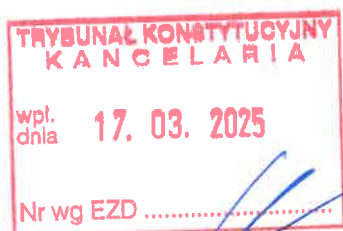




PREZYDENT RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
Andrzej Duda

Warszawa, dnia 14 marca 2025 r.

Trybunał Konstytucyjny
Warszawa



WNIOSEK

Na podstawie art. 122 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wnoszę o zbadanie zgodności z Konstytucją ustawy z dnia 21 lutego 2025 r. o zmianie ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora.

Ustawie tej zarzucam niezgodność:

- 1) art. 1 pkt 1 w zakresie, w jakim nadaje nowe brzmienie art. 5a ustawy z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (Dz. U. z 2024 r. poz. 907) w części obejmującej ustępy 1 i 3,
 - 2) art. 2 w zakresie, w jakim przepis ten odsyła do art. 23 ust. 10a ustawy powołanej w pkt 1
- z art. 7, art. 118 ust. 1, art. 119 ust. 1 i art. 121 ust. 2 Konstytucji przez to, że zakres uchwalonych przez Senat poprawek wykroczył poza materię ustawy uchwalonej przez Sejm.

UZASADNIENIE

W dniu 24 lutego 2025 r. Marszałek Sejmu, na mocy art. 122 ust. 1 Konstytucji, przedstawił mi do podpisu ustawę z dnia 21 lutego 2025 r. o zmianie ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora. Ustawa jest wynikiem prac legislacyjnych nad projektem zawartym w druku sejmowym nr 926, przedłożonym Sejmowi przez grupę posłów w dniu 31 grudnia 2024 r.

Ustawa z dnia 21 lutego 2025 r. o zmianie ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora dokonuje zmiany art. 5a w ustawie z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (Dz. U. z 2024 r. poz. 907). Przepis ten określa status posła lub senatora, który został pozbawiony wolności. Ustawa reguluje także sytuację prawną posła lub senatora, wobec którego nie jest możliwe rozpoczęcie odbywania kary pozbawienia wolności albo wykonywania postanowienia o zastosowaniu tymczasowego aresztowania, z powodu jego ukrywania się lub nieobecności w kraju. Ponadto ustawa określa przypadki wypłaty posłowi lub senatorowi zaległego uposażenia i diety parlamentarnej, w sytuacji gdy odpadną przesłanki skutkujące pozbawieniem posła lub senatora wolności. Zaskarżona ustawa zawiera dodatkowo przepis intertemporalny przewidujący, że nowe regulacje zawarte w art. 5a oraz art. 23 ust. 10a przedmiotowej ustawy dotyczące statusu parlamentarzysty pozbawionego wolności stosuje się także do posła lub senatora względem którego wydano postanowienie o zastosowaniu tymczasowego aresztowania, przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy.

Zgodność z Konstytucją jest podstawowym kryterium oceny działań wszelkich organów władzy publicznej w demokratycznym państwie prawnym, nie wyłączając parlamentu, a dochowanie wierności postanowieniom Konstytucji jest nie tylko pierwszym zobowiązaniem Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (art. 130 Konstytucji), ale też jego podstawowym zadaniem, polegającym na czuwaniu nad przestrzeganiem Konstytucji (art. 126 ust. 2 Konstytucji). Jednym ze środków w dyspozycji Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w tym obszarze jest inicjowanie prewencyjnej kontroli zgodności z Konstytucją ustawy, uchwalonej przez parlament i przedstawionej do podpisu przez Marszałka Sejmu.

Analiza przebiegu procesu ustawodawczego uchwalenia ustawy z dnia 21 lutego 2025 r. o zmianie ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora budzi poważne wątpliwości, które uzasadniają konieczność zbadania zgodności tej ustawy z Konstytucją. Zastosowany, w szczególności na etapie prac senackich, tryb postępowania z zaskarżoną ustawą rodzi poważne zastrzeżenia co do dochowania konstytucyjnych standardów procesu legislacyjnego.

Mając na uwadze wyrażony m.in. w art. 10 ust. 2 oraz w art. 95 ust. 1 Konstytucji obowiązek współdziałania Sejmu i Senatu w realizacji funkcji ustawodawczej, niezbędne jest, aby prawo było uchwalane w procedurze niedającej podstaw do sformułowania wobec niej jakichkolwiek zarzutów.

Istotne, w kontekście wskazanych w *petitum* wniosku wzorców kontroli konstytucyjności, które wiążą się z dopuszczalnym zakresem poprawek Senatu, jest przedstawienie procesu legislacyjnego, w następstwie zastosowania której doszło do uchwalenia zaskarżonej ustawy oraz odniesienia się do materii znowelizowanej ustawy.

Przechodząc do analizy procesu legislacyjnego skutkującego uchwaleniem ustawy w zakresie jej treści kwestionowanej w *petitum* wniosku wskazać należy, iż poselski projekt nowelizacji ustawy z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (druk sejmowy nr 926) zakładał wprowadzenie ograniczonej zakresowo zmiany dotyczącej uregulowania sytuacji prawnej posła albo senatora, w stosunku do którego wydane zostało postanowienie o zastosowaniu tymczasowego aresztowania, ale nie doszło jeszcze do rozpoczęcia wykonywania tego środka zapobiegawczego. W konsekwencji, sam fakt wydania względem posła lub senatora postanowienia o zastosowaniu tymczasowego aresztowania (bez względu czy wykonanie tego środka zapobiegawczego już się rozpoczęło), skutkowałoby zawieszeniem wykonywania mandatu.

W obowiązującym stanie prawnym art. 5a ustawy z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora stanowi, że: „Poseł lub senator w czasie pozbawienia wolności nie wykonuje praw i obowiązków wynikających z niniejszej ustawy.”, przy czym pojęcie „w czasie pozbawienia wolności” rozumie się jako faktyczne pozbawienie wolności parlamentarzysty, tj. zarówno jako wykonanie prawomocnie orzeczonej względem niego kary pozbawienia wolności, jak i zastosowanie izolacyjnego środka zapobiegawczego w postaci tymczasowego aresztowania. Tym samym obecnie przepis art. 5a ustawy z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora nie reguluje sytuacji, w której względem posła lub senatora wydane zostało postanowienie o zastosowaniu tymczasowego aresztowania, lecz nie doszło do rozpoczęcia stosowania tego środka zapobiegawczego o charakterze izolacyjnym.

