Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 18/01/2026 18:36:20

Studia Iuridica Lublinensia 2014, nr 22

Dariusz Dudek

Biznes i (nie)odpowiedzialność konstytucyjna posła

Business and constitutional (ir)responsibility of the Deputy

Celem tego opracowania[1] jest krytyczna analiza przepisów normujących delikt konstytucyjny parlamentarzysty, czyli art. 107 Konstytucji z dnia 2 kwietnia 1997 r.[2] w związku z przepisami ustawy z 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora.[3] Wstępny ogląd sytuacji normatywnej, uwzględniający regułę *incompatibilitatis*, w zestawieniu ze znanym notoryjnie faktem zaangażowania niektórych członków naszego parlamentu w biznes[4], najczęściej podejmowany przed uzyskaniem mandatu i niekiedy kontynuowany – podaje w wątpliwość skuteczność konstytucyjnych zakazów. To zaś czyni względnie nową[5] konstrukcję ograniczenia mandatu nader iluzoryczną.

W pierwszym rzędzie konieczna jest bliższa rekonstrukcja zakazów, przewidzianych w art. 107 ust. 1 Konstytucji, a następnie w art. 34 ustawy o wykonywaniu mandatu w związku z działalnością biznesową posła (senatora) w okresie sprawowania mandatu parlamentarnego.

UREGULOWANIE NIEPOŁĄCZALNOŚCI MATERIALNEJ MANDATU W KONSTYTUCJI (Z UWZGLĘDNIENIEM DOKTRYNY I ORZECZNICTWA KONSTYTUCYJNEGO)

[1] Poprzedzonego ekspertyzą prawną autora nt. działalności gospodarczej posła, sporządzoną dla potrzeb parlamentarnych (niepublikowana).

[2] Dz. U. nr 78, poz. 483 z późn. zm.

[3] Dz. U. z 2011 r. nr 7, poz. 29 z późn. zm.

[4] Niezależnie od przynależności klubowej i „orientacji" politycznej czy innej.

[5] Względnie, bo znaną już przed wojną – por. art. 2 noweli sierpniowej z 1926 r. oraz art. 43–44 Konstytucji kwietniowej z 1935 r.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 18/01/2026 18:36:20

I

Konstytucja z 1997 r., normując w rozdziale IV „Sejm i Senat" status posłów oraz senatorów w kontekście tzw. niepołączalności formalnej mandatu parlamentarnego (art. 103 ust. 1 i 2 – *incompatibilitas* w ścisłym ujęciu), zawiera otwartą zapowiedź konstytucyjną, zgodnie z którą „inne przypadki zakazu łączenia mandatu poselskiego z funkcjami publicznymi oraz zakazu jego sprawowania może określić ustawa" (ust. 3).

Ponadto, w art. 107 ust. 1 przyjmuje regułę, również opartą na założeniu ustawowego „doregulowania" normy konstytucyjnej, dotyczącą tzw. niepołączalności materialnej:

> W zakresie określonym ustawą poseł nie może prowadzić działalności gospodarczej z osiąganiem korzyści z majątku Skarbu Państwa lub samorządu terytorialnego ani nabywać tego majątku (ust. 1).

Przewiduje przy tym jedyną, bezwzględnie oznaczoną, niepodlegającą stopniowaniu czy miarkowaniu sankcję „za naruszenie zakazów, o których mowa w ust. 1, poseł, uchwałą Sejmu podjętą na wniosek Marszałka Sejmu, może być pociągnięty do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu, który orzeka w przedmiocie pozbawienia mandatu" (ust. 2). Zgodnie z art. 108 Konstytucji przytoczone przepisy mają odpowiednie zastosowanie do senatorów.[6]

Nie może budzić wątpliwości *ratio legis* przywołanego unormowania, mianowicie eliminacja zjawisk korupcyjnych oraz kolizji interesów, które są w powszechnym przekonaniu ewidentnym i zasadniczym problemem społecznym w Polsce oraz jedną z głównych przyczyn degradacji naszego życia publicznego i biznesu.[7] To zaś jest niezbędne do zagwarantowania prawidłowego funkcjonowania parlamentu oraz zapewnienia mu koniecznego autorytetu i zaufania wśród opinii publicznej.[8]

---

[6] Zauważmy na marginesie, że trzeba nader nieufnie podchodzić do tak ogólnie i bezwzględnie sformułowanych przepisów sankcyjnych, pozostawiających ustawodawcy *carte blanche*; jeśli bowiem zabrakłoby w ogóle regulacji ustawowej albo jej koniecznej precyzji, to czy gotowi jesteśmy akceptować wniosek, że poseł, który np. wynająłby 30-letni zdezelowany beczkowóz od przedsiębiorstwa komunalnego MPO i używał go do podlewania skweru kwiatowego przed siedzibą swojej prywatnej firmy, prowadzącej choćby przeogromny biznes, a następnie zakupiłby ten pojazd za oszacowaną przez niezależnego biegłego cenę rynkową wynoszącą 100 zł – formalnie biorąc, będąc sprawcą przekroczenia zakazu konstytucyjnego, powinien utracić swój mandat?

[7] Co stanowiło podstawowy motyw ustawodawczy uchwalonej w dniu 9 czerwca 2006 r. ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, Dz. U. nr 104, poz. 708 z późn. zm., o czym piszę bliżej w artykule: *Korupcja, prawo karne i konstytucja* [w:] A. Dębiński i in. (red.), *Hominum causa omne ius constitutum est*, Lublin 2006, s. 349–366.

[8] Por. L. Garlicki [w:] idem (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, teza 2 do art. 107, Warszawa 2001, s. 1.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 18/01/2026 18:36:20

Ten właśnie aspekt omawianej instytucji jest podkreślany i akceptowany w doktrynie konstytucyjnej. Jak słusznie zauważono, konstytucyjny zakaz ma znaczenie prewencyjne, służąc zapobieżeniu wykorzystywania przez deputowanego swej pozycji do prowadzenia własnych interesów[9] oraz uzyskiwania nienależnych przywilejów z tytułu piastowania funkcji publicznej (sprawowania mandatu), związanego z tym statusem łatwiejszego dostępu do dysponentów majątku.[10] Chodzi więc o wykluczenie takich sytuacji, w których parlamentarzyści ze względu na ich pozycję mogliby odnosić nieuzasadnione korzyści, w związku z ich działalnością na „styku z władzą publiczną", albo też pozostając w określonych relacjach z funkcjonariuszami zarządzającymi majątkiem będącym w dyspozycji państwa lub jednostek samorządu terytorialnego.[11] Należy wreszcie zgodzić się z poglądem, iż aksjologicznym uzasadnieniem omawianego zakazu konstytucyjnego jest potrzeba wyeliminowania z przestrzeni publicznej konfliktu między interesem publicznym i prywatnym interesem parlamentarzysty, a zwłaszcza „samouprzywilejowania", polegającego na skupieniu w jednym ręku uprawnienia do stanowienia regulacji i szansy wykorzystywania tworzonych w ten sposób możliwości.[12]

II

Autorzy przywołanych poglądów respektują dorobek orzeczniczy naszego Trybunału Konstytucyjnego, właściwie biorąc, ukształtowany jeszcze w latach 90., czyli na gruncie przepisów ustawy z dnia 5 czerwca 1992 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne. Trybunał stwierdził wówczas, że wskazane przepisy mają na celu ochronę prawidłowego wykonywania zadań publicznych przez osoby piastujące określone stanowiska. Istotnym zagrożeniem dla niezależności tych osób byłoby m.in. występowanie powiązań majątkowych z podmiotami, które „mogą mieć interes faktyczny w podejmowaniu określonych rozstrzygnięć i decyzji". Tak więc uzasadnienie aksjologiczne i prawne co do zakazów stanowiło ograniczenie możliwości wykorzystania stanowiska przedstawiciela dla uzyskania mienia państwowego czy jego użycia do celów gospodarczych na uprzywilejowanych zasadach. Trybunał wyrażał przekonanie, że osoba uczestnicząca w procesie stanowienia

[9] L. Garlicki, *op. cit*.

[10] Por. B. Banaszak, *Zasada niepołączalności mandatu w prawie polskim*, „Przegląd Sejmowy" 2003, nr 2, s. 20.

[11] Por. K. Grajewski, *Odpowiedzialność posłów i senatorów na tle zasady mandatu wolnego*, Warszawa 2009, s. 241.

[12] Por. D. Lis-Staranowicz, *Zakres przedmiotowy zakazu prowadzenia działalności gospodarczej przez posłów i senatorów w świetle art. 107 Konstytucji RP*, „Przegląd Sejmowy" 2002, nr 6, s. 29 oraz w jej monografii: eadem, *Niepołączalność mandatu parlamentarnego w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2005, s. 280–281.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 18/01/2026 18:36:20

prawa na szczeblu krajowym, czy nawet regionalnym, nie powinna prowadzić działalności gospodarczej z wykorzystaniem mienia publicznego państwowego bądź komunalnego na takich właśnie uprzywilejowanych zasadach. Będąc osobą szczególnego zaufania społecznego, deputowany może swoją funkcję spełniać prawidłowo jedynie wówczas, gdy w przekonaniu opinii społecznej nie czerpie z niej nieuzasadnionych korzyści majątkowych. Wykorzystywanie w prowadzonej działalności gospodarczej mienia państwowego na uprzywilejowanych zasadach może (chociażby nie było ku temu obiektywnych podstaw) podważyć to zaufanie. Tymczasem w demokracji przedstawicielskiej zaufanie jest konieczne, jest „założeniem i warunkiem *sine qua non* ustroju społecznego".

Trybunał podkreślił zarazem, że chociaż ustawodawca niewątpliwie miał prawo wprowadzić ograniczenia w działalności gospodarczej osób pełniących funkcje publiczne w celu wyeliminowania „rażących patologii" życia gospodarczego w państwie, to jednak każdy zakaz ustanawiany w dziedzinie działalności gospodarczej osób pełniących funkcje publiczne musi być merytorycznie uzasadniony, nie może natomiast w swych konsekwencjach prowadzić do „całkowitego wyeliminowania zasady, gwarantującej swobodę tej działalności".[13]

Wprawdzie stanowisko to Trybunał wyraził w postaci uchwały wykładniczej, co dzisiaj nie ma waloru wiążącego[14], ale zawiera ono niewątpliwie aktualną argumentację. W nieco późniejszej uchwale Trybunał Konstytucyjny uznał, iż podstawowe znaczenie ma postrzeganie mandatu przedstawicielskiego w kategoriach „dobrowolnej służby publicznej", polegającej w szczególności na przyjęciu przez mandatariusza dodatkowych obowiązków, od których wolni są pozostali obywatele. Trybunał wskazywał przy tym postanowienia obowiązującej wtedy Małej Konstytucji[15], ustanawiające wyraźny zakaz prowadzenia działalności niedającej pogodzić się ze sprawowaniem mandatu, urzędu lub funkcji. Jego *ratio legis* stanowiło zapobieżenie angażowaniu się osób publicznych w sytuacje i uwikłania, mogące nie tylko podawać w wątpliwość ich osobistą bezstronność czy uczciwość, ale także podważać autorytet konstytucyjnych organów państwa oraz osłabiać zaufanie wyborców i opinii publicznej do ich prawidłowego funkcjonowania, które stanowią „istotne wartości konstytucyjne".[16]

Wreszcie w kolejnej wypowiedzi, tym razem już w formie rozstrzygnięcia[17], Trybunał potwierdził, że stosowne zakazy konstytucyjne są wyrazem ważnej dla

[13] Uchwała Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 czerwca 1993 r. sygn. W. 17/92, OTK 1993, cz. II.

[14] Zgodnie z art. 239 ust. 3 Konstytucji.

[15] Ustawa konstytucyjna 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 z późn.zm.

