



MINISTER SPRAWIEDLIWOŚCI

DSO-I-071-29/15

BM-I-071-91/15/4
150506 - 00055

dot. BPS/043-73-3173-MS/15

Warszawa, dnia 5.05. 2015 r.

SEKRETARIAT
Biura Prac Senackich
Wpłynęło dn. 7.05.15
nr. 2743, podpis. [signature]

Pan

Bogdan Borusewicz

Marszałek Senatu

Rzeczypospolitej Polskiej

GABINET MARSZAŁKA SENATU

wpłynęło dn. 6.05.15.
nr. 1813, podpis. [signature]

Szanowny Panie Marszałku

Odpowiadając na oświadczenie złożone przez senatorów Panów Wojciecha Skurkiewicza, Roberta Mamątową, Bogdana Pęka i Kazimierza Jaworskiego podczas 73. posiedzenia Senatu RP w dniu 16 kwietnia 2015 r. w sprawie prowadzenia przez Sąd Okręgowy w Warszawie postępowania cywilnego o ochronę dóbr osobistych przeciwko byłemu posłowi Zbigniewowi Kuźmiukowi z naruszeniem immunitetu parlamentarnego, uprzejmie informuję.

Stanowisko w tej sprawie wyrażone zostało w piśmie z dnia 16 marca 2015 r., stanowiącym odpowiedź na oświadczenie senatorów Stanisława Karczewskiego i Wojciecha Skurkiewicza złożone w tej samej sprawie w dniu 7 lutego 2015 r. podczas 70. posiedzenia Senatu RP, które w całości podtrzymuję.

Zgodnie z art. 9a § 1 i 2 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. *Prawo o ustroju sądów powszechnych* (t.j. Dz.U. z 2015 r., poz. 133), dalej zwanej „u.s.p.”, nad działalnością administracyjną sądów powszechnych, polegającą na zapewnieniu właściwego toku wewnętrznego urzędowania bezpośrednio związanego z wykonywaniem przez sądy zadań z zakresu sprawowania wymiaru sprawiedliwości i ochrony prawnej, sprawowany jest zewnętrzny i wewnętrzny nadzór administracyjny.

Minister Sprawiedliwości stosownie do art. 9a § 2 i art. 37f § 1 u.s.p. sprawuje zewnętrzny nadzór administracyjny nad działalnością administracyjną sądów powszechnych, który obejmuje analizę i ocenę prawidłowości oraz skuteczności wykonywania przez prezesów sądów wewnętrznego nadzoru administracyjnego. W ramach nadzoru zewnętrznego Minister Sprawiedliwości analizuje informacje roczne o działalności sądów, ustala ogólne

kierunki wewnętrznego nadzoru administracyjnego wykonywanego przez prezesów sądów apelacyjnych, kontroluje wykonywanie obowiązków nadzorczych przez prezesów sądów apelacyjnych oraz wydaje stosowne zarządzenia. W przypadku stwierdzenia istotnych uchybień w działalności administracyjnej sądu lub niewykonania przez prezesa sądu apelacyjnego wskazanych zarządzeń może zarządzić przeprowadzenie lustracji sądu lub wydziału sądu albo przeprowadzenie lustracji działalności nadzorczej prezesa sądu (art. 37g § 1 i 2 u.s.p.).

Prezesom sądów natomiast powierzony został wewnętrzny nadzór administracyjny nad administracyjną działalnością sądów, w ramach którego w szczególności: badają sprawność postępowania w poszczególnych sprawach, kontrolują działalność sekretariatu wydziału, badają prawidłowość przydzielania sędziom i referendarzom sądowym spraw oraz równomiernego obciążenia ich pracą (art. 9a § 1 oraz art. 37b § 1, 2 i § 3 pkt 2 i 3 u.s.p.).

Stosownie do treści art. 9b u.s.p. czynności z zakresu nadzoru administracyjnego nie mogą wkraczać w dziedzinę, w której sędziowie są niezawisli. Tym samym ocena trafności wydanych w sprawach orzeczeń sądowych i podejmowanych czynności procesowych pozostaje poza ustawowo przyznanym Ministrowi Sprawiedliwości i prezesom sądów zakresem kompetencji. Rozstrzyganie spraw sądowych leży w gestii niezawisłych sądów, których orzeczenia podlegają kontroli judykacyjnej sprawowanej przez sądy drugiej instancji na skutek rozpatrywania środków odwoławczych oraz przez Sąd Najwyższy.