Projekt z druku sejmowego nr 926 w pierwotnym przedłożeniu nadawał art. 5a ustawy z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora następujące brzmienie: „Poseł lub senator w czasie pozbawienia wolności albo względem którego wydano postanowienie o zastosowaniu tymczasowego aresztowania nie wykonuje praw i obowiązków wynikających

z niniejszej ustawy.”. W poselskim projekcie ustawy zawarto także przepis przejściowy (art. 2), stanowiący, że „Przepis art. 5a ustawy zmienianej w art. 1 w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą stosuje się także do posła lub senatora, względem którego wydano postanowienie o zastosowaniu tymczasowego aresztowania przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy”.

W trakcie prac legislacyjnych w Sejmie projekt ustawy w dniu 7 stycznia 2025 r. został skierowany do pierwszego czytania na posiedzeniu Komisji Regulaminowej, Spraw Poselskich i Immunitetowych, zwanej dalej „Komisją”.

W wyniku zmian wprowadzonych do projektu w toku pierwszego czytania, w dniu 21 stycznia 2024 r., dotychczasową (obowiązującą) treść art. 5a ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora oznaczono jako ustęp 1. Proponowana pierwotnie przez posłów zmiana brzmienia przepisu art. 5a została przeniesiona do nowego ust. 2 i doprecyzowana. Określono przesłanki, których ziszczenie powoduje przywrócenie posłowi lub senatorowi możliwości korzystania z praw oraz realizowania obowiązków wynikających z ustawy związanych z wykonywaniem jego mandatu. Komisja przyjęła następujące brzmienie ust. 2 w art. 5a omawianej ustawy (druk sejmowy nr 959): „2. Poseł lub senator, wobec którego wydano postanowienie o zastosowaniu tymczasowego aresztowania, nie wykonuje praw i obowiązków wynikających z niniejszej ustawy do czasu uchylecia tymczasowego aresztowania, jego zmiany na inny środek zapobiegawczy albo upływu terminu, do którego tymczasowe aresztowanie ma trwać.”. Proponowany przepis przejściowy w art. 2 oraz przepis końcowy o wejściu w życie ustawy zawarty w art. 3 nie uległy zmianom zakresowym w stosunku do pierwotnej propozycji zgłoszonej przez posłów.

W trakcie drugiego czytania, przeprowadzonego 22 stycznia 2025 r., został zgłoszony wniosek o odrzucenie projektu ustawy, w wyniku czego projekt powrócił do prac w Komisji. Wniosek o odrzucenie nie uzyskał rekomendacji Komisji (druk sejmowy nr 959-A).

Podczas trzeciego czytania w dniu 24 stycznia 2025 r., na 27. posiedzeniu, Sejm opowiedział się za przyjęciem ustawy w brzmieniu rekomendowanym przez Komisję.

Ostatecznie uchwalona przez Sejm w dniu 24 stycznia 2025 r. nowelizacja ustawy z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora nadała dwóm jej kluczowym przepisom następujące brzmienie: „Art. 1. W ustawie z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (Dz. U. z 2024 r. poz. 907) w art. 5a dotychczasową treść oznacza się jako ust. 1 oraz dodaje się ust. 2 w brzmieniu: „2. Poseł lub senator, wobec którego wydano

postanowienie o zastosowaniu tymczasowego aresztowania, nie wykonuje praw i obowiązków wynikających z niniejszej ustawy do czasu uchylecia tymczasowego aresztowania, jego zmiany na inny środek zapobiegawczy albo upływu terminu, do którego tymczasowe aresztowanie ma trwać. Art. 2. Przepisy art. 5a ustawy zmienianej w art. 1 w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą stosuje się także do posła lub senatora, wobec którego wydano postanowienie o zastosowaniu tymczasowego aresztowania, przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy.”.

Zgodnie z obowiązującym trybem postępowania legislacyjnego, tekst ustawy uchwalonej w dniu 24 stycznia 2025 r. został przekazany do Senatu.

Zauważenia wymaga, że uchwalona przez Sejm w dniu 24 stycznia 2025 r. nowelizacja ustawy z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora:

- 1) nie przewidywała zmiany art. 5a w zakresie enumeratywnego określenia, które prawa i obowiązki wynikające z tej ustawy ulegają zawieszeniu w czasie pozbawienia posła lub senatora wolności;
- 2) nie wprowadzała przesłanek, które powodują, że brak możliwości rozpoczęcia odbywania kary pozbawienia wolności albo wykonywania postanowienia o zastosowaniu tymczasowego aresztowania przez parlamentarzystę z ich przyczyny ma wpływ na zawieszenie wykonywania niektórych praw i obowiązków związanych z jego mandatem;
- 3) nie określała przypadków, kiedy posłowi lub senatorowi wypłaca się zaległe uposażenie i dietę parlamentarną, jeżeli odpadną przesłanki pozbawienia wolności w stosunku do posła lub senatora;
- 4) nie przewidywała zmiany zakresu przepisu intertemporalnego określonego w art. 2 przywołanej wyżej ustawy.

Na etapie rozpatrywania zaskarżonej ustawy w Senacie, Izba Wyższa wprowadziła do niej dwie poprawki.

Poprawka nr 1 nadała nowe brzmienie całemu art. 5a ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora, w tym zwłaszcza jego ust. 1, który przez Sejm nie został zmieniony, bowiem Sejm dokonał jedynie zmiany systematyzacyjnej i dotychczasową treść art. 5a przywołanej wyżej ustawy oznaczył jako ust. 1. Przepis ten w brzmieniu zaproponowanym w poprawce Senatu określał enumeratywnie, które prawa i obowiązki posła lub senatora określone w omawianej ustawie ulegają zawieszeniu.