[16] Uchwała z dnia 13 kwietnia 1994 r., sygn. W. 2/94, OTK 1994, cz. I.

[17] Orzeczenie Trybunału dnia 18 marca 1997 r., sygn. K. 15/96, OTK ZU 1997, nr 8.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 18/01/2026 18:36:20

państw demokratycznych idei sprawowania funkcji państwowych jako spełniania służby społecznej, „dającej przede wszystkim satysfakcję moralną i obywatelską", nietraktowanej zaś jako źródło znaczących korzyści osobistych, zwłaszcza materialnych. Pełnienie nobilitującej służby rzutować musi na wszystkie sfery życia danej osoby, rzecz jasna, poza sferą ściśle osobistą, a jej zachowanie powinno „licować ze sprawowaną funkcją publiczną", zwłaszcza w zakresie podejmowania zajęć zarobkowych przynoszących dochód. Istota problemu polega zatem na ustanowieniu takich gwarancji praworządności, które zapobiegać będą nadużywaniu stanowisk publicznych do osiągania korzyści osobistych lub politycznych.[18]

III

Te ważkie wypowiedzi naszego sądu konstytucyjnego mogą stanowić jedynie ogólne tło prowadzonych tu rozważań, nie przynosząc jednak żadnych konkretnych rozwiązań w zakresie rekonstrukcji problematyki deliktu konstytucyjnego parlamentarzysty. A zatem konieczna staje się znacznie bliższa analiza unormowania konstytucyjnego, zwłaszcza że Trybunał rozpatrywał dawne regulacje, a nie podejmował jeszcze rozstrzygnięć na gruncie ustawy zasadniczej z 1997 r.

Najpierw musimy stwierdzić, że obowiązująca konstytucja nie ustanawia samoistnego czy samowykonalnego ani zupełnego zakresu niepołączalności materialnej mandatu parlamentarnego.[19] Jest dokładnie przeciwnie: ustanawiając ogólną regułę dwóch zakazów – prowadzenia działalności gospodarczej z osiąganiem korzyści z majątku Skarbu Państwa lub samorządu terytorialnego oraz zakazu nabywania tego majątku, ustawa zasadnicza odsyła określenie ich zakresu do ustawodawstwa zwykłego – zakresu, czyli bliższego ujęcia przedmiotu i granic stosownego zakazu. Pojęcie zakresu powinno bowiem być rozumiane leksykalnie, czyli jako „granice zasięgu danego faktu, zjawiska", ponadto z poszanowaniem ujęcia logicznego jako „zespół desygnatów, które może oznaczać dany wyraz, denotacja".[20]

Powyższe oznacza, że ogólna reguła zakazująca, zawarta w przepisie konstytucji, musi dopiero zostać doprecyzowana, czyli – jak już ustaliliśmy – ograniczona przez normę ustawową. W takim właśnie rozumieniu konstytucja używa

[18] Z powołaniem na pogląd P. Sarneckiego w: *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1995, s. 2 i 5.

[19] Podobnie" L. Garlicki, *op. cit*., s. 3–5 oraz M. Zubik, *Niektóre problemy wynikające z konstytucyjnego zakazu nabywania majątku Skarbu Państwa lub samorządu terytorialnego przez parlamentarzystów*, [w:] *Status posła*, cz. II. *Wybór ekspertyz prawnych*, Biuro Analiz Sejmowych, Warszawa 2007, s. 327.

[20] Por. W. Doroszewski (red.), *Słownik języka polskiego*, t. X, Warszawa 1968 (reprint 1997), s. 571.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 18/01/2026 18:36:20

pojęcia zakresu wielokrotnie[21], przy czym wszystkie odwołania konstytucyjne do ustawowego ustalenia zakresu mają też wyraźne znaczenie legalistyczne.[22]

Ponieważ „zakres", o którym mówimy, warunkuje następnie ustalenie ewentualnego deliktu parlamentarzysty, warto zauważyć, że wyraźnie legalistyczne znaczenie posiadają trzy konstytucyjne odniesienia do reguł oraz granic odpowiedzialności prawnej:

– po pierwsze, immunitetu materialnego parlamentarzysty: 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 (art. 105 ust. 1);

– po drugie, ogólnej formuły deliktu konstytucyjnego, czyli odpowiedzialności konstytucyjnej przed Trybunałem Stanu, ponoszonej przez wszystkie wskazane w ustawie zasadniczej osoby[23] za naruszenie konstytucji lub ustawy, w związku z zajmowanym stanowiskiem lub w zakresie swojego urzędowania (art. 198 ust. 1),

– po trzecie, co dotyczy już konkretnie posłów (i senatorów), wskazania, czy raczej odesłania, iż odpowiedzialność konstytucyjną przed Trybunałem Stanu ponoszą również posłowie i senatorowie, jednak nie na zasadach ogólnych przewidzianych dla deliktu konstytucyjnego (w art. 198 ust. 1), ale „w zakresie określonym w art. 107" (art. 198 ust. 2).

Pomijając jeszcze badanie uzasadnienia dla tej specjalnej wersji deliktu konstytucyjnego – nazwijmy go dla naszych potrzeb „deliktem parlamentarzysty" – w przytoczonym sformułowaniu art. 107 ust. 1 Konstytucji podkreślić należy specyficzną technikę legislacyjną. Mianowicie, stosowna zapowiedź konstytucyj-

[21] M.in. normując ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw (art. 31 ust. 3), dopuszczalne przez wiążące Rzeczpospolitą Polską umowy międzynarodowe ograniczenia ustawowe zakresu wolności zrzeszania się (art. 59 ust. 4), dopuszczalność ograniczenia własności tylko w drodze ustawy i w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności (art. 64 ust. 3) czy różnorakie inne odesłania do unormowań ustawowych, określających: zakres i formy zabezpieczenia społecznego (art. 67 ust. 1) oraz prawa do zabezpieczenia społecznego (ust. 2); warunki i zakres udzielania świadczeń opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych (68 ust. 2), a także zakres prawa matki przed i po urodzeniu dziecka do szczególnej pomocy władz publicznych (art. 71 ust. 2).

[22] M.in. w przepisie stanowiącym, że Prezydent Rzeczypospolitej wykonuje swoje zadania w zakresie i na zasadach określonych w konstytucji i ustawach (art. 126 ust. 3), we wskazaniu podstawowego katalogu kompetencji Rady Ministrów, realizowanych w zakresie i na zasadach określonych w konstytucji i ustawach (art. 146 ust. 4), w upoważnieniu jednostek samorządu terytorialnego do ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych w zakresie określonym w ustawie (art. 168), czy formule zadania sądów administracyjnych, którym jest sprawowanie, w zakresie określonym w ustawie, kontroli działalności administracji publicznej (art. 184).

[23] Są to: Prezydent Rzeczypospolitej, Prezes Rady Ministrów oraz członkowie Rady Ministrów, Prezes Narodowego Banku Polskiego, Prezes Najwyższej Izby Kontroli, członkowie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, osoby, którym Prezes Rady Ministrów powierzył kierowanie ministerstwem, oraz Naczelny Dowódca Sił Zbrojnych.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 18/01/2026 18:36:20

na, zawierająca odesłanie do regulacji ustawowej, jest eksponowana, bo rozpoczyna analizowany przepis, a nie jest wkomponowana w jego dalszą treść, jak to uczyniono w przytoczonych wcześniej przykładach.

Już w tym miejscu dostrzegamy zasadniczą różnicę: delikt powszechny – nazwijmy go „deliktem notabli"[24] – jest unormowany w ustawie zasadniczej właściwie w sposób zupełny. Co prawda, konstytucja nie wymaga wprost, by odnośne naruszenie musiało mieć charakter zawiniony w rozumieniu prawa karnego, tzn. było umyślne lub nieumyślne[25], ale ta ogólna formuła odpowiedzialności konstytucyjnej *implicite* zasadza się na przesłance winy. Chodzi tu bowiem o indywidualną i personalną odpowiedzialność prawną, o wyraźnie penalnym charakterze, ta zaś nie może być oparta na zasadzie ryzyka albo polegać na odpowiedzialności zastępczej[26], czy solidarnej.[27] Potwierdza to ustawa o Trybunale Stanu, wskazując, że odpowiedzialność konstytucyjna obejmuje czyny, którymi określone osoby publiczne (te same co wymienione w konstytucji), w związku z zajmowanym stanowiskiem lub w zakresie swojego urzędowania, chociażby nieumyślnie, naruszyły konstytucję lub ustawę.[28] Chociażby nieumyślnie, czyli lekkomyślnie lub przez niedbalstwo, tym bardziej więc umyślnie, w formie zamiaru bezpośredniego lub ewentualnego.

Natomiast w art. 107 ust. 1 Konstytucja nie dość, że podnosi wagę unormowania ustawowego, do którego się odwołuje, ale co więcej – włącza to nakazane przez konstytucję unormowanie ustawowe do samej definicji deliktu parlamentarzysty. Powstaje więc szczególna sytuacja: konstytucja stanowi jedynie ogólne ramy, blankiet, którego wypełnienie pozostaje zadaniem dla ustawodawcy zwykłego.

Osobliwość sytuacji polega też na tym, że konstytucja zleca ustawodawcy, czyli P.T. Parlamentarzystom, określenie istoty oraz granic ich odpowiedzialności prawnej – im samym.

Pozostaje zatem pytanie, czy i jak zdołali wywiązać się z tego zadania. Skoro bowiem Trybunał tak podkreśla konieczne zaufanie społeczne do parlamentu, wypada oczekiwać, że jego członkowie i całe izby nie zawiodą tego zaufania już u podstaw.

---

[24] Trawestując określenie M. Zubika z tytułu referatu *Trybunał Stanu – stan Trybunału (Słów kilka o polskim sądzie nad notablami)*, [w:] A. Szmyt (red.), *Trzecia władza. Sądy i Trybunały w Polsce*, *Materiały L. Ogólnopolskiego Zjazdu Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego 24–26.04.2008*, Gdańsk 2008, s. 41 i n.

[25] Por. art. 9 ustawy z 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny, Dz. U. nr 88, poz. 553 z późn. zm.

[26] Jak (teoretyczna) odpowiedzialność premiera przed Sejmem za kontrasygnowany akt urzędowy Prezydenta – art. 144 ust. 2 Konstytucji.

[27] Jak odpowiedzialność polityczna całej Rady Ministrów przed Sejmem – art. 157 ust. 1 Konstytucji

[28] Art. 3 ustawy z 26 marca 1982 r. o Trybunale Stanu, Dz. U. z 2002 r. nr 101, poz. 925 z późn. zm.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 18/01/2026 18:36:20

IV

Analizowana formuła konstytucyjna „w zakresie określonym ustawą", odnosząca się na równi do dwóch różnych obszarów, tj. do prowadzenia działalności gospodarczej z osiąganiem korzyści z majątku Skarbu Państwa lub samorządu terytorialnego oraz do nabywania tego majątku, wymaga zatem „doregulowania" ustawowego. Bez wykonania takiego zabiegu legislacyjnego przepis konstytucyjny po prostu nie nadaje się do bezpośredniego ani żadnego innego zastosowania. Wszak również sankcja, przewidziana w art. 107 ust. 2 Konstytucji, odnosi się do naruszenia dwu płaszczyzn zakazu: konstytucyjnego i jednocześnie ustawowego.

