Krzysztof Grajewski¹

**Glosa do postanowienia Sądu Najwyższego
z 19 czerwca 2018 r., sygn. akt I CSK 506/17²**

I.

Tematyką głosowanego postanowienia jest kwestia odpowiedzialności cywilnej posła za naruszenie dóbr osobistych podczas wystąpienia na posiedzeniu plenarnym Sejmu. Ze względu na tożsamą regulację immunitetową (znajduje ona zastosowanie również w stosunku do senatorów – art. 105 ust. 1 w zw. z art. 108 Konstytucji³), wyrażone w orzeczeniu poglądy Sądu Najwyższego można również odnieść do wystąpień senatorów na posiedzeniach plenarnych Senatu.

II.

Głosowane postanowienie zapadło na tle następującego stanu faktycznego. W czasie debaty na posiedzeniu plenarnym Sejmu jeden z posłów (dalej: pozwany) zarzucił innemu parlamentarzystcie (dalej: powód) prowadzenie tzw.

¹ ORCID: 0000-0002-8691-5150, doktor habilitowany, Katedra Prawa Konstytucyjnego i Instytucji Politycznych, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Gdański. E-mail: krzysztof.grajewski@ug.edu.pl.

² OSNC 2019, nr 6, poz. 69.

³ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78 poz. 483 ze sprost. i zm.; dalej: Konstytucja).

agencji towarzyskiej. Powód wniósł powództwo o ochronę dóbr osobistych, w którym domagał się m.in. zaniechania rozpowszechniania treści naruszających jego dobra osobiste oraz opublikowania w mediach oświadczenia będącego przeprosinami za sformułowanie nieprawdziwych zarzutów. Pozwany wniósł o odrzucenie pozwu. Argumentacja pozwanego była oparta na zarzucie niedopuszczalności drogi sądowej ze względu na fakt, że jego wypowiedź została dokonana na posiedzeniu Sejmu, a więc z tego tytułu jego czyn jest chroniony immunitetem materialnym, a do odpowiedzialności sądowej może być pociągnięty jedynie po uzyskaniu zgody Sejmu (art. 105 ust. 1 Konstytucji).

Sąd pierwszej instancji odmówił odrzucenia pozwu, uznając, że wypowiedź pozwanego wykraczała poza zakres sprawowania mandatu parlamentarnego, a więc nie podlegała ochronie z tytułu immunitetu parlamentarnego uregulowanego w art. 6 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora⁴. Oceniając stan faktyczny, stwierdził ponadto, że w przedstawionych dokumentach brak było dowodu na sformułowany wobec powoda zarzut sutenerstwa. Z kolei sąd drugiej instancji zmienił to orzeczenie i odrzucił pozew. Sąd uznał bowiem – w przeciwieństwie do sądu pierwszej instancji – że pojęciem działalności wchodzącej w zakres sprawowania mandatu parlamentarnego objęte są wszystkie wystąpienia na posiedzeniach plenarnych izby, choć zauważył, że wyjątkiem od bezwzględnej ochrony immunitetowej wystąpień na forum parlamentu jest naruszenie praw osób trzecich (art. 105 ust. 1 zdanie drugie *in fine* Konstytucji). W związku z tym uznał, że postępowanie przeciwko pozwanemu będzie mogło się toczyć po uzyskaniu odpowiedniej zgody Sejmu, i wyznaczył powodowi termin do złożenia wniosku do Sejmu o wyrażenie zgody na pociągnięcie do odpowiedzialności cywilnej pozwanego⁵.

Od postanowienia sądu drugiej instancji powód wniósł skargę kasacyjną. Zarzucił w niej naruszenie prawa materialnego przez sąd drugiej instancji poprzez przyjęcie błędnej wykładni przepisów art. 6 ust. 1 w zw. z art. 6a ustawy o wykonywaniu mandatu. Zdaniem powoda, nie było podstaw

⁴ Ustawa z 9 maja 1996 r. (t.j. Dz.U. 2018, poz. 1799; dalej: ustawa o wykonywaniu mandatu).

⁵ Warto wskazać, że Sejm podjął odpowiednią uchwałę, w której odmówił wyrażenia takiej zgody. Zob. uchwałę Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 27 marca 2017 r. w sprawie wyrażenia przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej zgody na pociągnięcie do odpowiedzialności cywilnej posła Patryka Jakiego (M.P. poz. 310).

do twierdzenia o objęciu ochroną immunitetową każdej wypowiedzi parlamentarzysty na posiedzeniu plenarnym izby. Konieczna jest bowiem ścisła wykładnia przepisów immunitetowych poprzez uwzględnienie funkcjonalnego związku wystąpienia deputowanego z czynnościami podejmowanymi przez izbę parlamentu. Powód w istocie rzeczy stwierdził więc, że nie każda działalność parlamentarzysty podejmowana na forum izby podlega ochronie immunitetowej.