Poruszone w oświadczeniu zagadnienia w zakresie, w jakim odnoszą się do konkretnej sprawy sądowej prowadzonej przed Sądem Okręgowym w Warszawie przeciwko byłemu posłowi na Sejm RP Panu Zbigniewowi Kuźmiukowi z racji opisanych wyżej kompetencji Ministra Sprawiedliwości, nie pozwalają na szczegółowe odniesienie się do nich.

Zgodnie z art. 105 ust. 1 Konstytucji RP poseł nie może być pociągnięty do odpowiedzialności za swoją działalność wchodzącą w zakres sprawowania mandatu poselskiego ani w czasie jego trwania, ani po jego wygaśnięciu. Za taką działalność poseł odpowiada wyłącznie przed Sejmem, a w przypadku naruszenia praw osób trzecich może być pociągnięty do odpowiedzialności sądowej tylko za zgodą Sejmu. Powyższy przepis, stosownie do treści art. 108 Konstytucji RP, znajduje odpowiednie zastosowanie do senatorów. Szczegółowa regulacja zasad pociągania posłów i senatorów do odpowiedzialności sądowej zarówno karnej, jak i cywilnoprawnej, a także zakresu immunitetu parlamentarnego, zawarta jest w ustawie z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (tekst jednolity Dz.U. z 2011 r. Nr 7, poz. 29 późn.zm.), dalej: „u.w.m.p.s”. Z treści art. 6 ust. 1 u.w.m.p.s. wynika, że poseł lub senator nie może być

pociągnięty do odpowiedzialności za swoją działalność wchodzącą w zakres sprawowania mandatu ani w czasie jego trwania, ani po jego wygaśnięciu, z zastrzeżeniem art. 6a u.w.m.p.s. Za taką działalność poseł lub senator odpowiada tylko przed Sejmem lub Senatem. W przepisie art. 6a u.w.m.p.s. powtórzono zasadę wyrażoną w Konstytucji RP, że poseł lub senator, który, podejmując działania wchodzące w zakres sprawowania mandatu, narusza prawa osób trzecich, może być pociągnięty do odpowiedzialności sądowej tylko za zgodą Sejmu lub Senatu. W art. 6 ust. 2 u.w.m.p.s. wskazano, co obejmuje działalność wchodząca w zakres sprawowanego przez posła lub senatora mandatu, a wyliczenie zawarte w tym przepisie - zgodnie z postulatem ścisłej wykładni - należy uznać za wyczerpujące. Immunitetem objęta jest odpowiedzialność posła lub senatora za naruszenie praw osób trzecich działaniem polegającym na zgłaszaniu wniosków, wystąpieniach lub głosowaniach na posiedzeniach Sejmu, Senatu lub Zgromadzenia Narodowego oraz ich organów, na posiedzeniach klubów, kół i zespołów poselskich, senackich lub parlamentarnych, a także inna działalność związana nieodłącznie ze sprawowaniem mandatu.

Za ścisłą wykładnią przepisów dotyczących immunitetu parlamentarnego i wąskim rozumieniem wykonywania mandatu poselskiego opowiedział się Trybunał Konstytucyjny w wyrokach z dnia 21 października 1998 r., K 24/98 (OTK Zb.Urz. 1998, nr 6, poz. 97), z dnia 8 listopada 2004 r., K 38/03 (OTK-A Zb.Urz. 2004, nr 10, poz. 104) oraz z dnia 28 listopada 2001 r., K 36/01 (OTK Zb.Urz. 2001, nr 8, poz. 255), wskazując, że nie jest to przywilej indywidualny przyznany poszczególnym członkom parlamentu, lecz przywilej instytucji i należy go rozpatrywać nie w kategoriach prawa podmiotowego, ale w kategoriach instytucjonalnych, na tle funkcjonowania organów państwa. Jego sens i potrzeba sięgają tylko tak daleko, jak jest to niezbędne do zapewnienia prawidłowego działania parlamentu jako organu i prawidłowego wykonywania mandatu przez posła i senatora jako członków tego organu. Zakres immunitetu powinien być wyznaczony tylko w takim rozmiarze, w jakim wiąże się z ochroną izby i jej członków przed zewnętrznymi ingerencjami w działalność parlamentu. Nie można go traktować jako środka zapewniającego bezkarność parlamentarzystom, którzy naruszyli prawo.