Zachodzi poważna odmienność ujęcia ogólnego deliktu konstytucyjnego, czyli deliktu notabli w art. 198 Konstytucji i ograniczonej postaci deliktu parlamentarnego, nie mówiąc już o różnicach materialnych i proceduralnych.[29] Mianowicie, delikt notabli może polegać na zawinionym naruszeniu konstytucji lub ustawy, w związku z zajmowanym stanowiskiem lub w zakresie swojego urzędowania, czyli w praktyce samej konstytucji lub samej ustawy albo zarazem konstytucji i ustawy. Natomiast delikt parlamentarny, aby mógł rodzić odpowiedzialność przewidzianą w art. 107 ust. 2, musi stanowić jednoczesne naruszenie konstytucji i ustawy. Rzecz jasna, czyn taki w żaden sposób nie może należeć do „zakresu urzędowania" posła bądź senatora, ale może być ujmowany tylko „w związku z zajmowanym stanowiskiem", tu: w związku z wykonywanym mandatem parlamentarnym. Nie sposób bowiem sobie wyobrazić, żeby prowadzenie działalności gospodarczej z osiąganiem korzyści z majątku Skarbu Państwa lub samorządu terytorialnego oraz nabywanie tego majątku mogło należeć (pojęciowo lub merytorycznie) do zakresu sprawowania mandatu parlamentarnego. Natomiast, jak trafnie zauważono, możliwe jest podjęcie działania niezgodnego z tym zakazem (konstytucyjnym i/lub ustawowym) przy wykorzystaniu zajmowanego stanowiska i dzięki temu posiadanej pozycji w strukturach władzy, skoro parlamentarzyści pozostają w „stosunkowo ścisłych relacjach zarówno z organami państwowymi, jak i samorządowymi".[30]

Co jednak ciekawe, w odniesieniu do deliktu notabli konstytucja w zasadzie nie przewiduje konkretnych sankcji, poza Prezydentem, i to tylko częściowo[31], natomiast w odniesieniu do posłów i senatorów ta sankcja jest wyraźnie wskazana: pozbawienie mandatu. Nie eufemistyczna „utrata" czy „wygaśnięcie" manda-

[29] Szczegółową charakterystykę deliktu konstytucyjnego parlamentarzysty przeprowadza K. Grajewski, *op. cit.*, s. 217–280.

[30] *Ibidem*, s. 240.

[31] Zgodnie z art. 131 ust. 2 pkt 5 uruchomienie tymczasowego wykonywania przez Marszałka Sejmu obowiązków Prezydenta Rzeczypospolitej następuje m.in. w razie „złożenia Prezydenta Rzeczypospolitej z urzędu orzeczeniem Trybunału Stanu".

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 18/01/2026 18:36:20

tu, ale właśnie jego pozbawienie. Już ta jedna okoliczność pozwala zakładać, że konstytucja traktuje odpowiedzialność za delikt parlamentarny naprawdę serio.

Dotychczasowe rozważania prowadzą do następujących wniosków:

Po pierwsze, konstytucja nie zawiera unormowanego w skończonej postaci zakazu wynikającego z reguły *incompatibilitatis* mandatu parlamentarnego, nadającego się do samoistnego stosowania, ale traktuje tę odpowiedzialność w sposób poważny, dość bezwzględny. Stąd wielka odpowiedzialność parlamentu za wykonanie przewidzianej w konstytucji zapowiedzi w postaci uchwalenia ustawy zwykłej.

Po drugie, ustawa wykonawcza, pozostając w obszarze zakazu konstytucyjnego, nie może zawierać identycznie ogólnego unormowania jak konstytucja, ale powinna ustalać jego „zakres", czyli granice przedmiotowe (rodzaje), a nawet, jak się wydaje, podmiotowe (personalne), czyli formy prawne niedopuszczalnego prowadzenia działalności gospodarczej i nabywania majątku przez parlamentarzystę.[32]

W przeciwnym razie, przy braku realizacji tej zapowiedzi albo przy jedynie ogólnym bądź tautologicznym powtórzeniu zakazu konstytucyjnego w unormowaniu ustawy, byłoby ono dysfunkcjonalne, a przepis konstytucyjny niestosowalny w praktyce.

V

Jest widoczne, że Konstytucja z 2 kwietnia 1997 r. normuje materialną niepołączalność mandatu w sposób różny od poprzednio obowiązującej Małej Konstytucji z 1992 r. Uprzedni zakaz „prowadzenia działalności niedającej się pogodzić ze sprawowaniem mandatu, urzędu lub funkcji w zakresie i pod rygorami określonymi w ustawie" (art. 2 ust. 1) – miał znacznie szerzej i jeszcze bardziej nieostro ujęty przedmiot, właściwie wykluczający możliwość precyzyjnego określenia katalogu zachowań (działalności) dezaprobowanych konstytucyjnie. Zarazem reguła tamta dotyczyła nie tylko posłów i senatorów, ale też osób wchodzących w skład Rady Ministrów oraz osób pełniących urzędy lub funkcje publiczne w państwie, jednak określone w samej ustawie konstytucyjnej, przy odesłaniu do ustawy unormowania przedmiotowego tego zakazu.

Uchwalona jeszcze przed ustawą konstytucyjną z 17 października 1992 r. i obowiązująca wtedy ustawa z 5 czerwca 1992 r. o ograniczeniu działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne[33] zawierała znaczną ilość skonkretyzowanych zakazów. Jednakże już po wprowadzeniu tej ustawy konstytucyjnej uchwalona została ustawa z 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora, której obowiązywania nie przekreśliła również nowa Konsty-

[32] W grę wchodzi bowiem nie tylko osobiste działanie posła (senatora) w biznesie, ale też w ramach spółek prawa cywilnego oraz handlowego.

[33] Dz. U. nr 56, poz. 274 z późn. zm.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 18/01/2026 18:36:20

tucja z 1997 r., chociaż po jej wejściu w życie przepisy ustawy uległy pewnym zmianom.

Natomiast nowa ustawa z 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne[34], która zastąpiła ustawę z 5 czerwca 1992 r. – w ogóle nie odnosi się do parlamentarzystów. Mianowicie, określając swój przedmiot, ustawa wskazuje, że ustanawia ona ograniczenia w prowadzeniu działalności gospodarczej przez osoby zajmujące „kierownicze stanowiska państwowe", w rozumieniu przepisów o wynagrodzeniu osób zajmujących takie stanowiska oraz sędziów Trybunału Konstytucyjnego (art. 1). Zastosowanie ograniczeń w prowadzeniu działalności gospodarczej rozciąga także na inne konkretnie wskazane stanowiska publiczne (art. 2), jednak nie wymienia się tam posłów czy senatorów.

Z kolei ustawa z dnia 31 lipca 1981 r. o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe[35], zawiera całkiem spory katalog owych kierowniczych stanowisk, poczynając od Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Marszałka Sejmu oraz Senatu, wicemarszałka Sejmu (Senatu), aż po Szefa Kancelarii Sejmu (Senatu) i jego zastępcę, ale próżno tam szukać „zwykłych" posłów czy senatorów. Ba, nie ma sensu ich tam szukać, skoro, po pierwsze, mandatu nie można uznać za stanowisko państwowe ani tym bardziej kierownicze, po drugie zaś, posłowie nie otrzymują przecież wynagrodzenia w ścisłym rozumieniu, lecz tzw. uposażenie poselskie (senatorskie).[36]

Skoro tak, uwzględniwszy ponadto brak innych uregulowań ustawowych, odnoszących się wyłącznie albo także do posłów i senatorów w przedmiocie ustanowienia reguł niepołączalności – należy uznać, że ustawa o wykonywaniu mandatu posła i senatora stanowi aktualnie jedyną regulację ustawową, umocowaną w zapowiedzi konstytucyjnej art. 107 ust. 1, a zarazem precyzującą (potencjalnie) normę ustawy zasadniczej.

VI

Przed bliższą analizą tego unormowania ustawowego przypomnijmy, że konstytucja nie ustanawia bezwzględnego i zupełnego zakazu prowadzenia przez po-

[34] Dz. U. nr 106, poz. 67, tekst jednolity: Dz. U. z 2006 r. nr 216, poz. 1584 z późn. zm.

[35] Dz. U. z 2011 r. nr 79 poz. 430 z późn. zm.

[36] Co prawda dalsze przepisy tej ustawy wprowadzają pewne zamieszanie pojęciowe, zrównując wysokość uposażenia z wysokością wynagrodzenia podsekretarza stanu, ustalonego na podstawie przepisów o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe (art. 25 ust. 2), przewidując pewne dodatki (art. 26) oraz stanowiąc, że oba te składniki (legalne „korzyści") są traktowane „jako wynagrodzenie ze stosunku pracy" (art. 27), zaś okres pobierania uposażenia jest traktowany jak okres zatrudnienia i zalicza się go do stażu pracy, od którego zależą wszelkie uprawnienia pracownicze (art. 28 ust. 1) – nie podważa to jednak naszych ustaleń.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 18/01/2026 18:36:20

słów działalności gospodarczej i nabywania majątku Skarbu Państwa (samorządu terytorialnego). Dopuszcza zatem ustawowe, zakresowe sprecyzowanie tegoż zakazu w drodze zastosowania jednej z dwu możliwych przeciwstawnych metod:

1) poprzez sformułowanie rodzajów bądź katalogu niedopuszczalnych działań gospodarczych oraz przedmiotu, trybu i formy prawnej niedozwolonego nabycia majątku – albo przeciwnie:

2) przez wskazanie działań dozwolonych tak w obszarze działalności gospodarczej, jak i nabywania majątku.

Ta pierwsza metoda wydaje się bardziej właściwa, skoro korespondowałaby z ogólną regułą wolności człowieka i miałaby pewne znaczenie gwarancyjne w myśl reguły: co nie jest wyraźnie zakazane, jest dozwolone.

Możliwa wydaje się także odmienna wykładnia konstytucji, wskazująca, że teoretycznie dopuszczalne są aż trzy różne modele ustawowego rozwinięcia normy konstytucyjnej w postaci:

a) całkowitego zakazu podejmowania jakiejkolwiek działalności gospodarczej z udziałem majątku Skarbu Państwa (samorządu terytorialnego) i nabywania wszelkich składników tego majątku – czyli *zero of business*;

b) pełnego przyzwolenia na podejmowanie każdej działalności gospodarczej i nabywanie bez ograniczeń majątku Skarbu Państwa (samorządu terytorialnego) – czyli *business no limits*, oraz

c) rozwiązania pośredniego, ograniczającego zakresowo, a nie zupełnie działalność gospodarczą i nabywanie majątku – czyli *legal business*.[37]

Uważam, że interpretacja art. 107 ust. 1 Konstytucji w kierunku przyjęcia jednego z dwu pierwszych rozwiązań (*zero of business* albo *business no limits*) jest niedopuszczalna. Albowiem pierwsze stanowiłoby oczywiście rażącą i nadmierną ingerencję w sferę wolności gospodarczej, drugie zaś nadawałoby temu przepisowi charakter całkowicie blankietowy, pozbawiony w ogóle waloru normatywnego (regulacyjnego). A to z kolei stałoby w kolizji z *ratio legis* unormowania konstytucyjnego, czyli przypomnijmy: dążeniem do efektywnego i koniecznego, a nie pozornego tylko eliminowania konfliktów interesów, w tym zagrożeń i faktycznych działań z obszaru patologii korupcji.

Chodzi tu przecież o coś więcej, niż jednostkowy biznes tego czy innego posła (senatora), mianowicie o ochronę autorytetu i prawidłowości działań całej izby parlamentu oraz wszystkich jego członków, będących wszak przedstawicielami narodu.

Generalnie podzielam zatem pogląd, że zbyt liberalne pojmowanie swobody ustawodawcy w tworzeniu wyjątków od zakazów wyrażonych w art. 107 ust. 1 może doprowadzić do uznania regulacji ustawowej za sprzeczną z konsty-

[37] Użyte przeze mnie określenia są umowne, nie mają ścisłej postaci i nie należy ich traktować w kategoriach języka prawnego, jednak chyba dość dobrze oddają istotę sprawy.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 18/01/2026 18:36:20

tucją.[38] Jednocześnie należy podkreślić, że przeciwny rodzaj skrajności w ustawodawczej realizacji normy konstytucyjnej, objawiający się nadmierną restrykcyjnością oraz represyjnością ustawowego unormowania zakazów konstytucyjnych – też musi być dezaprobowany jako przejaw nadmiernej ingerencji w sferę wolności i praw.

