

## **OPINIA ZEWNĘTRZNA**

**Autor wskazany przez posła Sławomira Neumanna Zastępcę Przewodniczącej Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej**

**Dr hab. Ryszard Piotrowski  
Wydział Prawa i Administracji  
Uniwersytetu Warszawskiego**

**BAS-902/18/A**

**Warszawa, 24 kwietnia 2018 r.**

**Opinia w sprawie możliwości oraz skuteczności stosowania przez Prokuraturę oraz Centralne Biuro Antykorupcyjne uchwały w sprawie wyrażenia zgody na zatrzymanie posła oraz zastosowanie wobec niego środka zapobiegawczego w postaci tymczasowego aresztowania w sytuacji, w której posłowie złożyli na tym samym posiedzeniu Sejmu RP wnioski o dokonanie reasumpcji głosowania nad przyjęciem wniosku prokuratora o wyrażenie zgody na zatrzymanie i tymczasowe aresztowanie posła**

### **Tezy opinii:**

1. uchwała Sejmu w sprawie wyrażenia zgody na zatrzymanie lub aresztowanie posła, podjęta z naruszeniem wymagań określonych w regulaminie Sejmu, dotyczących wysłuchania posła przez Sejm w toku rozpatrzenia sprawozdania Komisji Regulaminowej, Spraw Poselskich oraz Immunitetowych, nie stanowi zgody Sejmu, o której mowa w art. 105 ust. 5 Konstytucji RP;
2. uchwała, o której mowa w pkt 1, nie podlega wykonaniu przed rozstrzygnięciem przez Sejm o reasumpcji głosowania dotyczącego jej podjęcia, ponieważ rozstrzygnięcie to może doprowadzić do wyrażenia lub niewyrażenia zgody na zatrzymanie lub aresztowanie posła stosownie do wymagań proceduralnych określonych w art. 105 ust. 5 Konstytucji RP, art. 10 ust. 7 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora oraz art. 133 ust. 6 regulaminu Sejmu. Warunkiem skutecznego prawnie wyrażenia zgody przez Sejm jest postępowanie w pełni zgodne z wymienionymi przepisami, dopóki one obowiązują.

### **Uzasadnienie:**

1. Instytucja nietykalności poselskiej ma kluczowe znaczenie dla zagwarantowania wypełniania przez Sejm jego ustrojowych funkcji, ponieważ służy ochronie pluralistycznego charakteru Izby i praw opozycji. Arbitralne naruszanie nietykalności deputowanych prowadziłoby do erozji zasady zwierzchnictwa Narodu, który sprawuje władzę przez swoich przedstawicieli (art. 4 ust. 2 Konstytucji). Konstytucja czyni Marszałka Sejmu strażnikiem nietykalności poselskiej stanowiąc w art. 110 ust. 2, że Marszałek „strzeże praw Sejmu”, a więc nie tylko praw większości sejmowej, lecz również praw opozycji, czyli obywatelskich praw politycznych.

Konstytucja RP stanowi w art. 105 ust. 5, że „poseł nie może być zatrzymany lub aresztowany bez zgody Sejmu z wyjątkiem ujęcia go na gorącym uczynku przestępstwa i jeżeli jego zatrzymanie jest niezbędne dla zapewnienia prawidłowego toku postępowania. O zatrzymaniu niezwłocznie powiadamia się Marszałka Sejmu, który może nakazać natychmiastowe zwolnienie zatrzymanego”. Przepisy Konstytucji określają tylko jeden element procedury wyrażania zgody na uchylenie nietykalności – rozstrzygnięcie musi być podjęte przez Sejm – a więc Izbę działającą na posiedzeniu plenarnym, w trybie głosowania. Wyrażenie zgody na zatrzymanie lub aresztowanie posła nie może zostać dokonane zastępczo ani przez jakikolwiek organ

parlamentu<sup>1</sup>, a więc w szczególności przez Marszałka Sejmu, czy też przez organ pozaparlamentarny. Odpowiednia procedura sejmowa musi być tak ukształtowana i stosowana, by wykluczać nieznaczne choćby ograniczenie lub eliminację podmiotowej roli Izby w wyrażaniu zgody na zatrzymanie lub aresztowanie posła.