W ocenie Senatu, przedstawionej w uzasadnieniu do uchwały, tak określony katalog nie objął praw i obowiązków, które wynikają z Konstytucji, oraz tych, których możliwość wykonywania nie koliduje ze statusem posła lub senatora, który został pozbawiony wolności. Poprawka przewidywała zatem za niewykonywane przez parlamentarzystę objętego tym przepisem:

- 1) prawo i obowiązek uczestniczenia w pracach parlamentu (art. 3);
- 2) obowiązek obecności i czynnego udziału w posiedzeniach Sejmu, Senatu, Zgromadzenia Narodowego i ich organów (art. 13 ust. 1);
- 3) wyrażanie stanowiska, zgłaszanie wniosków, prawo wybierania i wybieralności do organów, uczestniczenia w inicjatywach ustawodawczych, uczestniczenia w dyskusji (art. 14 ust 1 pkt 1–6 oraz art. 15 ust. 1);
- 4) prawo do uzyskiwania informacji lub wyjaśnień (art. 16 ust. 1);
- 5) prawo do uzyskiwania informacji i materiałów, wstępu do pomieszczeń, wglądu w działalność organów i spółek (art. 19 ust. 1);
- 6) prawo występowania z interwencją (art. 20);
- 7) obowiązek przyjmowania postulatów, opinii i wniosków wyborców (art. 21 ust. 1) i zakaz udzielania informacji o takiej osobie (art. 21 ust. 2);
- 8) prawo uczestniczenia w sesjach organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego (art. 22);
- 9) prawo do oczekiwania pomocy od organów państwa (art. 24);
- 10) prawo do uposażenia (art. 25 ust. 1) i dodatków do niego (art. 26 ust. 1);
- 11) prawo do świadczeń wypadkowych (art. 28 ust. 2);
- 12) prawo do odprawy emerytalnej i rentowej (art. 38 ust. 1);
- 13) prawo do odprawy parlamentarnej (art. 39 ust. 1);
- 14) prawo do diety parlamentarnej (art. 42 ust. 1);
- 15) prawo do bezpłatnych przejazdów i przelotów (art. 43 ust. 1);
- 16) prawo do bezpłatnych druków i papeterii (art. 44 ust. 1 i 2);
- 17) prawo do legitymacji (art. 45 ust. 1);
- 18) prawo do pomocy Prezydium Sejmu i Prezydium Senatu oraz Kancelarii Sejmu lub Kancelarii Senatu (art. 46 ust. 1 i 2).

Zaproponowana przez Senat konstrukcja przepisu ust. 1 w art. 5a zaskarżonej ustawy przesądza, że poseł lub senator pozbawiony wolności albo wobec którego wydano postanowienie o zastosowaniu tymczasowego aresztowania będzie mógł korzystać jedynie

z tych praw i obowiązków wynikających z przedmiotowej ustawy, które nie zostały wymienione w katalogu określonym w art. 5a ust. 1 przedmiotowej ustawy np. taki poseł lub senator będzie mógł korzystać nadal z prawa wnoszenia interpelacji lub zapytań poselskich.

Zgodnie z zaproponowanym przez Senat w poprawce brzmieniem ust. 2, powyższe regulacje ust. 1 art. 5a zaskarżonej ustawy mają obowiązywać także posła lub senatora, wobec którego nie będzie możliwe rozpoczęcie odbywania kary pozbawienia wolności albo wykonanie postanowienia o zastosowaniu tymczasowego aresztowania w sytuacji, gdy parlamentarzysta taki ukrywa się lub jest nieobecny w kraju (ust. 2 w art. 5a).

W tym miejscu istotne jest wskazanie, że opisana powyżej regulacja objęta treścią poprawki Senatu nie była nigdy celem ani intencją posłów składających projekt zawarty w druku sejmowym nr 926, którzy wnieśli projekt ustawy w ramach inicjatywy legislacyjnej. Analiza przebiegu prac nad projektem ustawy, jak również treść ustawy przyjęta przez Sejm wskazują, że Sejm uchwalając przedmiotową ustawę również nie miał intencji zmiany, tak istotnej materii, jaką stanowi określenie katalogu praw i obowiązków parlamentarzysty, które ulegają zawieszeniu w sytuacji kiedy deputowany zostaje pozbawiony wolności.

Senat, poprzez wprowadzenie do art. 5a nowego ust. 3, proponował uregulowanie sytuacji posła lub senatora, wobec którego umorzono postępowanie lub wydano wyrok uniewinniający, poprzez nakazanie wypłacenia mu zaległych uposażenia i diety parlamentarnej, uzasadniając poprawkę, że „wynika to z zasad elementarnej sprawiedliwości społecznej”. Jednocześnie w tym przepisie Senat proponował ustanowienie wyjątku od tej zasady – zaległe uposażenie i dieta parlamentarna nie będą należały się w sytuacji warunkowego umorzenia postępowania karnego oraz umorzenia z powodu amnestii lub przedawnienia.

Poprawka nr 1 zawierała także zmianę w art. 23 ust. 10a przedmiotowej ustawy, mającą charakter redakcyjny.

Poprawka nr 2 tak jak wskazuje uzasadnienie do uchwały Senatu rozszerzyła zakres przepisu intertemporalnego także na sytuację wejścia Marszałka Sejmu lub Marszałka Senatu w prawa i obowiązki posła lub senatora dotyczące biur poselskich oraz senatorskich poprzez odesłanie do art. 23 ust. 10a ustawy o wykonywaniu mandatu posła lub senatora. W rezultacie przepisy zarówno art. 5a, jak i art. 23 ust. 10a będą miały zastosowanie do posła lub senatora, wobec którego wydano postanowienie o zastosowaniu tymczasowego aresztowania jeszcze przed dniem wejścia w życie ustawy.

Problematyka zakresu uprawnień Senatu w procesie legislacyjnym, wynikająca z art. 121 ust. 2 Konstytucji, była wielokrotnie analizowana w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Z ustaleń dokonanych przez Trybunał Konstytucyjny wynika, że poprawki Senatu mają wyraźnie ograniczony zakres. Choć mogą mieć one charakter zarówno formalno-legislacyjny, jak i merytoryczny, muszą jednak dotyczyć wprost materii, która była przedmiotem regulacji w tekście, który został przekazany Senatowi (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 czerwca 2002 r., sygn. akt K 14/02).