Jakkolwiek bowiem nadrzędnym celem analizowanych zakazów konstytucyjnych jest ochrona interesów i autorytetu parlamentu w oczach opinii publicznej i wyborców[39], nawet za cenę odstąpienia od wymogów zasady równości wobec prawa, trzeba pamiętać, że sankcja instytucji niepołączalności materialnej mandatu parlamentarnego ma charakter quasi-karny. Z tym zaś wiążą się standardy prawnokarne, zwłaszcza określoności czynów i pewności prawnej, wykluczające dowolność ocen czy arbitralność działań podmiotów operujących sankcją, zwłaszcza sankcją bezwzględnie oznaczoną, jak w analizowanym przypadku (pozbawienie mandatu).

A zatem jedyną aprobowaną przez nas dyrektywą pod adresem ustawodawcy zwykłego jest *legal business*.

VII

Na tle powyższych rozważań ustalenia wymaga pojęcie „osiąganie korzyści", stanowiące kumulatywny element „działalności gospodarczej", konstytucyjnie zakazanej na gruncie art. 107 ust. 1. Należy przypuszczać, że konstytucja nie chciała stworzyć w tym względzie nowej aparatury prawnej, a skoro nie definiuje ani pierwszego, ani drugiego elementu, to znaczy, że operuje pojęciami zastanymi, już funkcjonującymi w systemie prawnym.

Działalność gospodarczą należy zatem dzisiaj interpretować nie w świetle historycznej, obowiązującej uprzednio (w dacie uchwalania Konstytucji) ustawy z 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej, czy późniejszej ustawy z 19 listopada 1999 r. – Prawo działalności gospodarczej, ale na gruncie obecnej ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej.[40] Przyjmuje ona następującą definicję:

> Działalnością gospodarczą jest zarobkowa działalność wytwórcza, budowlana, handlowa, usługowa oraz poszukiwanie, rozpoznawanie i wydobywanie kopalin ze złóż, a także działalność zawodowa, wykonywana w sposób zorganizowany i ciągły (art. 2).

Na marginesie możemy zauważyć, że w praktyce parlamentarnej pojawiła się istotna wątpliwość, czy do pojęcia działalności gospodarczej należy też „działal-

[38] L. Garlicki, *op. cit.*, t. 7, s. 5.
[39] *Ibidem*, t. 5, s. 4.
[40] Tekst jednolity Dz. U. z 2013 r. poz. 672.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 18/01/2026 18:36:20

ność wytwórcza w rolnictwie", do której, z mocy wyraźnego postanowienia art. 3 wymienionej wcześniej ustawy, nie stosuje się tego unormowania. Ostatecznie jednak należy uznać, że działalność rolnicza, wraz z całym ustrojem rolnym państwa, opiera się na generalnej zasadzie swobody działalności gospodarczej.[41] Wolno więc podzielić interpretację wyrażoną w orzecznictwie sądowo-administracyjnym, iż wyłączenie spod regulacji ustawy o swobodzie działalności gospodarczej działalności rolniczej nie pozbawia jej statusu działalności gospodarczej[42], co jednak wcale nie rozstrzyga wszystkich wątpliwości w praktyce.[43]

Powracając do ogólnego problemu deliktu parlamentarzysty, konstytucja bezsprzecznie nie dyskwalifikuje:

– po pierwsze, prowadzenia jakiejkolwiek działalności gospodarczej przez parlamentarzystę, ani nawet

– po drugie, wszelkiej działalności gospodarczej z udziałem (w znaczeniu: z „wykorzystaniem") majątku Skarbu Państwa lub samorządu terytorialnego, ale

– po trzecie – wyłącznie prowadzenie takiej działalności z „osiąganiem korzyści" z tego majątku, należącego do Skarbu Państwa lub samorządu terytorialnego.

Prezentuję pogląd, że stawianie znaku równości pomiędzy tymi pojęciami prawnymi: osiągania korzyści oraz wykorzystania[44] – nie ma dostatecznie przekonujących podstaw. A tego też dotyczy istotna różnica pomiędzy formułą konstytucyjną i ustawową.[45] Jeśli zatem według Trybunału na gruncie ustawowym zwrot „wykorzystanie" oznaczał „prawo do dysponowania substratem materialnym (majątkiem) stanowiącym własność Skarbu Państwa bądź samorządu terytorialnego" a zarazem „wszelkie czynności będące prowadzeniem działalności gospodarczej", przy czym dysponowanie owym substratem (rzeczą ruchomą lub nieruchomością, a nawet prawem na dobrach niematerialnych) może być zarówno odpłatne, jak i nieodpłatne" – to trudno zgodzić się bez zastrzeżeń z poglądem, że „pojęciu »osiągania korzyści« należy przypisywać charakter potencjalny, a nie rzeczywisty", czy jeszcze więcej: „wykorzystanie majątku publicznego dla działalności gospodarczej, która faktycznie przynosi straty, jest także objęte hipotezą art. 107 ust. 1".[46] Według najbardziej wymagającego stanowiska interpretacyjne-

[41] Zgodnie z art. 23 Konstytucji podstawą ustroju rolnego państwa jest gospodarstwo rodzinne. Zasada ta nie narusza postanowień art. 21 i art. 22. Art. 21 dotyczy ochrony własności, zaś art. 22, stanowi, iż ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny.

[42] Tak wyrok składu 7 sędziów NSA z 2 kwietnia 2007 r., sygn. II OPS 1/07 oraz A. T. Gajewska (z powołaniem na doktrynę), *Prowadzenie przez posła gospodarstwa rolnego na gruncie dzierżawionym od Agencji Nieruchomości Rolnych*, [w:] *Status posła*…, s. 312–314.

[43] Nie są one jednak przedmiotem naszych bliższych analiz.

[44] Por. L. Garlicki z odwołaniem do uchwały TK z 1993 r., *op. cit*., s. 5–6.

[45] O czym dalej, w tabelarycznym zestawieniu i jego analizie.

[46] Tak: L. Garlicki, *op. cit*., s. 7.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 18/01/2026 18:36:20

go, w art. 107 ust. 1 chodzi po prostu o synonim charakteru zarobkowego działalności gospodarczej, czyli o osiągnięcie korzyści jako „cechy działalności gospodarczej", prowadzonej przez posła (senatora).[47]

Chociaż całkowicie zrozumiałe jest aksjologiczne uzasadnienie dla tak wysokich wymagań, w rzeczywistości jednak konstytucyjna formuła „osiągania korzyści" jest, moim zdaniem, znacznie węższa od ustawowego „wykorzystania". To ostatnie faktycznie może być efektywne albo nie, ekonomicznie uzasadnione albo nie, opłacalne albo nie, słowem: przynoszące zysk albo stratę. „Wykorzystać" coś można zatem lepiej lub gorzej, w pełni albo odrobinę, gospodarnie lub wprost przeciwnie, w sposób marnotrawny. Natomiast konstytucja nie stanowi o działalności gospodarczej „w celu osiągania" korzyści majątkowej, co w istocie jest etycznie neutralnym celem każdej legalnej działalności gospodarczej (o czym jeszcze w zakończeniu artykułu), ale jedynie o działalności „z osiąganiem" korzyści majątkowej, czyli połączonej z profitem, choć bez określenia jakiegokolwiek jego rozmiaru. *Prima facie* oznacza to, że nawet korzyść o wartości 1 złotego mogłaby również podpadać pod konstytucyjno-ustawowy zakaz, identycznie jak korzyść opiewająca na 1 milion złotych czy więcej.

Konstytucja nie wyjaśnia przy tym wprost, czy chodzi o korzyść jednostronną, nieekwiwalentną, czyli powstającą wyłącznie po stronie parlamentarzysty, z jakimś pokrzywdzeniem drugiego podmiotu, np. Skarbu Państwa bądź jednostki samorządu terytorialnego, czy również o taką sytuację, gdy w następstwie działalności gospodarczej posła (senatora) korzyść odniesie także ta druga strona, bez jakiegokolwiek uszczerbku majątkowego dla interesu publicznego. A jest to przecież istotna okoliczność, dotycząca samej racji omawianego zakazu oraz jego uzasadnienia aksjologicznego i realnego. Musimy bowiem założyć, że jeśli *in casu* rezultatem działalności gospodarczej parlamentarzysty byłoby także powstanie rzeczywistej „korzyści" drugiej strony, a nie straty (np. w przypadku wydzierżawienia gruntów stanowiących uprzednio tereny niewykorzystywane rolniczo, nieużytki) – sytuacja taka nie posiadałaby wymiaru rzeczywistej szkodliwości dla interesu publicznego, a wprost przeciwnie. Toteż trudno zaaprobować generalną ocenę, iż „w świetle art. 107 ust. 1 zakazane są wszelkie stosunki prawne posła (senatora) z podmiotami mienia państwowego i samorządowego, o ile od strony posła stanowią one prowadzenie działalności gospodarczej".[48] Wydaje się grzeszyć ona zbytnią apodyktycznością, bez uwzględnienia możliwej różnorodności stanów faktycznych.

---

[47] Por. M. Granat, *Art. 107 Konstytucji RP a art. 34 ustawy o wykonywaniu mandatu*, [w:] *Status posła*…, s. 285.

[48] Por. D. Lis-Staranowicz, *op. cit.*, s. 219.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 18/01/2026 18:36:20

VIII

Skoro zatem „osiąganie korzyści majątkowej" nie jest jakimś oryginalnym rozwiązaniem czy nowym terminem konstytucyjnym, ale ma określone znaczenie w zastanym systemie prawnym, należy wziąć pod uwagę jego znaczenie nie tylko na gruncie prawa cywilnego czy gospodarczego, ale i prawa karnego. To karnistyczne odniesienie wydaje mi się podwójnie uzasadnione.

Po pierwsze, każde przysporzenie majątkowe, następujące w stosunkach cywilnych i gospodarczych, nawet w pełni ekwiwalentne, może być ujmowane jako „korzyść". Owa wzajemność stanowi przecież założenie niemal wszystkich kontraktów cywilnych, wyłączając umowy przysparzające pod tytułem darmym, jak darowizna. A zatem dyskwalifikacja tak rozumianej „korzyści", obu stron, prowadziłaby *ad absurdum*.

Po drugie, przedmiotowy zakaz konstytucyjny z art. 107 ust. 1, odnoszący się do „osiągania korzyści", ma – jak już wcześniej ustaliliśmy – wyraźny wymiar sankcyjny, czy wręcz penalny w art. 107 ust. 2, co trafnie nasuwa skojarzenia z obszaru prawa karnego.

Jak wiadomo, w unormowaniu kodeksu karnego z 1997 r. korzyść majątkowa posiada istotne znaczenie i pełni wielorakie funkcje: stanowi zarówno cel (motywację) zachowania przestępnego, jak i znamię konkretnych typów przestępstw, ale też jest ona uwzględniana przy wymiarze rodzaju i rozmiaru kar oraz środków karnych. Przykładowo wskażmy, iż według tzw. słowniczka kodeksowego (rozdział XIV „Objaśnienie wyrażeń ustawowych") korzyścią majątkową lub osobistą jest korzyść zarówno dla siebie, jak i dla kogo innego (art. 115 § 4), zaś przestępstwa popełnione w celu osiągnięcia korzyści majątkowej uważa się za przestępstwa podobne (§ 4) – co ma zwłaszcza wpływ na odpowiedzialność w warunkach powrotu do przestępstwa (art. 64–65) i reguł stosowania środków probacyjnych (m.in. art. 69 § 3 i 75 § 1 k.k.).