W myśl art. 10 ust. 7 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora, Sejm wyraża zgodę na zatrzymanie lub aresztowanie posła w drodze uchwały podjętej bezwzględną większością głosów ustawowej liczby posłów. Nieuzyskanie wymaganej większości głosów oznacza podjęcie uchwały o niewyrażeniu zgody na zatrzymanie lub aresztowanie posła. Do postępowania z wnioskiem w sprawach o wyrażenie zgody na zatrzymanie lub aresztowanie posła stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące pociągnięcia posła do odpowiedzialności karnej (art. 10 ust. 6 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora).

W doktrynie<sup>2</sup> podkreślono, że rozstrzygnięcie Izby ma formę uchwały, gdyż jest aktem organu kolegialnego, będącym rezultatem rozpatrzenia wniosku oskarżyciela. Uchwała zapada w głosowaniu.

Stosownie do art. 133 ust. 6 regulaminu Sejmu – normującego postępowanie w sprawach o wyrażenie zgody na pociągnięcie posła do odpowiedzialności, aresztowanie lub zatrzymanie – Sejm rozpatruje sprawozdanie Komisji Regulaminowej, Spraw Poselskich i Immunitetowych wysłuchując jedynie sprawozdawcy. Prawo do zabrania głosu przysługuje również posłowi, którego wniosek dotyczy. Nad sprawozdaniem tym nie przeprowadza się dyskusji.

Rozpatrzenie sprawozdania obejmuje zatem: 1) przedstawienie sprawozdania Komisji przez posła sprawozdawcę, 2) wystąpienie posła, którego wniosek dotyczy, 3) głosowanie w sprawie propozycji przedłożonej przez Komisję. Głosowanie to jest nierozzerwalnie związane z rozpatrzeniem sprawozdania i powinno się odbyć bezpośrednio po wystąpieniu zainteresowanego posła. Oddzielenie w czasie wystąpienia posła od głosowania, np. o trzy tygodnie, jest obejściem wymagań regulaminu Sejmu polegających na stworzeniu zainteresowanemu posłowi możliwości przekonania uczestników głosowania do własnych racji posła. W każdym razie rozpatrzenie tego rodzaju sprawy przez Sejm powinno się rozpocząć i zakończyć na tym samym posiedzeniu Sejmu. W przeciwnym razie zostaje

---

<sup>1</sup> Tak L. Garlicki: uwagi do art. 105, w: L. Garlicki, red.: Konstytucja RP. Komentarz, t. II, Warszawa 2001, s. 20 i nast.

<sup>2</sup> Tak K. Grajewski, J. Stelina, P. Uziębło: Komentarz do ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora, Warszawa 2014, s. 129.

przekreślony sens rozpatrzenia sprawozdania z czynnym udziałem zainteresowanego posła, który traci stworzoną mu w regulaminie możliwość przekonania do swoich racji bezwzględnej większości głosów ustawowej liczby posłów. Ustawa o wykonywaniu mandatu posła i senatora wprowadziła wysokie wymagania dotyczące większości niezbędnej do wyrażenia zgody na zatrzymanie lub aresztowanie posła, a to oznacza konieczność stworzenia posłowi możliwości pozyskania większości blokującej przez odwołanie się do Izby bezpośrednio przed głosowaniem. To zainteresowany poseł ma mieć – w myśl regulaminu – prawo do ostatniego słowa przed głosowaniem. Traci to prawo wskutek oddzielenia w czasie jego wystąpienia od głosowania w rezultacie przerwania rozpatrzenia przedmiotowego sprawozdania Komisji.