Granice dopuszczalnych poprawek określa również uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 listopada 1990 r. - Regulamin Senatu (M. P. z 2024 r. poz. 10,111,354 i 1016), który w art. 69 stanowi, że jeżeli w toku prac nad ustawą uchwaloną przez Sejm komisja dostrzeże potrzebę wprowadzenia zmian legislacyjnych wykraczających poza materię rozpatrywanej ustawy, to wraz ze sprawozdaniem dotyczącym tej ustawy może przedstawić wniosek o podjęcie inicjatywy ustawodawczej wraz z projektem odpowiedniej ustawy.

Ustalenie, czy mamy do czynienia z poprawką Senatu, czy też z propozycją nowej regulacji prawnej, wykraczającej poza zakres ustawy nowelizującej, możliwe jest tylko przy zbadaniu treści konkretnej poprawki do ustawy. W wyroku z dnia 19 września 2008 r., sygn. akt K 5/07, Trybunał Konstytucyjny wskazał następujące zasady dekodowane z treści art. 118 ust. 1 i art. 121 ust. 2 Konstytucji:

- „- poprawki mogą dotyczyć wyłącznie materii, która była przedmiotem ustawy przekazanej Senatowi, w związku z czym Senat nie jest uprawniony do zastępowania treści ustawy treścią zupełnie inną, ponieważ ta może być wyłącznie przedmiotem nowej inicjatywy ustawodawczej;
- należy rozróżniać «głębokość» od «szerokości» poprawki, z uwzględnieniem tego, że «głębokość» poprawki dotyczy materii zawartej w uchwalonej przez Sejm ustawie, zaś «szerokość» poprawek pozwala określić granice przedmiotowe regulowanej materii;
- poprawki senackie w granicach materii objętej ustawą mogą przewidywać rozwiązania alternatywne (przeciwstawne wobec treści przyjętej przez Sejm), z tym że owa alternatywność materii zawartej w poprawce Senatu odnosić się musi wyłącznie do tekstu ustawy, który został przekazany Senatowi;
- obejmowanie „przy okazji” zmiany ustawy nowelizowanej poprawkami uchwalanymi przez Senat w trybie art. 121 ust. 2 Konstytucji materii niewyrażonych wprost w treści ustawy nowelizującej stanowi obejście art. 118 ust. 1, art. 119 i art. 121 Konstytucji;

- w sytuacji stwierdzenia przekroczenia przez Senat dopuszczalnego zakresu poprawek, ich nieodrzućenie przez Sejm nie powoduje konwalidacji takiego uchybienia;
- art. 7 Konstytucji wyklucza domniemywanie kompetencji organów konstytucyjnych, a zatem przekroczenie przez Senat granic poprawek wnoszonych w trybie art. 121 ust. 2 Konstytucji należy kwalifikować także jako naruszenie tego przepisu Konstytucji”.

Jak już podkreślono w niniejszym wniosku, Senat dysponuje inicjatywą ustawodawczą będącą narzędziem właściwym do wprowadzania zmian wykraczających poza materię ustawy uchwalonej przez Sejm. Zwracał na to uwagę także Trybunał Konstytucyjny: „Trybunał podkreśla, że Senat dysponuje możliwością wprowadzenia nawet daleko idących zmian legislacyjnych, w sytuacji gdy - rozpatrując ustawę uchwaloną przez Sejm - dostrzeże taką konieczność. Właściwym trybem w takiej sytuacji powinna być jednak inicjatywa ustawodawcza Senatu podjęta na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji. Taką drogę przewiduje wprost także art. 69 ust. 1 uchwały Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 listopada 1990 r. - Regulamin Senatu” (wyrok z dnia 18 kwietnia 2012 r., sygn. akt K 33/11). Także doktryna prawa konstytucyjnego opisując zasady trybu ustawodawczego zalicza do nich zawarte w ustawie zasadniczej zróżnicowanie zakresu Sejmu i Senatu w procesie uchwalania ustawy – art. 121 Konstytucji (W. Skrzydło (red.), *Polskie prawo konstytucyjne*, Lublin, 2003 r. str. 266).

W świetle orzecznictwa Trybunału należy też wskazać, że limitowanie ingerencji Senatu jest tym bardziej uzasadnione w procesie legislacyjnym, jeżeli dotyczy on ustawy zmieniającej. W tym wypadku, jak wskazuje Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu do wyroku z dnia 18 kwietnia 2012 r. sygn. akt K 33/11, niewątpliwie wyłączone jest zgłaszanie poprawek odnoszących się bezpośrednio do ustawy zmienianej ponad ich zakres wyznaczony ustawą przyjętą przez Sejm. „To, że procedowana ustawa ma charakter nowelizacji nie usprawiedliwia wprowadzania w trybie senackich poprawek kolejnych, nieprzewidzianych w przyjętej przez Sejm ustawie nowelizującej”. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 24 czerwca 2002 r., sygn. akt K 14/02 stwierdził, że: „Znacznie węższe ramy dla kształtowania przez poprawki Senatu materii ustawy, stwarza uchwalona przez Sejm nowelizacja obowiązującej ustawy, w szczególności zaś wtedy, gdy zakres tej nowelizacji jest niewielki.”

W dotychczasowym orzecznictwie wskazuje się, że poprawka Senatu może bez ograniczeń modyfikować materię już zawartą w uchwalonej przez Sejm ustawie („głębokość” poprawki senackiej). Trybunał stwierdził, że „poprawki senackie w granicach materii objętej ustawą mogą przewidywać rozwiązania alternatywne (przeciwstawne w stosunku do treści

przyjętej przez Sejm). Z tym, że owa alternatywność (przeciwstawność) materii zawartej w poprawce Senatu odnosić się musi wyłącznie do tekstu ustawy, który został przekazany Senatowi” (wyrok z dnia 20 lipca 2006 r., sygn. akt K 40/05 oraz wyrok z dnia 19 września 2008 r., sygn. akt K 5/07). Natomiast zakres przedmiotowy uchwalonej przez Sejm ustawy wyznacza „szerokość” dopuszczalnych poprawek senackich.