W dniu 19 czerwca 2018 r. Sąd Najwyższy wydał dwa postanowienia o tej samej sygnaturze (I CSK 506/17). W pierwszym z nich oddalił wnioski dowodowe pozwanego oraz jego wnioski o rozpoznanie skargi kasacyjnej na rozprawie. Z kolei w drugim, głosowanym postanowieniu, SN uchylił zaskarżone postanowienie sądu drugiej instancji. Zdaniem SN, parlamentarzysta „ponosi odpowiedzialność cywilną za naruszenie dóbr osobistych dokonane podczas wystąpienia na posiedzeniu plenarnym Sejmu, odbiegającego od tematu debaty i niepozostającego z nim w związku”. W takim wypadku zgoda Sejmu nie jest wymagana, „a uchwała odmawiająca tej zgody – jeżeli została podjęta – nie wiąże sądu”.

III.

Zaprezentowane stanowisko Sądu Najwyższego zasługuje na całkowitą aprobatę. Należy stwierdzić, że sąd ten przyjął jedyną możliwą wykładnię unormowanych w art. 105 ust. 1 Konstytucji immunitetu materialnego oraz pozostającego z nim w ścisłym związku immunitetu formalnego. Celem tych instytucji nie jest przecież wprowadzanie rozwiązań uprzywilejowujących poszczególnych parlamentarzystów, ale ochrona swobody działania instytucji parlamentu⁶. Warto również wskazać, że w głosowanym orzeczeniu SN podzielił poglądy wyrażane w tej kwestii już wcześniej przez inne organy władzy sądowniczej⁷, a także te, które przeważają w doktrynie.

⁶ Por. L. Garlicki, *uwaga 6 do art. 105*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. 2, Warszawa 2001.

⁷ Zob. przykładowo: wyrok TK z 21 kwietnia 2016 r. (K 2/14), OTK-A 2016, poz. 18, wyrok SN z 29 października 2010 r. (I CSK 651/09), OSNC 2011, nr 6, poz. 74 oraz wyrok Sądu Apelacyjnego w Łodzi z 12 marca 2013 r. (I ACa 1305/12), LEX nr 1335694.

Immunitet materialny (indemnitet) jest instytucją uniemożliwiającą pociągnięcie parlamentarzysty do jakiegokolwiek rodzaju odpowiedzialności za jego działalność „wchodzącą w zakres sprawowania mandatu” poselskiego (senatorskiego). W taki właśnie sposób jest on uregulowany nie tylko przez przywołany przepis Konstytucji, ale też przez art. 6 ust. 1 ustawy o wykonywaniu mandatu. Dla precyzyjnego ustalenia zakresu przedmiotowego tego immunitetu kluczowe znaczenie ma wykładnia pojęcia działalności „wchodzącej w zakres sprawowania mandatu”. Począwszy od przywrócenia do polskiego porządku prawnego immunitetu materialnego przez małą konstytucję z 1992 r.⁸, w doktrynie można było zaobserwować pewną ewolucję poglądów. Początkowo twierdzono, że w zakres ochrony wchodzi tylko te działania parlamentarzysty, które są podejmowane na forum parlamentu (tj. na posiedzeniu plenarnym izby albo na posiedzeniach komisji)⁹. Z biegiem czasu pojawiały się wypowiedzi, w których uznawano, że w zakresie analizowanego pojęcia mieszczą się również te formy aktywności parlamentarzysty, które mają miejsce poza parlamentem¹⁰. Trzeba jednak podkreślić, że nie chodzi o jakiegokolwiek działania (czynności) deputowanego. Podejmowane poza parlamentem działania będą bowiem chronione indemnitem tylko wówczas, gdy będą pozostawały w ścisłym i niebudzącym wątpliwości związku z wykonywaniem działalności parlamentarnej, a więc, posługując się sformułowaniem użytym m.in. w Konstytucji, gdy będzie to działalność „wchodząca w zakres sprawowania mandatu” parlamentarnego, a nie np. działalność prywatna deputowanego.