Odnośnie do kodeksowego systemu kar i środków karnych wystarczy wskazać, iż sąd może wymierzyć grzywnę obok kary pozbawienia wolności, jeżeli sprawca dopuścił się czynu w celu osiągnięcia korzyści majątkowej lub gdy korzyść majątkową osiągnął (art. 32 § 2). Jeżeli sprawca osiągnął z popełnienia przestępstwa, chociażby pośrednio, korzyść majątkową – co do zasady sąd orzeka przepadek takiej korzyści albo jej równowartości (art. 45 § 1 i n.). Wreszcie, w wypadku skazania za przestępstwo przynoszące korzyść majątkową osobie fizycznej, prawnej lub jednostce organizacyjnej niemającej osobowości prawnej, a popełnione przez sprawcę działającego w jej imieniu lub interesie, sąd zobowiązuje podmiot, który uzyskał korzyść majątkową, do jej zwrotu w całości lub w części na rzecz Skarbu Państwa, chyba że podlega ona zwrotowi na rzecz innego podmiotu (art. 52).

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 18/01/2026 18:36:20

Korzyść majątkowa stanowi też znamię wielu typów przestępstw mających różne przedmioty i godzących w rozmaite dobra chronione[49], przy czym niemal wszystkie typy tych przestępstw[50] popełniane są w tym właśnie celu: osiągnięcia korzyści majątkowej, wskazanej wprost w przepisie karnym bądź założonej *implicite*. Często korzyść ta stanowi znamię pierwszorzędne i szczególnie eksponowane przez ustawę karną, jak w przypadku oszustwa: „kto, w celu osiągnięcia korzyści majątkowej doprowadza inną osobę do niekorzystnego rozporządzenia własnym lub cudzym mieniem za pomocą wprowadzenia jej w błąd albo wyzyskania błędu lub niezdolności do należytego pojmowania przedsiębranego działania" (art. 286 § 1).

Szczególnie interesujące dla naszych rozważań jest to, że przyjęcie bądź udzielenie korzyści majątkowej stanowi znamię kilku przestępstw przeciwko działalności instytucji państwowych oraz samorządu terytorialnego (rozdział XXIX), związanych z tzw. płatną protekcją, czyli łapownictwem czynnym[51] lub biernym.[52]

IX

Jakie istotne wnioski można wyciągnąć ze wskazanego unormowania kodeksu karnego dla rekonstrukcji deliktu parlamentarzysty? Chyba przede wszystkim takie, że relewantna w prawie karnym postać „korzyści majątkowej" odnosi się do korzyści niesłusznej. Natomiast bezprawne działanie „w celu osiągnięcia" takiej korzyści majątkowej stanowi zachowanie oczywiście pejoratywne, kryminalne, warunkujące albo zaostrzające odpowiedzialność karną za przestępstwo, także – choć nie wyłącznie – w związku z wielkością tej korzyści. Równie oczywisty jest najczęściej połączony z tym uszczerbek majątkowy innego podmiotu niż sprawca, a w związku z tym dążenie ustawodawcy karnego do pozbawienia sprawców

[49] Np. art. 199 § 3, art. 204 § 1 i 2, art. 211a, 228–231, 250a §§ 1 i 2, 264 a § 1, 271 § 3 k.k.

[50] To jest: przeciwko mieniu (art. 278–287 i 290–294), przeciwko obrotowi gospodarczemu (art. art. 296–305) oraz przeciwko obrotowi pieniędzmi i papierami wartościowymi (art. art. 310, 312–315).

[51] Łapownictwo czynne, w myśl kodeksu karnego stanowi m.in. udzielenie albo obietnica udzielenia korzyści majątkowej lub osobistej osobie pełniącej funkcję publiczną w związku z pełnieniem tej funkcji (art. 229 § 1), z typem kwalifikowanym, gdy sprawca czynu działa, aby skłonić osobę pełniącą funkcję publiczną do naruszenia przepisów prawa lub udziela albo obiecuje udzielić takiej osobie korzyści majątkowej lub osobistej za naruszenie przepisów prawa (§ 3) oraz udzielenie albo obiecanie udzielenia dotyczy korzyści majątkowej znacznej wartości (§ 4).

[52] Kodeks penalizuje także łapownictwo bierne, czyli przyjęcie korzyści majątkowej lub osobistej albo jej obietnicy w związku z pełnieniem funkcji publicznej (art. 228 § 1), czego typy kwalifikowane stanowią m.in. przyjęcie korzyści za zachowanie stanowiące naruszenie przepisów prawa (§ 3), uzależnianie – w związku z pełnieniem funkcji publicznej – wykonania czynności służbowej od otrzymania korzyści majątkowej lub osobistej albo jej obietnicy lub żądanie takiej korzyści (§ 4) oraz przyjęcie korzyści majątkowej znacznej wartości albo jej obietnicy (§ 5).

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 18/01/2026 18:36:20

przestępstw ich nielegalnych profitów, czyli korzyści majątkowych, osiągniętych z takich czynów zabronionych.

Słowem, prawo karne wyklucza *lawless business*.

W powyższym kontekście należy uznać, że również konstytucja w pewnych okolicznościach nadaje „osiąganiu korzyści majątkowej" znaczenie pejoratywne i dezaprobowane, ale w tych i tylko w tych przypadkach, gdy stanowi ona profit bezprawia konstytucyjnego, zwanego przez nas deliktem parlamentarzysty. Idzie zatem wyłącznie o naruszenia konstytucyjnego zakazu, sformułowanego w art. 107 ust. 1 Konstytucji, a następnie określonego, czyli ograniczonego w ustawie co do zakresu podmiotowego, tj. form prawnych, oraz zakresu przedmiotowego, tj. rodzajów prowadzonej działalności gospodarczej.

Możliwa zatem wydaje się interpretacja, według której przewidziana przez konstytucję bezwzględna sankcja utraty mandatu (art. 107 ust. 2) *de lege lata* dotyczy wyłącznie takiego osiągania korzyści z majątku Skarbu Państwa lub samorządu terytorialnego, które zarazem stanowi czyn zabroniony w rozumieniu prawa karnego. Ściślej biorąc: tylko taki czyn przestępny, do którego znamion należy działanie w celu osiągnięcia korzyści majątkowej, na przykład w ramach prowadzonej działalności gospodarczej albo nabycia mienia dokonywanego z naruszeniem prawa.

Wszelkie inne przypadki osiągania korzyści oraz samej działalności gospodarczej z wykorzystaniem majątku publicznego, niezależnie od tego efektywności ekonomicznej – mogą być przedmiotem ustawowych zakazów, umocowanych w art. 103 ust. 3 Konstytucji, ale bez zastosowania sankcji przewidzianej w art. 107 ust. 2.

Takie sytuacje dałoby się kwalifikować jako *unauthorized business*, albo jeszcze lepiej i dosłownie: *unparliamentary business*.

X

Ostatni element deliktu parlamentarzysty stanowi konstytucyjny zakaz nabywania „tego majątku" w ujęciu art. 107 ust. 1 Konstytucji.

Nie ma sporu co do tego, iż także ten aspekt zakazu konstytucyjnego podlega dookreśleniu ustawowemu. Sformułowanie „w zakresie określonym ustawą" odnosi się bowiem do całej następnej treści przepisu ujętego w postaci dwuczłonowej koniunkcji, czyli zarówno do prowadzenia działalności gospodarczej, jak i do nabywania majątku rozumianego jako dokonywanie wszelkich czynności prawnych, powodujących po stronie posła (senatora) powstanie prawa własności lub innego prawa majątkowego.[53]

[53] Jak to słusznie ujmuje M. Granat, *Czy w obowiązującym stanie prawnym istnieje zakaz nabywania przez posłów majątku Skarbu Państwa lub samorządu terytorialnego?*, [w:] *Status posła*…, s. 329.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 18/01/2026 18:36:20

Istotna wątpliwość dotyczy natomiast tego, czy zakaz ów odnosi się do określenia wszelkich składników majątku Skarbu Państwa lub samorządu terytorialnego, czy też tylko tych, które były, są lub mogą być związane z prowadzeniem przez parlamentarzystę zakazanej działalności gospodarczej. Jakkolwiek druga hipoteza wydaje się bardziej konsekwentna logicznie i uzasadniona aksjologicznie, zachodzą też poważne argumenty na rzecz szerszego pojmowania zakazu. Rzecz w tym, że jeśli ustawodawca wyłączyłby precyzyjnie pod względem przedmiotowym i podmiotowym z zakresu dopuszczalnej działalności gospodarczej parlamentarzysty jej określone rodzaje, z użyciem składników mienia mającego status własności publicznej i rodzącej korzyść po stronie deputowanego, to wykluczeniu podlegać również powinno nabycie takiego mienia (składników majątkowych).

Jednocześnie łatwe do wyobrażenia są przypadki preferencyjnego bądź nawet bezzasadnie uprzywilejowanego nabycia mienia Skarbu Państwa lub samorządu terytorialnego – bez jakiegokolwiek związku z już prowadzoną albo dopiero planowaną na przyszłość działalnością gospodarczą. Przykładowo, nabycie przez lokatora zajmowanego lokalu mieszkalnego (nie użytkowego), stanowiącego własność gminy, może być – i w praktyce tak jest – „korzystną" transakcją, zawartą po cenie niższej niż wartość rynkowa (z określonymi obwarowaniami prawnymi), a zarazem nie mieć żadnego związku z działalnością gospodarczą nabywcy.

Inny znany przykład stanowią liczne przypadki nieodpłatnego nabywania udziałów i akcji spółek Skarbu Państwa, w procesie komercjalizacji byłych przedsiębiorstw państwowych, a następnie ich prywatyzacji, prowadzące do udostępnienia określonej puli kapitałowej aktualnym lub byłym pracownikom (dostawcom, kontrahentom etc.) tych podmiotów. Sytuacja taka również może być kwalifikowana jako „nabycie majątku" i teoretycznie może podpadać pod dyspozycję przepisu konstytucyjnego.

Rozważania powyższe ukazują, jak ogromne znacznie mają: po pierwsze, upoważnienie udzielone ustawodawcy do określenia zakresu zakazu art. 107 ust. 1 Konstytucji, po drugie zaś, sposób ustawodawczej realizacji tego upoważnienia (por. dalsze wywody).

USTAWOWA REGULACJA BIZNESU I MANDATU PARLAMENTARNEGO

XI

Ustawa z 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora w rozdziale 5 „Warunki wykonywania mandatu" zawiera kilka postanowień, bardzo istotnych dla naszych rozważań.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 18/01/2026 18:36:20

W szczególności w art. 33 ustawa przyjmuje regułę, iż poseł lub senator jest obowiązany powiadomić odpowiednio: Marszałka Sejmu lub Marszałka Senatu o zamiarze podjęcia dodatkowych zajęć (z wyjątkiem działalności podlegającej prawu autorskiemu i prawom pokrewnym) (ust. 1). Parlamentarzyści nie mogą przy tym podejmować dodatkowych zajęć ani otrzymywać darowizn mogących podważyć zaufanie wyborców do wykonywania mandatu (ust. 2), jak też powoływać się na swój mandat ani posługiwać się tytułem posła (senatora) w związku z podjętymi dodatkowymi zajęciami bądź działalnością gospodarczą prowadzoną na własny rachunek lub wspólnie z innymi osobami (ust. 3). Naruszenie przez posła lub senatora tych przepisów powoduje odpowiedzialność regulaminową (ust. 4).

Wypada od razu podkreślić, iż ustawa nie wyklucza *a'limine* i zupełnie podjęcia przez parlamentarzystę dodatkowych zajęć, dodatkowych w odniesieniu do sprawowania mandatu, a nawet podjęcia działalności gospodarczej, prowadzonej na własny rachunek lub wspólnie z innymi osobami. Oznacza to, że posłowie i senatorowie nie są – bo też nie mogą być – pozbawieni konstytucyjnej wolności działalności gospodarczej. Koncepcja mandatu profesjonalnego u nas nie ma jeszcze konsekwentnego zastosowania.