Za koniecznością wąskiego rozumienia zakresu immunitetu parlamentarnego wypowiedział się również Europejski Trybunał Praw Człowieka w wyroku z dnia 30 kwietnia 2003 r. w sprawie A.Cordoba przeciwko Włochom, skarga numer 45649/99 ("Przegląd Sejmowy" 2004, nr 2, s. 200), stwierdzając, iż immunitet ogranicza prawo do sądu osobom, których dobra zostały naruszone przez działania parlamentarzysty korzystającego z immunitetu. Podkreślił, że immunitet został stworzony by chronić interesy parlamentu jako

całości, a nie interesy poszczególnych parlamentarzystów i wobec tego powinien chronić jedynie wypowiedzi wyrażane w trakcie debaty parlamentarnej. Tylko taki immunitet, zdaniem Trybunału, jest zgodny z art. 6 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z dnia 4 grudnia 1950 r. (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 z późn. zm.), dalej: „Konwencja”, a zatem tylko taki zakres immunitetu powinny zawierać regulacje ustawowe państw, które Konwencję tę ratyfikowały. Natomiast w wyroku z dnia 11 lutego 2010 r. w sprawie P. Syngelidis przeciwko Grecji, skarga nr 24895/07, (LEX nr 560789) Europejski Trybunał Praw Człowieka wskazał, iż nie byłoby to zgodne z zasadą rządów prawa w demokratycznym społeczeństwie, ani z podstawową zasadą leżącą u podstaw przyjęcia art. 6 ust. 1 Konwencji, gdyby Państwo mogło, nieograniczone ani niekontrolowane przez Trybunał, usuwać spod jurysdykcji sądów cały szereg roszczeń cywilnych lub przyznawać immunitety całym grupom osób. Tym samym, w przypadku, gdy immunitet parlamentarny zakłóca wykonywanie prawa dostępu do wymiaru sprawiedliwości, przy rozstrzygnięciu, czy dany środek był, czy nie był proporcjonalny, należy zbadać, czy zakwestionowane czyny były związane z wykonywaniem funkcji parlamentarnych w ścisłym sensie. Brak jakiegokolwiek wyraźnego związku z działalnością parlamentarną wymaga, by Trybunał przyjmował wąską wykładnię pojęcia proporcjonalności pomiędzy celem, który ma zostać zrealizowany, a stosowanymi środkami. Dzieje się tak zwłaszcza wówczas, gdy ograniczenia w prawie dostępu do sądu wynikają z postanowienia organu politycznego. Ponadto, im szerszy zakres immunitetu, tym bardziej przekonujące musi być jego uzasadnienie.

Jeżeli poseł, przeciwko któremu wytoczono powództwo o naruszenie dóbr osobistych, powołuje się na immunitet, ma prawo po pierwsze podnieść zarzut formalny istnienia przeszkody procesowej w postaci immunitetu i na nim spoczywa ciężar dowodu istnienia okoliczności uzasadniających zastosowanie immunitetu. Obowiązany jest więc do wykazania w procesie, że działalność, za którą pociągnięty jest do odpowiedzialności, wchodzi w zakres sprawowania mandatu.

Zgodnie z art. 221 k.p.c. pozwany nie może odmówić wdania się w spór co do istoty sprawy, chociaż wniósł zarzuty formalne. Jeżeli zatem pozwany wnosi zarzuty formalne, nawet najdalej idące, nie może wstrzymać się ze zgłoszeniem zarzutów merytorycznych (nie wyłączając zagadnień wstępnych) w oczekiwaniu na rozstrzygnięcie - przez sąd - wysuniętych przez niego zarzutów procesowych. W gestii sądu pozostaje ocena, czy zgłoszone zarzuty nie wymagają uzupełnienia materiału procesowego i celowości oraz zakresu ograniczenia rozprawy. Obowiązek (ciężar procesowy) przedstawiania okoliczności