Takie rozumienie zakresu immunitetu materialnego zostało przyjęte w orzecznictwie niedługo po wejściu w życie małej konstytucji z 1992 r. W uchwale z 16 lutego 1994 r.¹¹ Sąd Najwyższy stwierdził, że immunitet materialny „wyłączający odpowiedzialność karną pociągającą za działania wynikające z wykonywania man-

⁸ Zob. art. 7 ust. 1 ustawy konstytucyjnej z 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U. Nr 84 poz. 426 ze zm.).

⁹ J. Mordwilko, *Zakres immunitetu parlamentarnego w świetle „małej konstytucji”*, „Państwo i Prawo” 1993, nr 6, s. 42.

¹⁰ B. Banaszak, *Immunitet parlamentarny de lege lata i de lege ferenda*, „Państwo i Prawo” 1994, nr 4, s. 44; K. Grajewski, *Zakres polskiego immunitetu parlamentarnego*, „Przegląd Sejmowy” 1995, nr 3, s. 21.

¹¹ OSNKW 1994, nr 3–4, poz. 18.

datu, 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”. W świetle tej wypowiedzi, pierwszoplanowym kryterium oceny, czy dany czyn podlega ochronie immunitetem materialnym, nie powinno być kryterium związane z miejscem wykonywania mandatu, ale związek podjętych czynności (działalności) z realizacją funkcji parlamentarnej.

IV.

Warto zauważyć, że posługiwanie się takim rozumieniem pojęcia działalności wchodzącej w zakres sprawowania mandatu ma skutki nie tylko dla określenia zakresu indemnitetu w odniesieniu do czynności (działań) podejmowanych poza parlamentem, ale także tych, które są wykonywane przez posłów i senatorów w Sejmie i Senacie. Oznacza to, że nie każda czynność (działanie) podjęta przez parlamentarzystę na forum izby lub jej komisji może korzystać z ochrony. Posłowie i senatorowie wykonują bowiem mandat przedstawicielski w ściśle określonych prawnie ramach, a formy (sposoby) jego sprawowania są opisane w odpowiednich przepisach ustawy o wykonywaniu mandatu oraz w regulaminach parlamentarnych¹². Zgodnie z art. 13 ust. 1, art. 14 ust. 1 pkt 1 oraz art. 15 ust. 1 pkt 1 przywołanej ustawy, deputowani mają obowiązek obecności oraz czynnego uczestnictwa w posiedzeniach plenarnych izb oraz posiedzeniach ich komisji, a w wykonywaniu obowiązków parlamentarnych mają oni prawo m.in. do wyrażania swojego stanowiska oraz zgłaszania wniosków w sprawach rozpatrywanych na posiedzeniach Sejmu (Senatu) i ich organów.

Z przepisów tych wyraźnie wynika, że wypowiedzi parlamentarzystów powinny się odnosić do spraw będących przedmiotem obrad izby¹³. Potwierdzeniem tej interpretacji są odpowiednie rozstrzygnięcia zawarte w regulami-

¹² Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. M.P. 2019, poz. 1028 ze zm.) oraz uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z 23 listopada 1990 r. – Regulamin Senatu Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. M.P. 2018, poz. 846 ze zm.).

¹³ P. Uziębło, [w:] *Komentarz do ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora*, red. K. Grajewski, Warszawa 2014, s. 197.

nie Sejmu (art. 179 ust. 1) i regulaminie Senatu (art. 44 ust. 1), w myśl których Marszałek Sejmu (Senatu) udziela głosu „w sprawach objętych porządkiem” dziennym danego posiedzenia. Gdy zatem chodzi o stan faktyczny, na tle którego zapadło głosowane postanowienie Sądu Najwyższego, nie ma wątpliwości, że wypowiedź pozwanego zawierająca zarzuty dotyczące życia prywatnego powoda w żaden sposób nie mieściła się w zakresie sprawowania mandatu poselskiego. Skoro dotyczyła spraw prywatnych jednego z posłów, to w nie mogła być przecież związana z problematyką rozpatrywanego punktu porządku obrad Sejmu. Z tego powodu nie obejmował jej immunitet materialny. Dlatego też SN słusznie podkreślił, że przyjęcie założenia, w myśl którego „każda wypowiedź posła zawarta w wystąpieniu na posiedzeniu Sejmu, bez względu na treść i związek z jego przedmiotem (...) niezależnie od rodzaju, mieści się w zakresie sprawowania mandatu oznaczałaby przyznanie nieograniczonego immunitetu parlamentarnego. Jego konsekwencją byłoby udzielenie bezwzględnej ochrony także ekscesom dokonywanym przy okazji sprawowania, stanowiącym nadużycie mandatu”¹⁴.

V.