W praktyce parlamentarnej Sejmu V kadencji stosowne uchwały (wyrażenie przez Sejm zgody na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej oraz na zatrzymanie i tymczasowe aresztowanie) podejmowano bezpośrednio po wystąpieniu posła sprawozdawcy (zainteresowany poseł był nieobecny); przed głosowaniem Marszałek zarządził „5 minut przerwy technicznej na zebranie posłów na głosowanie. Nie chcę, żeby w tej sprawie były jakiegokolwiek podejrzenia, czy niepokoje, że przez zaskoczenie manipulowano składem Wysokiej Izby”<sup>3</sup>. Zwraca uwagę troska Marszałka Sejmu o wiarygodność postępowania w tej sprawie. Sejm VI i VII kadencji nie podejmował uchwał w przedmiocie wyrażenia zgody na zatrzymanie lub aresztowanie posła<sup>4</sup>.

**2.** Zgodnie z art. 189 regulaminu Sejmu, w razie gdy wynik głosowania budzi uzasadnione wątpliwości, Sejm może dokonać reasumpcji głosowania. Wniosek może być zgłoszony wyłącznie na posiedzeniu, na którym odbyło się głosowanie. Sejm rozstrzyga o reasumpcji głosowania na pisemny wniosek 30 posłów.

Stosownie do uchwały nr 42 Prezydium Sejmu z dnia 14 listopada 2003 r. w sprawie wykładni art. 189 ust. 1 regulaminu Sejmu organem uprawnionym do oceny przesłanki, czy wynik głosowania na posiedzeniu Sejmu budzi uzasadnione wątpliwości, co skutkować może reasumpcją głosowania, jest Marszałek Sejmu, który dokonuje oceny po zasięgnięciu opinii Konwentu Seniorów.

---

<sup>3</sup> Por. Sprawozdanie Stenograficzne z 46 posiedzenia Sejmu w dniu 23 sierpnia 2007 r., s. 184.

<sup>4</sup> Por. E. Gierach: uwagi do art. 105, w: M. Safjan, L. Bosek, red.: Konstytucja RP. Komentarz, t. II, Warszawa 2016, s. 351.

3. Zgodnie z art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Dotyczy to także Marszałka Sejmu, który w myśl art. 110 ust. 2 Konstytucji RP stoi na straży praw Sejmu, a więc również praw posła, do którego odnosi się uchwała o wyrażeniu zgody na zatrzymanie lub aresztowanie; przedmiotowa uchwała dotyczy także praw ugrupowania, którego poseł jest członkiem. Powołana uchwała Prezydium Sejmu nie uprawnia Marszałka Sejmu do działania arbitralnego, w oderwaniu od okoliczności faktycznych, ani nie uwalnia od przestrzegania prawa, w tym regulaminu Sejmu.

W świetle art. 189 regulaminu Sejmu oraz odnoszącej się do tego przepisu uchwały wykładniczej Prezydium Sejmu należy odróżnić dokonywanie przez Marszałka Sejmu oceny, czy wynik głosowania budzi uzasadnione wątpliwości od prawa 30 posłów do wnioskowania o reasumpcję głosowania i prawa Sejmu do rozstrzygnięcia o reasumpcji. Poselskie prawo do wnioskowania o reasumpcję głosowania zostałyby przekształcone w uprawnienie Marszałka Sejmu w wyniku uznania, że ocena dokonywana przez Marszałka Sejmu może w każdym przypadku – niezależnie od regulaminu Sejmu – uczynić bezprzedmiotowym wniosek 30 posłów, który wskutek tej oceny nie spowoduje, że Sejm rozstrzygnie, czy głosowanie ma podlegać reasumpcji. Należy przyjąć, że Marszałek Sejmu w ramach przyznanej mu we wspomnianej uchwale Prezydium Sejmu kompetencji do oceny, czy wynik głosowania budzi uzasadnione wątpliwości, nie może akceptować postępowania niezgodnego z regulaminem Sejmu, zamykając jednocześnie drogę do ewentualnego przywrócenia stanu zgodnego z prawem.