Mający zasadnicze znaczenie dla rekonstrukcji deliktu parlamentarzysty art. 34 ust. 1 ustawy stanowi:

> Posłowie i senatorowie nie mogą prowadzić działalności gospodarczej na własny rachunek lub wspólnie z innymi osobami z wykorzystaniem mienia państwowego lub komunalnego, a także zarządzać taką działalnością lub być przedstawicielem czy pełnomocnikiem w prowadzeniu takiej działalności.

Przepis ten, interpretowany w kontekście reguł wyrażonych w artykule poprzedzającym, należy rozumieć jako wykluczający również dopuszczalność powoływania się przez parlamentarzystę na swój mandat oraz posługiwanie się tytułem posła lub senatora w związku z działalnością gospodarczą. Innymi słowy: bezspornie nie mogą oni ani podejmować, ani prowadzić działalności gospodarczej jako parlamentarzyści.[54] Co nie oznacza, iż parlamentarzysta traci zupełnie status osoby prywatnej i każde jego działanie w sferze np. pracowniczej czy gospodarczej musi mieć związek ze statusem parlamentarzysty. Tak więc za skrajnie radykalny należałoby uznać pogląd, iż celem art. 34 ustawy jest pozbawienie posłów lub senatorów „możliwości udziału »w życiu gospodarczym« z wykorzystaniem mienia państwowego lub komunalnego".[55]

---

[54] Np. zgłaszając do ewidencji działalności gospodarczej następująco określony podmiot: „Poseł na Sejm Dariusz Dudek", albo zgłaszając do rejestracji spółkę: „Poseł na Sejm Dariusz Dudek i wspólnicy", w dodatku z siedzibą przy… ul. Wiejskiej 2 w Warszawie etc.

[55] Por. A. Kidyba, *Interpretacja art. 34 ust. 1 ustawy o wykonywaniu mandatu*, [w:] *Status posła*…, s. 303.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 18/01/2026 18:36:20

XII

Ustawa o wykonywaniu mandatu posła i senatora przewiduje w art. 34 także dalsze aspekty niepołączalności materialnej mandatu, zasługujące na przytoczenie, chociaż nie stanowią one znamion badanego przez nas deliktu konstytucyjnego.

Otóż posłowie i senatorowie nie mogą być członkami władz zarządzających lub kontrolnych i rewizyjnych ani pełnomocnikami handlowymi przedsiębiorców z udziałem państwowych lub komunalnych osób prawnych lub przedsiębiorców, w których uczestniczą takie osoby, zaś wybór lub powołanie posła lub senatora do tych władz jest z mocy prawa nieważny (ust. 2). Przy tym jeżeli wybór lub powołanie nastąpiło przed rozpoczęciem wykonywania mandatu, poseł i senator jest obowiązany zrzec się stanowiska lub funkcji, w przeciwnym razie – traci je z mocy prawa po upływie trzech miesięcy od dnia złożenia ślubowania (przewidzianego w art. 2) (ust. 3).

Kolejny zakaz dotyczy posiadania przez parlamentarzystów pakietu większego niż 10% udziałów lub akcji w spółkach prawa handlowego z udziałem państwowych czy komunalnych osób prawnych lub przedsiębiorców, w których uczestniczą takie osoby. Nadwyżka udziałów bądź akcji, przekraczająca ten pakiet, powinna być zbyta przez posła lub senatora przed pierwszym posiedzeniem Sejmu lub Senatu, a w przeciwnym razie nadmiarowe udziały bądź akcje nie uczestniczą przez okres sprawowania mandatu i dwu lat po jego wygaśnięciu w wykonywaniu przysługujących im uprawnień, jak prawo głosu, prawo do dywidendy oraz do podziału majątku czy prawo poboru (ust. 4).

Jedyną sankcją, przewidywaną przez ustawę na wypadek naruszenia przez posła lub senatora wskazanych reguł, tj. przepisów ust. 1–3, stanowi odpowiedzialność regulaminowa (znowelizowany ust. 5), a nie odpowiedzialność przed Trybunałem Stanu. Albowiem analizowany przepis ustawy nie uwzględnia w żadnym stopniu, tj. nie przewiduje możliwości ponoszenia przez posłów i senatorów odpowiedzialności konstytucyjnej, unormowanej w art. 107 ustawy zasadniczej. Nakazuje to postawić hipotezę, iż regulacja ustawy ani w pierwotnym brzmieniu, ani później w toku swego obowiązywania w ogóle nie została dostosowana do standardu konstytucyjnego, w szczególności nie stanowi ona konsekwentnie zamierzonej i przeprowadzonej realizacji zapowiedzi konstytucyjnej („w zakresie określonym ustawą…”).

Co równie istotne, przyjmując założenie racjonalności prawodawcy, wolno nam uznać, iż odpowiedzialność regulaminowa przewidziana w art. 34 ust. 5 ustawy nie miała być sankcjonowana odrębnie, odpowiedzialnością w postępowaniu poza izbą, czyli przed Trybunałem Stanu, nieistniejącą wszak w dacie uchwalania tej ustawy.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 18/01/2026 18:36:20

XIII

Kolejne ważne wnioski wypływają z unormowania w art. 35 ustawy obowiązku składania przez parlamentarzystów oświadczeń o swoim stanie majątkowym, dotyczących zarówno majątku odrębnego, jak i objętego małżeńską wspólnością majątkową. Powinny one zawierać w szczególności – co istotne dla nas – informacje o „nabytym od Skarbu Państwa, innej państwowej osoby prawnej, jednostek samorządu terytorialnego, ich związków lub komunalnej osoby prawnej, mieniu, które podlegało zbyciu w drodze przetargu", a także o prowadzonej działalności gospodarczej i stanowiskach zajmowanych w spółkach handlowych (ust. 1 pkt 1).

Podkreślmy, że wymóg składania informacji o nabytym mieniu publicznym (państwowym bądź komunalnym), nie dotyczy wszelkich trybów jego nabycia, a tylko takiego, które „podlegało zbyciu w drodze przetargu". Skoro tak, zakładać wolno swoistą preferencję ustawową (fawor) dla tego rodzaju nabycia mienia. Istotne jest też, że wymagane oświadczenie o stanie majątkowym składa się w dwóch egzemplarzach (odpowiednio: Marszałkowi Sejmu albo Senatu) w terminie do dnia złożenia ślubowania, wraz z informacją „o sposobie i terminach zaprzestania prowadzenia działalności gospodarczej z wykorzystaniem majątku Skarbu Państwa lub samorządu terytorialnego w związku z wyborem na posła albo senatora oraz z informacją o posiadaniu majątku Skarbu Państwa lub samorządu terytorialnego" (ust. 2 pkt 1).

Sygnalizowany wcześniej problem dotyczący pytania, czy zakaz z art. 107 ust. 1 Konstytucji obejmuje wyłącznie podjęcie określonej tam działalności gospodarczej po uzyskaniu mandatu, ale nie wyklucza możliwości kontynuacji rozpoczętej uprzednio działalności – wcale nie jest prosty i budzi kontrowersje. Część doktryny opowiada się za podejściem liberalnym[56], inni autorzy optują za tezą, iż moment rozpoczęcia działalności nie ma znaczenia.[57]

Jeśli nawet uznać, że w świetle cytowanego przepisu ustawy (art. 35 ust. 1 pkt 2) zasadna byłaby ta druga interpretacja, to dotyczy ona wyłącznie uregulowania ustawowego. A zatem naruszenie tej normy rodzić może wyłącznie odpowiedzialność regulaminową, a nie konstytucyjną. Pojawia się tu kolejny problem, czy przewidziany w ustawie swoisty czynny żal, czyli zaprzestanie prowadzenia działalności gospodarczej z wykorzystaniem majątku publicznego, uchyla odpowiedzialność przewidzianą w ustawie na równi np. z sytuacją rezygnacji z mandatu parlamentarnego?

Zauważmy w końcu, że analizowany wcześniejszy przepis ustawy (art. 35 ust. 1 pkt 1) nie stanowi wprost, czy chodzi w nim o nabycie mienia przed ob-

[56] Por. J. Zaleśny, *Odpowiedzialność konstytucyjna. Praktyka III RP*, Warszawa 2004, s. 191; D. Lis-Staranowicz, *op. cit*., s. 220.

[57] Por. K. Grajewski, *op. cit*., s. 250 i n.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 18/01/2026 18:36:20

jęciem mandatu, czy także już po, ale co bezsporne: nie przewiduje nakazu wyzbycia się tego mienia, analogicznego do wymogu zbycia nadwyżki udziałów czy akcji (art. 34 ust. 4) albo zaprzestania prowadzenia działalności gospodarczej z wykorzystaniem majątku Skarbu Państwa lub samorządu terytorialnego (art. 35 ust. 2 pkt 1).

XIV

Z powyższego może wynikać, że ustawa o wykonywaniu mandatu posła i senatora pośrednio dopuszcza legalne nabycie mienia przez osobę wykonującą mandat parlamentarny od Skarbu Państwa (oraz innej państwowej osoby prawnej) lub jednostek samorządu terytorialnego (jak też ich związków lub komunalnej osoby prawnej), ale tylko takiego mienia, które podlegało zbyciu w drodze przetargu.

Uważam, iż nie może być dziełem przypadku to, że ustawa zajmuje się tym jednym tylko sposobem (trybem) zawarcia umowy o nabycie mienia publicznego. Jest to bowiem z założenia sposób mający zapewnić rzetelność i legalność oraz transparentność procedury alienowania mienia, z wykluczeniem nadużyć, możliwych w innych procedurach transakcyjnych, np. w drodze ograniczonego konkursu ofert czy sprzedaży z wolnej ręki. I jakkolwiek nie da się z góry wykluczyć, iż również w procedurze przetargowej (podobnie jak w trybie zamówień publicznych) dochodzić może do nieprawidłowości, ich prawdopodobieństwo jest najmniejsze.

Płynie stąd wniosek, iż ustawa *implicite* nie zezwala na nabywanie przez parlamentarzystę mienia publicznego w innej drodze niż przetargowa, gdyż nie tylko zagrażałoby to naruszeniem wymogów legalizmu, ale i stwarzało sposobność nadużyć związanych z konfliktem interesów, w tym polegających na niedozwolonym powoływaniu się przez parlamentarzystę na swój mandat. Natomiast nabycie mienia w drodze przetargu może być interpretowane jako instytucja swoistego kontratypu ustawowego w stosunku do zakazu konstytucyjnego z art. 107 ust. 1 *in fine* Konstytucji.

Dodajmy, że działalność gospodarcza może być prowadzona z wykorzystaniem majątku ruchomego bądź nieruchomego (najczęściej w praktyce – obu rodzajów jednocześnie), będącego własnością podmiotu prowadzącego tę działalność, jak też należącego do kogo innego, a znajdującego się tylko w posiadaniu zależnym podmiotu gospodarczego. W tym drugim przypadku w grę mogą wchodzić uprawnienia z tzw. ograniczonych praw rzeczowych, jak użytkowanie czy służebności, oraz z praw obligacyjnych, jak użyczenie, pożyczka, leasing, najem czy dzierżawa.

W tym aspekcie ustawa w ogóle nie specyfikuje tytułu prawnego ani sposobu wykorzystania mienia (majątku) państwowego lub komunalnego.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 18/01/2026 18:36:20

PORÓWNANIE KONSTYTUCYJNEGO I USTAWOWEGO ZAKRESU NIEPOŁĄCZALNOŚCI MANDATU – DELIKT KONSTYTUCYJNY, USTAWOWY CZY POZORNY ?