Uregulowany w art. 105 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji immunitet formalny pełni uzupełniającą rolę w stosunku do immunitetu materialnego. Indemnitet nie działa bowiem w sytuacji, w której zostały naruszone prawa osób trzecich. Wówczas pociągnięcie do odpowiedzialności sądowej parlamentarzysty jest możliwe wyłącznie po uzyskaniu zgody właściwej izby parlamentu. Z regulacji art. 105 ust. 1 zdanie drugie wynika jednak wyraźnie, że do uzyskania ochrony unormowanym w nim immunitetem formalnym potrzebne jest spełnienie nie jednej, ale dwóch przesłanek. Nie jest wystarczające samo naruszenie praw osób trzecich. Gdyby naruszenie praw osób trzecich było wyłączną przesłanką uzasadniającą objęcie danego czynu tym immunitetem, to nie miałby on żadnego związku z immunitetem materialnym. Stanowiłby wówczas samodzielną regulację ograniczającą możliwość wszczęcia postępowania przeciwko parlamentarzystcie. Dla istnienia ochrony przewidzianej w art. 105 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji konieczne jest jeszcze, by działania na-

¹⁴ Zob. uzasadnienie głosowanego postanowienia.

ruszające prawa osób trzecich były jednocześnie działaniami wchodzącymi w zakres sprawowania mandatu. Tylko w takim przypadku parlamentarzysta będzie korzystał z ochrony¹⁵. Tę interpretację potwierdził ustawodawca w art. 6a ustawy o wykonywaniu mandatu, w którym wyraźnie ustanowiono, że zgoda Sejmu (Senatu) jest wymagana wówczas, gdy parlamentarzysta, „podejmując działania wchodzące w zakres sprawowania mandatu, narusza prawa osób trzecich”.

Konkludując, należy stwierdzić, że skoro wypowiedź pozwanego nie odnosiła się do spraw będących przedmiotem obrad Sejmu, to – jak już nadmieniono – nie była działaniem wchodzącym w zakres sprawowania mandatu przedstawicielskiego. Zatem czyn pozwanego nie charakteryzował się jedną z cech, będącą warunkiem *sine qua non* objęcia parlamentarzysty ochroną z tytułu immunitetu formalnego na podstawie art. 105 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji. Na tym tle nie budzi wątpliwości stwierdzenie SN, który uznał, że w takiej sytuacji parlamentarzysta ponosi odpowiedzialność cywilną na zasadach ogólnych.

VI.

Kilku uwag wymaga jeszcze kwestia podjętej w sprawie uchwały Sejmu, w której organ ten nie wyraził zgody na pociągnięcie do odpowiedzialności sądowej pozwanego. Należy zgodzić się z poglądem SN, że w przypadku, gdy czyn parlamentarzysty narusza prawa osób trzecich, ale nie jest czynem wchodzącym w zakres sprawowania mandatu parlamentarnego, nie jest wymagana zgoda izby parlamentu na pociągnięcie go do odpowiedzialności sądowej, a uchwała odmawiająca takiej zgody nie jest wiążąca dla sądu rozpostrzegającego sprawę. Sejm (Senat) ma wynikające z art. 105 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji oraz z art. 6a ustawy o wykonywaniu mandatu wyłączne uprawnienie do decydowania o zgodzie na pociągnięcie do odpowiedzialności sądowej posła (senatora). Jednakże, jak *expressis verbis* wynika to z przywołanych przepisów, uprawnienie izby dotyczy czynu (działania) wchodzącego w zakres sprawowania mandatu i jednocześnie naruszającego prawa osób trzecich. Jeżeli dany czyn (działanie) nie charakteryzuje się którąkolwiek z wy-

¹⁵ K. Grajewski, [w:] *Komentarz do ustawy...*, s. 81.

mienionych cech, izba nie ma prawa do decydowania o takiej zgodzie. Należy zatem stwierdzić, że wspomniana uchwała Sejmu została podjęta z naruszeniem przepisów Konstytucji i ustawy o wykonywaniu mandatu. Nie może więc wiązać sądu orzekającego.

Literatura

- Banaszak B., *Immunitet parlamentarny de lege lata i de lege ferenda*, „Państwo i Prawo” 1994, nr 4.
- Grajewski K., *Zakres polskiego immunitetu parlamentarnego*, „Przegląd Sejmowy” 1995, nr 3.
- Komentarz do ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora*, red. K. Grajewski, Warszawa 2014.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. 2, Warszawa 2001.
- Mordwiłko J., *Zakres immunitetu parlamentarnego w świetle „małej konstytucji”*, „Państwo i Prawo” 1993, nr 6.