Jeżeli zatem regulamin Sejmu stanowi, że Sejm rozpatruje sprawozdanie Komisji Regulaminowej, Spraw Poselskich i Immunitetowych wysłuchując jedynie sprawozdawcy, ale prawo do zabrania głosu przysługuje również posłowi, którego wniosek dotyczy, to przeprowadzenie przedmiotowego głosowania np. po trzech tygodniach od wysłuchania posła oznacza w praktyce obejście proceduralnych wymagań zawartych w regulaminie Sejmu. Obejściem prawa parlamentarnego jest stosowanie regulaminu w celach sprzecznych z regulaminem i Konstytucją<sup>5</sup>, w świetle której zgodę na zatrzymanie lub aresztowanie posła wyraża Sejm, a nie Marszałek Sejmu po zasięgnięciu opinii Konwentu Seniorów. Sejm ma wynikający z art. 7 Konstytucji RP obowiązek działania na podstawie i w granicach własnego

---

<sup>5</sup> Por. W. Brzozowski: Obejście konstytucji, „Państwo i Prawo”, nr 9/2014, s. 3 i nast.

regulaminu. Wynikające z uchwały Prezydium Sejmu uprawnienie Marszałka Sejmu nie obejmuje dokonywania oceny, czy przestrzegać przepisu art. 133 ust. 6 regulaminu Sejmu przeprowadzając głosowanie bezpośrednio po wypowiedzi zainteresowanego posła, czy też dopiero na kolejnym posiedzeniu Sejmu. Obowiązek przestrzegania przepisów regulaminu Sejmu nie budzi wątpliwości. Ich nieprzestrzeganie wyłącza więc zdolność Marszałka Sejmu do dokonywania oceny, o której mowa w uchwale Prezydium Sejmu, ponieważ ocena wspomniana w uchwale może odnosić się do rozbieżnych interpretacji faktów, nie zaś do samego faktu braku wypowiedzi zainteresowanego posła bezpośrednio przed głosowaniem w jego sprawie. A zatem w zaistniałych okolicznościach uchwała Prezydium Sejmu nie może znaleźć zastosowania w sposób legitymizujący praktykę niezgodną z regulaminem Sejmu.

Oznacza to, że opatrzony podpisami co najmniej 30 posłów pisemny wniosek o reasumpcję głosowania powinien być przedmiotem rozstrzygnięcia Sejmu, co pozwoli doprowadzić do stanu zgodnego z prawem, a więc wysłuchania posła przed głosowaniem w sprawie sprawozdania Komisji Regulaminowej, Spraw Poselskich i Immunitetowych, dotyczącego zgody Sejmu na zatrzymanie i tymczasowe aresztowanie tego posła.

W doktrynie wskazano, że przepis art. 133 ust. 6 regulaminu Sejmu („Sejm rozpatruje sprawozdanie Komisji Regulaminowej, Spraw Poselskich i Immunitetowych wysłuchując jedynie sprawozdawcy. Prawo do zabrania głosu przysługuje również posłowi, którego wniosek dotyczy. Nad sprawozdaniem tym nie przeprowadza się dyskusji.”) jest „klarowny i jednoznaczny”<sup>6</sup>. Procedura obejmuje „obligatoryjne wysłuchanie jedynie sprawozdawcy oraz fakultatywnie głosu posła, którego wniosek dotyczy, przy czym fakultatywnie jedynie w tym sensie, że to od tegoż posła zależy, czy zechce skorzystać z przysługującego mu, ale tylko jemu, prawa do zabrania głosu”<sup>7</sup>. Według doktryny należy także dopuścić pytania stawiane „przez posłów, w ocenie których sprawozdanie komisji wymaga uszczegółowienia”,

---

<sup>6</sup> Tak A. Szmyt: W sprawie wykładni art. 136 w związku z art. 133 ust. 6 regulaminu Sejmu, w: W. Odrowąż- Sypniewski, red.: Regulamin Sejmu w opiniach Biura Analiz Sejmowych, Warszawa 2010, t. II, s. 67.