faktycznych i dowodów (art. 3 i 232 k.p.c. w związku z art. 6 k.c.) spoczywa na stronach, których aktywna postawa ma istotne znaczenie w przebiegu procesu cywilnego, tzn. ma być "siłą napędową" procesu cywilnego. Po zmianach ustrojowych i związanych z tym nowelizacjach procedury cywilnej, m. in. skreśleniu § 2 w art. 3 k.p.c., przyjęty został kontradiktoryjny model postępowania, w którym materiał procesowy dostarczają strony. To one, a nie sąd, są wyłącznym dysponentem toczącego się postępowania i ponoszą odpowiedzialność za jego wynik (por. uzasadnienie wyroki Sądu Najwyższego z dnia 17 grudnia 1996 r., I CKU 45/96, OSNC 1997/6-7/76, z glosą A. Zielińskiego, Palestra 1998, nr 1-2, s. 204, z dnia 7 marca 1997 r., II CKN 70/96, OSNC 1997/8/113, z dnia 7 października 1998 r., II UKN 244/98, OSNAPiUS 1999/20/ 662; z dnia 7 maja 2008 r., II PK 307/07, Lex nr 490351 oraz z dnia 4 października 2007 r., V CSK 188/07, Lex 485901).

Przejawem kontradiktoryjnego charakteru procesu i realizacją zasady równości jest złożenie odpowiedzi na pozew, w której pozwany ustosunkowuje się (pozytywnie bądź negatywnie) do żądania pozwu, do jego podstawy faktycznej oraz wniosków dowodowych powoda. Zarazem przedstawia swoje twierdzenia, zarzuty oraz dowody. Z przepisu art. 207 § 1 k.p.c. wynika, że złożenie odpowiedzi na pozew, stanowiąc ciężar procesowy, zasadniczo jest pozostawione uznaniu pozwanego. Jednak przewodniczący realizując postulat zachowania należytej sprawności postępowania (art. 207 § 2 k.p.c. w zw. z art. 6 § 1 k.p.c.), może wezwać pozwanego do wniesienia odpowiedzi na pozew. Niezłożenie odpowiedzi na pozew *per se* nie powoduje skutku w postaci wydania wyroku zaocznego, jeżeli nie zostały spełnione przesłanki z art. 339 k.p.c. i 340 k.p.c.

Podkreślić należy, iż w przypadku przysługiwania pozwanemu immunitetu parlamentarnego mamy do czynienia ze sprawą cywilną przynależną do drogi sądowej i ograniczenie tej drogi przez ten immunitet – na rzecz innego organu – nie ma miejsca. Inaczej ujmując, przeszkoda procesowa, którą sąd uwzględnia z urzędu, nie dotyczy przedmiotu sprawy, lecz ma charakter *stricte* podmiotowy. W związku z brakiem zgody właściwej izby na pociągnięcie parlamentarzysty do odpowiedzialności cywilnoprawnej pozew podlega odrzuceniu. Dokonanie oceny, czy związany z żądaniem pozwu czyn pozwanego posła objęty jest immunitetem należy do sądu i jest uzależnione od określonych okoliczności faktycznych (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 13 kwietnia 2007 r., I CSK 31/07, OSNC 2008/5/48).

Zajęte przez sąd stanowisko w tej kwestii nie podlega kontroli Sejmu. Ocena sądu nie wymaga też jakiegokolwiek współdziałania Sejmu, aczkolwiek ten organ decyduje o uchyleniu immunitetu. Kwestionowanie zasadności zajętego przez sąd stanowiska, że pozwanego nie

chroni immunitet obejmujący odpowiedzialność posła za jego działalność wchodzącą w zakres sprawowania mandatu (art. 105 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 6 ust. 1 u.w.m.p.s. w związku z ust. 2 u.w.m.p.s.), może jedynie nastąpić poprzez zaskarżenie przez stronę niekorzystnego dla niej orzeczenia z powołaniem się na okoliczności, iż rozpoznanie sprawy i jej zakończenie wydaniem wyroku spowodowało nieważność postępowania.

Z poważaniem

z upoważnienia
MINISTRA SPRAWIEDLIWOŚCI

Wojciech Hajduk
PODSEKRETARZ STANU