XV

Zasadnicze znacznie dla analizowanego problemu ma dokładne zestawienie i porównanie treści obu przepisów, mających stanowić istotę kwalifikacji deliktu parlamentarzysty, czyli art. 107 ust. 1 Konstytucji i art. 34 ust. 1 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora. Chodzi przy tym nie tylko o warstwę semantyczną, lecz również o stwierdzenie hierarchicznej zgodności tych norm.

Tab. 1. Zestawienie różnic zachodzących pomiędzy przepisami w ich warstwie słownej

Poz.	ART. 107 UST. 1 KONSTYTUCJI RP	ART. 34 UST. 1 USTAWY O WYKONYWANIU MANDATU…
1	poseł nie może prowadzić działalności gospodarczej	posłowie i senatorowie nie mogą prowadzić działalności gospodarczej
2	**Brak odpowiednika**	na własny rachunek lub wspólnie z innymi osobami
3	z osiąganiem korzyści	z wykorzystaniem
4	z majątku Skarbu Państwa lub samorządu terytorialnego	mienia państwowego lub komunalnego
5	ani nabywać tego majątku	**Brak odpowiednika**
6	**Brak odpowiednika**	a także zarządzać taką działalnością
7	**Brak odpowiednika**	lub być przedstawicielem czy pełnomocnikiem w prowadzeniu takiej działalności

Jak wynika z tabeli 1, jeśli uwzględni się fakt, że to regulacja ustawowa chronologicznie poprzedzała konstytucję[58], a nie odwrotnie – okazuje się, iż pomiędzy dwoma analizowanymi przepisami, pomimo widocznej częściowej symetrii treściowej, zachodzi więcej różnic niż podobieństw (4 : 3), i są to różnice o charakterze podstawowym. W istocie wspólny, niemal jednobrzmiący pozostaje tylko jeden element: sformułowanie pod adresem parlamentarzysty zakazu „prowadze-

[58] Co mogłoby uzasadniać radykalną tezę o bezpośrednio derogacyjnym skutku wejścia w życie konstytucji.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 18/01/2026 18:36:20

nia działalności gospodarczej" (poz. 1 tabeli), choć on też budzi wątpliwości interpretacyjne.[59]

Ustawa, w przeciwieństwie do ogólnej formuły konstytucji, uściśla aspekt podmiotowy zakazu, wykluczając prowadzenie działalności gospodarczej zarówno na własny rachunek, jak i wspólnie z innymi osobami (poz. 2 tabeli), co wypada uznać za mieszczące się w obszarze dyspozycji konstytucyjnej.[60] Jednakże następnie ustawa zdecydowanie rozszerza ten zakaz na działanie niebędące wprost prowadzeniem własnej działalności (osobistej bądź wspólnej), lecz sprawowaniem tylko zarządu taką działalnością (poz. 6 tabeli) oraz sprawowaniem funkcji przedstawiciela bądź pełnomocnika w prowadzeniu takiej działalności (poz. 7 tabeli).

Wypada zgodzić się z poglądem, iż prowadzenie działalności gospodarczej wspólnie z innymi osobami to w aktualnych warunkach „nic innego, jak prowadzenie działalności w formie spółki cywilnej".[61] Bardziej skomplikowana sytuacja powstaje w odniesieniu do działalności w formie spółki jawnej. Podmiotem prowadzonej działalności gospodarczej jest tu bowiem spółka, a nie jej wspólnicy. Wspólnicy ci mogą być co najwyżej – stosownie do przepisów kodeksu spółek handlowych i zawartej *in concreto* umowy spółki – osobami prowadzącymi sprawy spółki, a zatem osobami reprezentującymi spółkę i zarządzającymi jej działalnością.[62]

Jednakże obszar zarządzania i reprezentacji (poz. 6 i 7 tabeli) – bezspornie wykracza poza normę konstytucyjną art. 107 ust. 1 i nie może stanowić desygnatu pojęcia prowadzenia działalności gospodarczej. Toteż jakkolwiek ustawodawca był konstytucyjnie upoważniony do wprowadzenia takiego zakazu, upoważnienie to wynika (a raczej wynikałoby) z innej podstawy prawnej, mianowicie z art. 103 ust. 3 Konstytucji, a zatem w ogóle nie podlega unormowaniu zakazu art. 107, w tym przewidzianej tam sankcji (ust. 2). Mówiąc wprost: nie normuje znamion deliktu parlamentarzysty, jest z tego punktu widzenia obojętne.

Podobną uwagę należy odnieść do różnicy w sposobie określenia masy majątkowej, czyli z jednej strony majątku Skarbu Państwa lub samorządu terytorialnego, z drugiej – mienia państwowego lub komunalnego (poz. 4 tabeli). Bezspornie szersze jest pole zakresowe zakazu ustawowego, gdyż majątek Skarbu Państwa to mienie nieprzysługujące innym państwowym osobom prawnym, zaś majątek samorządu terytorialnego mieści się w szerszej kategorii mienia komunalnego,

[59] Zdecydowanie rozszerzającą interpretację tego określenia w art. 107 przyjmuje D. Lis-Staranowicz, *op. cit.*, s. 212.

[60] Por. K. Grajewski, *op. cit.*, s. 265.

[61] Tak: A. Kidyba, *op. cit.*, s. 305.

[62] Por. M. Bajor-Stachańczyk, *Niektóre aspekty obowiązywania zakazu prowadzenia działalności gospodarczej przez posłów z wykorzystaniem mienia państwowego lub komunalnego*, [w:] *Status posła*…, s. 307.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 18/01/2026 18:36:20

należącego także do innych komunalnych osób prawnych[63] – nie ma to jednak żadnego znaczenia dla analizowanej sprawy deliktu parlamenatrzysty.

Co natomiast najważniejsze: ustawowe ujęcie jest węższe od konstytucyjnego, bowiem w ogóle nie przewiduje zakazu nabywania mienia (majątku) publicznego przez deputowanych (poz. 5 tabeli). To ostatnie oznacza całkowity brak realizacji zapowiedzi konstytucyjnej, a zatem nieistnienie stosownego zakazu na poziomie ustawowym.

Stąd też wobec braku ustawowego określenia zakresu konstytucyjnego zakazu nabywania mienia publicznego przez parlamentarzystę – przewidziana w ustawie zasadniczej sankcja nabiera charakteru normy *legis imperfectae*.

Pogląd, iż ustawa o wykonywaniu mandatu nie ustala zakresu przedmiotowego konstytucyjnego zakazu nabywania majątku Skarbu Państwa lub samorządu terytorialnego, jest także wyrażany w literaturze. Z wyraźnym podkreśleniem, iż przedmiotowy zakaz „nie został, jak dotąd, sprecyzowany"[64], dodajmy: ani na gruncie konstytucyjnym, ani ustawowym.

O ile zatem nie ma sporu w nauce, że w chwili obecnej w polskim prawie konstytucyjnym „faktycznie nie obowiązuje zakaz nabywania przez posłów i senatorów majątku Skarbu Państwa lub samorządu terytorialnego", nader wątpliwe jest zastrzeżenie, że nie dotyczy to „nabycia w związku z prowadzoną przez siebie działalnością gospodarczą".[65] W nieco podobnym ujęciu sformułowano tę myśl w sposób trafnie zawężający – „posłowie nie mogą nabywać mienia państwowego i komunalnego w ramach prowadzonej działalności gospodarczej".[66]

Rzecz jednak w tym, iż z chwilą nabycia i przejścia własności określonych składników majątkowych (np. nieruchomości rolnej) nie stanowią one już majątku (mienia) poprzedniego właściciela, Skarbu Państwa lub samorządu terytorialnego, ale nabywcy, w tym przypadku: parlamentarzysty. Jest zatem oczywiste, że jeśli prowadził on już wcześniej jakąś działalność gospodarczą, jakiś biznes, albo dopiero następnie rozpoczął ją z „osiąganiem korzyści" bądź wykorzystaniem tego mienia – dotyczy to już mienia własnego, prywatnego, a nie publicznego. Słowem, popadamy w – być może przypadkowo – skonstruowaną pułapkę legislacyjną.

XVI

Wcześniej już zaznaczyłem, że zasadnicza różnica unormowania konstytucyjnego i ustawowego dotyczy pojęć „osiągania korzyści" z majątku i „wykorzy-

[63] Por. M. Granat, *Art. 107 Konstytucji RP*…, s. 285–286.
[64] Co słusznie akcentuje M. Granat (*Czy w obowiązującym stanie prawnym*…, s. 330).
[65] Por. K. Grajewski, *op. cit*., s. 253.
[66] M. Granat, *Czy w obowiązującym stanie prawnym*….

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 18/01/2026 18:36:20

stania" mienia (poz. 3 tabeli). Przyjmując, iż w analizowanym układzie osiąganie korzyści może być rezultatem „wykorzystania" mienia, ale nie zawsze odwrotnie – uzasadniony jest pogląd, że art. 34 ust. 1 ustawy nie ogranicza, ale wprost przeciwnie – rozszerza zakaz sformułowany w konstytucji tak pod względem jego istoty, jak i ujęcia podmiotowego i przedmiotowego, które to rozwiązanie może rodzić poważne wątpliwości co do zgodności z konstytucją.

Toteż skoro konstytucja *implicite* dopuszcza jakieś bliżej niesprecyzowane postacie legalnej działalności gospodarczej parlamentarzysty, nie tylko z „wykorzystaniem" majątku Skarbu Państwa lub samorządu terytorialnego, ale i z rezultatem w postaci „osiągania korzyści" z tego majątku – ustawowy zupełny zakaz w tej mierze – nie stanowi adekwatnej realizacji zapowiedzi konstytucyjnej, zawartej w art. 107 ust. 1.

Dlatego do zastosowania sankcji konstytucyjnej z art. 107 ust. 2 warunkiem niezbędnym byłoby realne wykazanie, że mienie (majątek) Skarbu Państwa albo samorządu terytorialnego jest wykorzystywane w działalności gospodarczej, w biznesie osoby wykonującej mandat parlamentarny i przynosi jej efektywną korzyść majątkową. Według jeszcze dalej idącego poglądu dezaprobacie prawnej podlegałaby tylko sytuacja odnoszenia jednostronnej (niesłusznej) korzyści przez parlamentarzystę, bez ekwiwalentu po stronie podmiotu publicznego – Skarbu Państwa lub samorządu terytorialnego, albo odnoszenie korzyści niewspółmiernej, o znamionach wyzysku (pokrzywdzenia).[67]

Bez miarodajnego ustalenia tych okoliczności, przy stwierdzeniu wyłącznie wykorzystania mienia Skarbu Państwa lub samorządu terytorialnego – w grę może wchodzić jedynie sankcja przewidziana przez ustawę, czyli odpowiedzialność regulaminowa parlamentarzysty, a nie konstytucyjna przed Trybunałem Stanu, przewidziana w art. 107 ust. 2 Konstytucji.

Podkreślić też należy, iż poważne zastrzeżenia może rodzić dopuszczalność zbiegu obu rodzajów odpowiedzialności, konstytucyjnej i regulaminowej, za ten sam czyn (zachowanie) parlamentarzysty.[68] Wątpliwość dotyczy zarówno swoistej przypadkowości stosowania tych form odpowiedzialności i możliwości ich wzajemnego wykluczania się (jest oczywiste, że pozbawienie mandatu na mocy wyroku Trybunału uniemożliwiałoby zastosowanie wobec parlamentarzysty kary dyscyplinarnej), jak i dopuszczalności podwójnego karania (zakaz *ne bis in idem*).[69]

---

[67] Por. art. 388 kodeksu cywilnego.

[68] Pogląd, iż „możliwa jest sytuacja, że poseł odpowiada za naruszenie art. 34 ust. 1 zarówno dyscyplinarnie, jak i przed Trybunałem Stanu" – wyrażono w niepublikowanej opinii BAS.