<sup>7</sup> Ibidem.

ale „wyłącznym adresatem pytań, a zatem i udzielającym odpowiedzi, jest poseł sprawozdawca”<sup>8</sup>.

Uchwała Sejmu – w sprawie wyrażenia zgody na zatrzymanie posła oraz zastosowanie wobec niego środka zapobiegawczego w postaci tymczasowego aresztowania – podjęta w wyniku głosowania, którego dotyczy wnioszek o reasumpcję, nie stanowi wyrażenia zgody w myśl art. 10 ust. 7 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora. Tego rodzaju zgoda może być bowiem skutecznie udzielona jedynie z zachowaniem procedury określonej w regulaminie Sejmu. Procedura ta nie pozwala na rozpatrzenie sprawozdania Komisji w taki sposób, że podjęcie przedmiotowej uchwały będzie znacząco oddzielone w czasie od wysłuchania posła, którego ona dotyczy, jeśli zainteresowany chce być wysłuchany.

Procedura wyrażenia zgody na zatrzymanie lub aresztowanie posła – stosowana zgodnie z art. 105 ust. 5 w związku z art. 110 ust. 2 Konstytucji RP – nie pozwala na zablokowanie wniosku o reasumpcję głosowania, mającego spowodować podjęcie stosownej uchwały z zachowaniem wymagań regulaminowych, a przy tym zgodnie z zasadą rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych.

4. Stosownie do wstępu do Konstytucji RP działanie instytucji publicznych – a więc w szczególności Sejmu – ma cechować rzetelność i sprawność.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego „rzetelność i sprawność działania instytucji publicznych w szczególności zaś tych instytucji, które zostały stworzone w celu realizacji i ochrony praw gwarantowanych przez Konstytucję, należy do wartości mających rangę konstytucyjną. Wynika to jasno z tekstu wstępu do Konstytucji (tzw. preambuły), w którym jako dwa główne cele ustanowienia Konstytucji wymieniono: zagwarantowanie praw obywatelskich oraz zapewnienie rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych”<sup>9</sup>. Trybunał Konstytucyjny stwierdził również, że „przepisy, których treść nie sprzyja rzetelności lub sprawności działania instytucji mających służyć ochronie praw konstytucyjnych stanowią zarazem naruszenie tych praw, a tym samym uzasadnione jest ich uznanie za niezgodne z Konstytucją”<sup>10</sup>. Przepisy – ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora oraz regulaminu Sejmu – dotyczące wyrażania zgody na zatrzymanie lub aresztowanie posła nie mogą być

---

<sup>8</sup> Tak B. Szepietowska: W sprawie interpretacji art. 73 ust. 6 regulaminu Sejmu, w: W. Odrowąż-Sypniewski, red.: op. cit., s. 59.

<sup>9</sup> Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 14/03.

<sup>10</sup> Ibidem.

w zgodzie z Konstytucją RP rozumiane i stosowane w taki sposób, by nie sprzyjało to rzetelności i sprawności działania Sejmu.

A zatem uchwała, wyrażająca zgodę za zatrzymanie i aresztowanie posła, podjęta z obejściem wymagań regulaminowych, dotyczących wysłuchania zainteresowanego posła przez Sejm, nie może zostać uznana za wyraz „zgody Sejmu” w rozumieniu art. 105 ust. 5 Konstytucji RP, w sytuacji, w której na tym samym posiedzeniu zgłoszono wniosek o reasumpcję głosowania w przedmiocie tej właśnie uchwały, mający spowodować przywrócenie stanu zgodnego z regulaminem.

**5.** Z powyższych względów należy uznać tezy opinii za uzasadnione.