Wskazane powyżej ustalenia Trybunału Konstytucyjnego dotyczące poprawek Senatu mają wymiar wykraczający poza określenie granic, w jakich mogą wykonywać swoje uprawnienia Sejm i Senat. Tworzenie prawa jest tym rodzajem aktywności organów państwa, który wykracza w sferę wolności oraz praw człowieka i obywatela. Z tego względu ważne jest, aby następowało ono w ramach proceduralnych określonych przez Konstytucję. Dopiero bowiem wówczas zagwarantowana jest możliwość pełnej i rzetelnej analizy projektowanych regulacji w ramach procedury legislacyjnej w jakiej przyjmowany jest dany akt normatywny. Przekroczeniem wspomnianych ram proceduralnych było nadanie przez Senat nowego brzmienia ust. 1 w art. 5a ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora, który enumeratywnie przesądził, które prawa i obowiązki wynikające z tej ustawy ulegają zawieszeniu w czasie pozbawienia posła lub senatora wolności.

Mając na uwadze przedstawione poglądy Trybunału Konstytucyjnego oraz doktryny prawa, a także przedstawioną analizę procesu ustawodawczego, wynikiem którego było uchwalenie regulacji zaskarżonych w *petitum* wniosku, należy podnieść, iż zakwestionowane przepisy nie były objęte materią ustawy uchwalonej przez Sejm i następnie przekazanej Senatowi. Wprawdzie poprawki senackie w granicach materii objętej ustawą mogą przewidywać alternatywne rozwiązania, z tym jednak zastrzeżeniem, że owa alternatywność materii zawartej w poprawce Senatu odnosić się musi wyłącznie do tekstu ustawy, który został przekazany Senatowi przez Sejm. Tymczasem dotychczasowa, obowiązująca treść art. 5a ustawy z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora nie była w ogóle objęta nowelizacją uchwaloną przez Sejm. Sejm bowiem utrzymał dotychczasowe brzmienie powołanego przepisu umieszczając je w ust. 1. Tym samym nadanie nowego brzmienia ust. 1 i ust. 3 w art. 5a oraz wprowadzona zmiana w art. 2 nie mieści się w zakresie „szerokości” dopuszczalnych poprawek senackich. Znajduje to potwierdzenie w uzasadnieniu uchwały Senatu z dnia 12 lutego 2025 r. w sprawie ustawy o zmianie ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora. Punkt 1 powołanej uchwały jednoznacznie wskazuje na nadanie nowego brzmienia powołanemu wyżej przepisowi. Przy czym, jak wynika z uzasadnienia powołanej uchwały, poprawka była motywowana „naprawieniem”, niejako „przy okazji”, podnoszonych

w doktrynie wątpliwości, co do zgodności zmienionego unormowania z Konstytucją. Natomiast uzasadnienie powołanej uchwały dotyczące wprowadzenia poprawki nr 2 potwierdza zamiar rozszerzenia zakresu przepisu przejściowego zawartego w art. 2 ustawy nowelizującej. W rezultacie przepisy art. 23 ust. 10a ustawy z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora znajdują zastosowanie do parlamentarzysty wobec którego wydano postanowienie o zastosowaniu tymczasowego aresztowania przed dniem wejścia w życie nowelizującej ustawy.

Zaproponowane przez Senat poprawki stanowią całkowitą nowość normatywną, nieobjętą ustawą uchwaloną przez Sejm i ewidentnie wykraczają poza jej cel, którym było uregulowanie jedynie sytuacji prawnej posła albo senatora, w stosunku do którego wydane zostało postanowienie o zastosowaniu tymczasowego aresztowania, ale nie doszło jeszcze do rozpoczęcia wykonywania tego środka zapobiegawczego.

Jak już wskazano powyżej, obejmowanie w trakcie prac nad ustawą przekazaną przez Sejm, poprawkami uchwalanymi przez Senat w trybie art. 121 ust. 2 Konstytucji, „przy okazji” materii niewyrażonych wprost w treści ustawy nowelizującej, stanowi obejście art. 118 ust. 1, art. 119 ust. 1 i art. 121 ust. 2 Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 18 kwietnia 2012 r. sygn. akt K 33/11 zauważył natomiast, iż z konieczności rozróżnienia prawa inicjatywy ustawodawczej i prawa wnoszenia poprawek wynikają istotne ograniczenia względem tego ostatniego. Ramy inicjatywy ustawodawczej w zakresie przedmiotu i celu regulacji zależą wyłącznie od inicjatora, natomiast ramy poprawki są wyznaczone przez treść ustawy, do której ta poprawka została zgłoszona. Jeżeli Sejm rozpatruje ustawy w trzech czytaniach, należy przyjąć, że im bardziej jest zaawansowany proces legislacyjny, tym przestrzeń do wprowadzania poprawek jest wyraźnie ograniczona. Szczególnie, jak wskazuje Trybunał Konstytucyjny w przywołanym wyżej wyroku, ograniczone jest wnoszenie poprawek przez Senat. Senat, zgodnie z art. 120 Konstytucji, pracuje nad ustawą już uchwaloną przez Sejm, nie zaś nad projektem ustawy, który był rozpatrywany przez Sejm. Jak zaznaczył Trybunał w wskazanym powyżej wyroku: „O ile bowiem we wszystkich czterech ustępach art. 119, regulującego postępowanie legislacyjne w ramach pierwszej izby parlamentu, mowa o „projekcie ustawy”, o tyle art. 121, traktujący o pracach drugiej izby, posługuje się już słowem „ustawa”. Ponadto wynik interpretacji gramatycznej znajduje oparcie w wykładni funkcjonalnej. Trybunał podkreślił, że: „Jeśli bowiem celem analizowanych przepisów Konstytucji jest zachowanie pełnego procesu legislacyjnego co do zasadniczych treści normatywnych ustaw, nie można dopuścić, by na

etapie prac senackich do uchwalonej już ustawy, która przeszła trzy czytania, włączano całkowicie nowe treści”. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że tak wykazane rozumienie przepisów Konstytucji jest przyjęte w orzecznictwie Trybunału i akceptowane w doktrynie. Przykładowo w wyroku z dnia 23 lutego 1999 r., sygn. akt K 25/98, oceniając poprawki senackie do ustawy, której projekt w toku prac sejmowych został istotnie okrojony, Trybunał stwierdził: „Skoro jednak dochodzi do przekształcenia projektu w ustawę, to sytuacja zmienia się o tyle, że prace Senatu toczyć się mogą tylko nad ustawą o takiej treści, kształcie i rozmiarze, jaka została uchwalona przez Sejm”. W uzasadnieniu do wyroku z dnia 18 kwietnia 2012 r. sygn. akt K 33/11 przywołano także głosę prof. Piotra Winczorka do orzeczenia z dnia 23 lutego 1999 r., sygn. akt K 25/98, który zwrócił uwagę, że „Tym, z czym Senat może mieć do czynienia i co może uznać za bazę swoich poprawek, jest wyłącznie tekst ostatecznie uchwalony przez Sejm zgodnie z procedurą określoną w artykułach 118-120.” (*„Państwo i Prawo”* nr 6/1999, s. 106, podobnie: J. Galster i Z. Witkowski, w głosie *„Przegląd Sejmowy”* nr 2/1998, s. 170 oraz M. Kudej w głosie *„Przegląd Sejmowy”* nr 3/1999 s. 167). Doktryna oraz dotychczasowe orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego w pełni uzasadniają więc twierdzenie, że etapy prac sejmowych i prac senackich różnią się – między innymi – tym, że Sejm rozpatruje projekt ustawy, a Senat rozpatruje ustawę już uchwaloną przez Sejm.

Konsekwencją zaprezentowanej wyżej interpretacji jest stwierdzenie, że niedopuszczalne są poprawki Senatu wykraczające treściowo poza materię zawartą w ustawie przekazanej Senatowi do rozpatrzenia. Trybunał Konstytucyjny zajmuje począwszy od wyroku z dnia 23 listopada 1993 r., sygn. akt K 5/93 ugruntowane stanowisko, że poprawki Senatu dotyczyć muszą „wprost materii, która była przedmiotem regulacji w tym tekście, który został przekazany Senatowi”, nie mogą „dotyczyć spraw, które w ogóle nie były przedmiotem rozpatrzenia przez Sejm”, i prowadzić „do omijania przez niektóre podmioty, którym przysługuje prawo inicjatywy ustawodawczej, wcześniejszych stadiów procesu ustawodawczego”.

W wyroku z dnia 22 września 1997 r., sygn. akt K 25/97, Trybunał Konstytucyjny zajął stanowisko, że Sejm nie może uchylić się od rozpatrzenia poprawek zgłoszonych przez Senat, choćby wykraczały one poza zakres pojęcia „poprawek do ustawy”. Ocenę zaś, czy Senat wykroczył poza te ramy, przeprowadza wyłącznie Trybunał Konstytucyjny. Zestawienie art. 121 ust. 2 Konstytucji z regulaminem Senatu (art. 69) wskazuje na potrzebę oddzielnego traktowania dwóch odrębnych instytucji, jakimi są uchwała w przedmiocie inicjatywy ustawodawczej Senatu oraz uchwała zawierająca poprawki do ustawy uchwalonej przez Sejm.

Natomiast w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 lutego 1999 r., sygn. akt K 25/98, Sąd konstytucyjny jednoznacznie stwierdził, że w sytuacji uchwalania przez Senat poprawek do ustawy nowelizującej wykluczone jest modyfikowanie materii zawartej w ustawie nowelizowanej, której wyrażnie nie normuje ustawa nowelizująca.

Ponadto wynikająca z art. 7 Konstytucji zasada legalizmu wyklucza domniemanie kompetencji organów konstytucyjnych, a więc przekroczenie przez Senat granic poprawek wnoszonych w trybie art. 121 ust. 2 Konstytucji należy, jak wskazuje dotychczasowe orzecznictwo Trybunału, kwalifikować jako możliwe naruszenie tego przepisu Konstytucji (np. wyrok z dnia 19 września 2008 r. sygn. akt K 5/07).

Zasada legalizmu, o której mowa w art. 7 Konstytucji, stanowi pryncypium działania władzy publicznej. W przeciwieństwie bowiem do jednostki, której wolno wszystko, co nie jest prawem zakazane, organy władzy publicznej mogą czynić jedynie to, co zostało im przez prawo wyrażnie dozwolone. Podstawą wszelkich działań organów muszą być natomiast normy kompetencyjne. Jeżeli ich nie ma, organ po prostu nie ma możliwości dokonania określonej czynności, nawet gdyby taka czynność znajdowała się w sferze jego zadań (na podstawie norm zadaniowych czy formułujących ogólnie funkcje danego organu). Z tym wiąże się z kolei dyrektywa zakazu domniemanie kompetencji. Nakaz wyrażony w art. 7 jest kierowany do organów władzy publicznej rozumianych szeroko, czyli zarówno organów państwa, jak i innych organów władzy publicznej, które realizują władztwo publiczne (P. Tuleja, *Komentarz do art. 7 Konstytucji*, [w:] *Konstytucja RP*, op. cit., s. 303). Niewątpliwie Sejm, jako jeden z naczelných organów Rzeczypospolitej Polskiej i organ przedstawicielski Suwerena, jest takim nakazem objęty.

Analiza przebiegu postępowania ustawodawczego, którego wynikiem jest uchwalenie przez Sejm w dniu 21 lutego 2025 r. ustawy o zmianie ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora wskazuje na możliwość naruszenia wskazanych w *petitum* wniosku wzorów kontroli konstytucyjności – art. 7, art. 118 ust. 1, art. 119 ust. 1 i art. 121 ust. 2 Konstytucji.

Wykroczenie przez Senat poza dopuszczalny zakres poprawki, o której mowa w art. 121 ust. 2 Konstytucji, uznać należy także za naruszenie art. 118 ust. 1 i art. 119 ust. 1 Konstytucji określających prawo do wnoszenia projektów ustaw do Sejmu i rozpatrywania ich w procedurze trzech czytań. Prawa te wiążą się z obowiązkiem rozpatrzenia przez Sejm wniesionych projektów w szczególnej procedurze. Zawsze więc postępowanie legislacyjne musi się zaczynać w Sejmie (L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa, 2008 r., s. 231).

Ponadto należy zauważyć, że kształt poprawki Senatu nadającej nowe brzmienie art. 5a ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora w zakresie dodawanego ust. 1, nie pozostaje bez znaczenia dla wykonywania mandatu parlamentarzysty. W tym względzie należy zauważyć, że przedmiotowa nowelizacja ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora dotyka fundamentalnej zasady ustrojowej zawartej w art. 4 ust. 1 Konstytucji stanowiącej, że: „Władza zwierzchnia w Rzeczypospolitej Polskiej należy do Narodu, a Naród sprawuje władzę przez swoich przedstawicieli lub bezpośrednio. Dalsze przepisy wskazują konsekwentnie, że: „Posłowie są przedstawicielami Narodu. Nie wiążą ich instrukcje wyborców”, co na podstawie art. 108 odnosi się także do senatorów. Jak widać zatem polska ustawa zasadnicza ukształtowała mandat parlamentarny jako mandat wolny, z czego wynikają trzy zasadnicze skutki: 1) poseł (senator) reprezentuje cały naród; 2) ani wyborcy, ani ich organizacje nie mają prawnej możliwości narzucenia posłowi (senatorowi) sposobu działania, w tym zwłaszcza głosowania w izbie; 3) ani wyborcy, ani ich organizacje nie mogą doprowadzić do przedterminowego wygaśnięcia mandatu posła (senatora) (L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2024, s. 252).

W celu właściwego wykonywania mandatu posła i senatora bardzo ważne jest stworzenie parlamentarzystom gwarancji niezależności, które utrudnią wywieranie na nich nacisków, a także uchronią ich przed ewentualnymi konfliktami interesów (*ibidem*). Do najistotniejszych gwarancji zaliczamy immunitety parlamentarne oraz zasadę niepołączalności (*incompatibilitas*).

W związku z wykonywaniem mandatu przepisy prawa nakładają na przedstawiciela narodu szereg obowiązków oraz przyznają mu określone prawa. Zgodnie z art. 106 Konstytucji: „Warunki niezbędne do skutecznego wypełniania obowiązków oraz ochronę praw wynikających ze sprawowania mandatu określa ustawa”. Chodzi tutaj oczywiście o ustawę z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora. Wszystkie prawa i obowiązki zmierzają w istocie do tego, by mandat przedstawiciela był realizowany w sposób jak najbardziej efektywny.

Zgodnie z art. 106 Konstytucji kwestie związane z uregulowaniem materii związanej z wykonywaniem mandatu przez posła i senatora, wchodzą w zakres swobody ustawodawcy. Nie zmienia to jednak faktu, że ze względu na to, iż materia określająca zasadę przedstawicielstwa narodu oraz charakteru mandatu zostały uregulowane w ustawie zasadniczej, ustawodawca musi kierować się w tym względzie zasadą powściągliwości i należytej ostrożności, by nie naruszyć materii konstytucyjnej. W szczególności ważne jest, by

ustawodawca nie naruszył szczególnego statusu posłów i senatorów, który wynika, jak wskazywał w swym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny, z faktu sprawowania przez nich funkcji państwowych i pełnienia swoistej służby społecznej (E. Gierach, *Komentarz do art. 106 Konstytucji*, [w:] *Konstytucja RP. Komentarz*, Tom II, M. Safjan, L. Bosek (red.), Warszawa 2016, s. 353; zob. także orzeczenie TK z dnia 18 marca 1997 r., sygn. akt K 15/96).

Nie kwestionuję, co do zasady, podnoszonych w doktrynie prawa konstytucyjnego, wątpliwości, co do zgodności z Konstytucją konstrukcji prawnej zawartej w obowiązującym obecnie art. 5a ustawy z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora i wynikającej z tych wątpliwości potrzeby zmian przepisów tej ustawy. Wykładnia ustawowego sformułowania „o niewykonywaniu praw i obowiązków wynikających z ustawy” prowadzi bowiem do powstania zasadniczych wątpliwości interpretacyjnych, które dotyczą przede wszystkim ograniczenia tych praw oraz obowiązków przypisanych posłom lub senatorom, które znajdują swoje źródło w Konstytucji. Mimo to instytucja poprawek Senatu nie może być wykorzystywana do niwelowania niejasności interpretacyjnych, luk lub błędów przepisów ustaw, które nie zostały uwzględnione w regulacjach przyjmowanych przez Sejm w formie ustawy, zwłaszcza gdy chodzi o tak istotny przedmiot regulacji, jaki dotyczy zakresu wykonywania mandatu posła i senatora.

W tym kontekście przypomnieć należy, że unormowania odnoszące się do konstrukcji mandatu przedstawicielskiego (tj. mandatu posła i senatora) są przedmiotem regulacji konstytucyjnej. To właśnie ustawa zasadnicza normuje podstawowe kwestie związane z nabyciem i wykonywaniem mandatu przedstawicielskiego. Przy czym zauważyć należy, iż Konstytucja nie łączyła i dotąd nie łączy żadnych konsekwencji w postaci pozbawienia deputowanego jego uprawnień i obowiązków. Przed wprowadzeniem art. 5a przyjmowano, że deputowany, który nie pozostaje na wolności, może i powinien wykonywać mandat parlamentarny w takim zakresie, w jakim jest to możliwe, biorąc pod uwagę jego aktualny status (np. parlamentarzysta tymczasowo aresztowany, parlamentarzysta odbywający karę pozbawienia wolności). Przepis art. 5a został dodany do ustawy przez art. 1 pkt 1 ustawy z dnia 6 stycznia 2005 r. o zmianie ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora. Do tego czasu w regulacji ustawowej nie funkcjonowały żadne wyraźne unormowania, które regulowałyby status parlamentarzysty – mówiąc ogólnie – pozbawionego wolności. To stwierdzenie nie oznacza jednak, że przepisy konstytucyjne i ustawowe w ogóle nie odnosiły się do statusu prawnego parlamentarzysty pozbawionego wolności.

Przede wszystkim należy wskazać, że samo istnienie przywileju nietykalności parlamentarnej jako zakazu pozbawiania lub ograniczania wolności osobistej deputowanego bez spełnienia określonych warunków (zgoda izby lub ujęcie na gorącym uczynku popełnienia przestępstwa, o ile zatrzymanie deputowanego jest niezbędne dla zapewnienia prawidłowego toku postępowania karnego) świadczy o tym, że jeżeli te warunki zaistnieją (zostaną spełnione), to jest możliwe aresztowanie lub zatrzymanie posła bądź senatora. A zatem zarówno Konstytucja w art. 105 ust. 5, jak i ustawa w ówczesnie obowiązującym art. 9, jeszcze przed dodaniem do treści ustawy art. 5a, przewidywały możliwość zaistnienia takiej sytuacji, w której parlamentarzysta aktualnej kadencji zostanie np. zatrzymany, tymczasowo aresztowany lub skazany na karę pozbawienia wolności (J. Repel, *Ocena projektów nowelizacji ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora w związku z pozbawieniem posła wolności*, [w:] *Status posła*, cz. I, *Wybór ekspertyz prawnych do art. 1–24 ustawy z 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora* (Dz. U. z 2003 r. nr 221, poz. 2199, ze zm.), Warszawa 2007, s. 57; K. Grajewski, *Warunki wykonywania mandatu parlamentarnego przez posła (senatora) tymczasowo aresztowanego lub skazanego na karę pozbawienia wolności*, [w:] *Status posła*, cz. I, *Wybór ekspertyz prawnych do art. 1–24 ustawy z 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora* (Dz. U. z 2003 r. nr 221, poz. 2199, ze zm.), Warszawa 2007, s. 34). Z tego względu w doktrynie wyrażano m.in. przekonanie, że skoro Konstytucja i inne przepisy wyraźnie dopuszczają taką sytuację, to jej konsekwencją nie może być utrata mandatu parlamentarnego. Z powołanych wyżej przepisów nie wynika bowiem nic ponadto, że w określonych sytuacjach parlamentarzysta może zostać pozbawiony wolności, w żadnym zaś wypadku z aktu zgody izby na aresztowanie lub zatrzymanie parlamentarzysty nie można domniemywać zgody parlamentu na niewykonywanie mandatu przez jednego ze swoich członków (por. J. Mordwiłko, *Możliwość ustawowego uregulowania ograniczenia sprawowania mandatu przedstawiciela pozbawionego wolności*, [w:] *Status posła*, cz. I, *Wybór ekspertyz prawnych do art. 1–24 ustawy z 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora* (Dz. U. z 2003 r. nr 221, poz. 2199, ze zm.), Warszawa 2007, s. 52).

W świetle powyższego, regulacja dotycząca zakresu ograniczenia wykonywania mandatu przez pozbawienie deputowanego tymczasowo aresztowanego lub skazanego na karę pozbawienia wolności, określonych przysługujących mu praw składających się na katalog instrumentów prawnych umożliwiających mu wykonywanie mandatu, nie może prowadzić do sytuacji, w której „wydrenowanie” z praw służących realizacji wykonywania mandatu, *de facto* doprowadzi do sytuacji utraty mandatu.

W tym kontekście zaproponowany w art. 5a ust. 1 katalog określający prawa i obowiązki parlamentarzysty ulegające zawieszeniu może budzić pewne wątpliwości, co do jego zupełności i kompletności. Na kwestie te zwracały uwagę służby prawne Sejmu podczas procedowania zaskarżonej ustawy wskazując na przykład art. 23 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora w zakresie możliwości tworzenia biur poselskich przez posłów pozbawionych wolności. Co więcej i także przykładowo, w art. 5a ust. 1 wyłączono stosowanie art. 19 ust. 1 ustawy w zakresie uzyskiwania informacji i materiałów z działalności organów administracji rządowej i samorządu terytorialnego, a także spółek z udziałem Skarbu Państwa oraz zakładów i przedsiębiorstw państwowych i samorządowych, co stanowi pochodną i niejako uzupełnienie wynikającego bezpośrednio z Konstytucji prawa do wnoszenia interpelacji i zapytań poselskich. Skoro zatem podczas pozbawienia wolności parlamentarzysta może składać interpelacje i zapytania, wydaje się, że nie ma przeszkód i podstaw do pozbawienia go możliwości uzyskiwania na pisemne wystąpienie, w trybie tego przepisu, informacji i materiałów od licznych podmiotów, których działalność związana jest z państwem i samorządem terytorialnym.

W doktrynie wskazuje się, że: „Konstatacja o rozstrzygnięciu kolizji pomiędzy przepisami regulującymi wykonywanie mandatu przedstawicielskiego a unormowaniami precyzującymi cele i warunki szeroko rozumianego pozbawienia wolności parlamentarzysty na rzecz tych ostatnich rozwiązuje dylemat dotyczący dopuszczalnych form sprawowania mandatu przez parlamentarzystę pozbawionego wolności jedynie teoretycznie, gdyż wymaga interpretacji każdego konkretnego przypadku (każdego uprawnienia bądź obowiązku deputowanego) w kontekście regulacji co najmniej prawa karnego procesowego, wykonawczego i prawa wykroczeń regulującego status prawny osoby będącej stroną postępowania karnego. Nie jest natomiast możliwe sporządzenie zamkniętego i niebudzącego wątpliwości katalogu takich form wykonywania mandatu parlamentarnego, które byłyby dopuszczalne, i takich, które byłyby niedozwolone, chociaż, jak się wydaje, w pewnym, zasadniczym zakresie stworzenie takiej regulacji byłoby możliwe i, co więcej, celowe.” (K. Grajewski, J. Stelina, P. Uziębło, *Komentarz do ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora*, Warszawa 2014, Komentarz do art. 5a.)

Wskazane jednak powyżej przykłady nie pozwalają na przyjęcie kategorycznego wniosku, że udało się stworzyć kompatybilne ze sobą regulacje dotyczące zawieszenia określonych praw i obowiązków parlamentarzysty na czas pozbawienia go wolności. Nie może to dziwić, w sytuacji, gdy tak poważna materia prawno-konstytucyjna wprowadzona została *ad*

hoc, w drodze poprawki Senatu wykraczającej poza zakres materii uregulowanej w ustawie, bez wcześniejszych pogłębionych analiz i opinii doktryny w tym temacie. Mając zatem na uwadze wagę materii regulowanej przez zakwestionowane w *petitum* wniosku przepisy, tym bardziej uzasadnionym jest poddanie procedury ich uchwalenia pod ocenę Trybunału Konstytucyjnego.

Ze względu na podniesione powyżej wątpliwości, wnoszę o zbadanie przez Trybunał Konstytucyjny zgodności z Konstytucją ustawy z dnia 21 lutego 2025 r. o zmianie ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora w zakresie określonym w *petitum* wniosku.

A handwritten signature in blue ink, consisting of stylized, cursive letters. The signature appears to be 'A. G.' or similar, with a long horizontal stroke at the beginning and a large loop at the end.