[69] Zauważmy jednak, że w rozlicznych przepisach prawnych, np. dotyczących wszystkich zawodów prawniczych, dopuszczona jest odpowiedzialność dyscyplinarna niezależna od odpowiedzialności karnej za ten sam czyn – co nie zostało objęte dezaprobatą naszego sądu konstytucyjnego.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 18/01/2026 18:36:20

Podzielam zatem postulat *de lege ferenda*, dotyczący konieczności ścisłego rozgraniczenia przesłanek i przedmiotu obu rodzajów odpowiedzialności posłów i senatorów.[70]

XVII

I wreszcie, co nader istotne, w świetle ustawy o wykonywaniu mandatu ani nabycie przez parlamentarzystę własności mienia należącego do Skarbu Państwa (bądź samorządu terytorialnego), ani – wnioskując *a maiori ad minus* – wejście w posiadanie zależne takiego mienia, np. w drodze umów najmu czy dzierżawy nieruchomości zawartych przez posła (lub senatora) – nie pozostaje relewantne prawnie. Oznacza to, że ustawa nie zakazuje zawierania takich umów nabycia lub na przykład najmu lub dzierżawy, i w tym zakresie nie stanowi ona w ogóle wypełnienia zapowiedzi konstytucyjnej art. 107 ust. 1. Przepisy ustawowe nie mają zatem żadnego wpływu na ważność i skuteczność oraz możliwość wykonywania takich umów, ani nie wiążą z tymi faktami żadnych konsekwencji prawnych, w szczególności – żadnych sankcji, choćby o charakterze regulaminowym.

Skoro tak, prowadzenie przez posła (senatora) biznesu, czyli działalności gospodarczej z „osiąganiem korzyści" albo „wykorzystaniem" tak nabytego majątku czy mienia, nie ma żadnego związku z zakazem konstytucyjnym bądź ustawowym, czyli nie może stanowić realizacji znamion deliktu parlamentarzysty. Jest bowiem oczywiste, że nabyte mienie przestaje być własnością zbywcy, a staje się własnością nabywcy, innymi słowy: nie należy już do domeny publicznej, czyli nie stanowi własności Skarbu Państwa albo samorządu terytorialnego.

Natomiast w sytuacji pozostawania tytułu własności danego mienia (majątku) po stronie Skarbu Państwa lub samorządu terytorialnego, jednak z dokonanym legalnie (czyli z zachowaniem prawnie wymaganego trybu przetargowego) jego oddaniem w posiadanie zależne osobie, skądinąd sprawującej mandat parlamentarny – nieracjonalne byłoby wymaganie limitujące przeznaczenie tegoż mienia. Przecież mienie to (majątek) nie może być użytkowane inaczej, jak tylko zgodnie ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem prawa[71], zatem z natury rzeczy może być wykorzystane oraz przynosić korzyści obu stronom: właścicielowi i jego kontrahentowi.

Wykazane okoliczności potwierdzają sformułowaną wcześniej dezaprobującą ocenę braku dostosowania ustawy o wykonywaniu mandatu do wymogów Kon-

[70] Jak to wskazuje wspomniana opinia BAS (niepublikowana).

[71] Zgodnie z art. 5 kodeksu cywilnego, nie można czynić ze swego prawa użytku, który by był sprzeczny ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem tego prawa lub z zasadami współżycia społecznego. Takie działanie lub zaniechanie uprawnionego nie jest uważane za wykonywanie prawa i nie korzysta z ochrony.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 18/01/2026 18:36:20

stytucji Rzeczypospolitej Polskiej, który to brak należy kwalifikować jako szczególnie rażący przejaw tzw. zaniechania ustawodawczego.[72]

KONKLUZJE, CZYLI CO DALEJ Z TYM DELIKTEM?

W podsumowaniu rozważań i analiz, przeprowadzonych w tym artykule, sformułowane zostaną dwa rodzaje wniosków: ściśle jurydyczne oraz o szerszym charakterze, dotyczące uwarunkowań naszej praktyki instytucjonalnej.

1. Konstytucja z 1997 r., normując granice dopuszczalnego biznesu posła czy senatora, odrzuca skrajne rozwiązania zgodnie z formułą: *zero of business* albo *business no limits*. Zamiast tego przyjmuje racjonalne rozwiązanie pośrednie *legal business*, czyli dopuszcza ustawowe, zakresowe (a nie zupełne) ograniczenia biznesu deputowanego, polegającego na prowadzeniu działalności gospodarczej i nabywaniu majątku publicznego. Niesporna jest teza, że konstytucyjne zakazy, przewidziane w art. 107 ust. 1, nie stanowią norm samowykonalnych, które nadają się do bezpośredniego i samoistnego zastosowania, ale wymagają ustawowego dopełnienia, określającego zakres podmiotowo-przedmiotowy tych zakazów, zwłaszcza ze względu na legalistyczne znaczenie reguł i granic odpowiedzialności prawnej. Wymaganie to stanowi swoiste „roszczenie konstytucyjne" o ustawową realizację wskazanej normy zasadniczej.

Jednakże uchwalona na rok przed konstytucją ustawa o wykonywaniu mandatu z 1996 r. niewątpliwie „nie trafiła" w unormowanie ustawy zasadniczej, była więc i pozostaje nadal od 17 lat niedostosowana. To znaczy, nie zawiera przepisów stanowiących adekwatną realizację zapowiedzi konstytucyjnej, tak co do zakazu prowadzenia przez parlamentarzystę biznesu, czyli działalności gospodarczej z osiąganiem korzyści z majątku Skarbu Państwa lub samorządu terytorialnego, jak co do zakazu nabywania tego majątku. Stanowi to niezgodne z konstytucją „zaniechanie prawodawcze", wymagające niezwłocznej naprawy, poprzez uchwalenie i wprowadzenie w życie stosownych zmian ustawy albo przyjęcie konsekwentnie przemyślanej nowej ustawy. To ostatnie wydaje się lepszym zabiegiem legislacyjnym niż tworzenie eklektycznego rozwiązania w ramach nowelizacji, potem tworzenie jednolitego tekstu etc.

W tej sytuacji naruszenie ustawowych ograniczeń prowadzenia działalności gospodarczej przez posła bądź senatora w zakresie, w jakim ustawa nie stano-

[72] Por. bliższe objaśnienia tych problemów przez pryzmat orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, w: D. Dudek, *Konstytucja RP a zaniechanie ustawodawcze*, [w:] L. Garlicki, A. Szmyt (red.), *Sześć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Doświadczenia i inspiracje. Prace dedykowane Profesorowi Kazimierzowi Działosze na siedemdziesięciolecie urodzin*, Warszawa 2003, s. 67–77 oraz M. Safjan, *Zaniechanie legislacyjne jako podstawa odpowiedzialności odszkodowawczej*, [w:] M. Granat (red.), *Zagadnienia prawa parlamentarnego,* Materiały XLVIII Ogólnopolskiego Zjazdu Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego 1–3.06.2006, Warszawa 2007, s. 39–45.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 18/01/2026 18:36:20

wi rozwinięcia, ale wykracza poza treść normy konstytucyjnej (zabraniając nie tyle „osiągania korzyści", ile „wykorzystania" mienia publicznego) – w obecnym stanie prawnym nie może stanowić deliktu parlamentarzysty z perspektywą poniesienia odpowiedzialności konstytucyjnej. Stanowi co najwyżej „delikt dyscyplinarny", skutkujący jedynie ewentualną odpowiedzialnością regulaminową deputowanego. Tego rodzaju zachowania biznesowe posła (senatora), nie stanowią zatem w pełni *legal business*, ale tylko *unparliamentary business*, nieautoryzowany konstytucyjnie.

Prowadzenie biznesu z wykorzystaniem mienia publicznego nie musi łączyć się z nabywaniem tegoż mienia. Tymczasem Konstytucja ani ustawa nie wyklucza dopuszczalności zawarcia przez parlamentarzystę umowy prowadzącej do wejścia w posiadanie zależne nieruchomości należącej do Skarbu Państwa lub samorządu terytorialnego (najem, dzierżawa, leasing), jeśli jej zawarcie nie następuje w ramach prowadzonej przez tę osobę działalności gospodarczej, ani nie ma żadnego związku ze statusem parlamentarzysty. Jeśli przy tym zawarcie takiej umowy nastąpiło z zachowaniem wymogów prawnych, a jej postanowienia respektują zasadę równości stron i ekwiwalentności ich świadczeń, to korzyść osiągana przez prywatnego kontrahenta strony publicznej (skądinąd sprawującego mandat) nie nosi znamion korzyści niesłusznej czy bezprawnej. Ocena taka jest zasadna zwłaszcza w sytuacji, gdy przedmiot umowy stanowi udostępnienie nieruchomości, uprzednio nieprzynoszącej żadnych bądź tylko minimalne pożytki jej właścicielowi (Skarbowi Państwa czy jednostce samorządu terytorialnego).

Ujęty ogólnie w Konstytucji zakaz nabywania przez parlamentarzystę majątku Skarbu Państwa lub samorządu terytorialnego (art. 107 ust. 1) nie jest w ogóle znany i uregulowany w ustawie o wykonywaniu mandatu, która wręcz zdaje się pośrednio dopuszczać nabycie mienia publicznego, jednak z zachowaniem formy przetargu. Konstytucyjny zakaz w tym względzie pozostaje zatem pozbawiony możliwości ustalenia jego legalnych granic oraz egzekwowania konsekwencji naruszenia w postaci odpowiedzialności konstytucyjnej czy choćby regulaminowej deputowanego. W konsekwencji wykazanego zaniechania ustawodawczego należy przyjąć, iż Konstytucja przewiduje *de lege lata* bezwzględną sankcję utraty mandatu (art. 107 ust. 2) wyłącznie za takie postaci „osiągania korzyści" z majątku Skarbu Państwa lub samorządu terytorialnego albo takie przypadki „nabycia tego majątku" przez parlamentarzystę, które zarazem są bezprawiem kryminalnym, czyli stanowią czyn przestępny w rozumieniu prawa karnego.

2. Powyższa interpretacja, jakkolwiek zdaje się posiadać moce uzasadnienie, wskazuje jednak na kolejny kłopot, mianowicie wewnętrzną niespójność samej konstytucji. I tu dochodzimy być może do sedna sprawy. Idzie mianowicie

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 18/01/2026 18:36:20

o art. 99 ust. 3 ustawy zasadniczej, dodany nowelą z 2009 r.[73] Nie zamierzam, oczywiście, omawiać tego przepisu czy drogi ustawodawczej związanej z jego uchwaleniem.[74] Poza dyskusją jest, że przepis ten, ustanawiając taką oto regułę „niegodności wyborczej": „wybraną do Sejmu i Senatu nie może być osoba skazana prawomocnym wyrokiem na karę pozbawienia wolności za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego" – ogranicza bierne prawo wyborcze. W konsekwencji skazanie za taki czyn i na taką karę, jak to opisano w konstytucji, po pierwsze uniemożliwia kandydowanie i nabycie mandatu parlamentarnego, po drugie zaś, o ile nastąpiłoby w trakcie wykonywania mandatu – prowadzi do jego wygaśnięcia. Nie potrzeba zatem nawet skazania na środek karny w postaci pozbawienia praw publicznych[75], co pociąga za sobą utratę czynnego, a zarazem biernego prawa wyborczego (art. 99 ust. 1 i 2 w zw. z art. 62 ust. 2 Konstytucji).

W związku z tym, czy i jakie ma to znaczenie dla rekonstrukcji deliktu parlamentarzysty?

Otóż ma, i to duże, zwłaszcza dla jego aspektu w postaci zakazu nabywania mienia publicznego. Zauważmy, że nabywanie to w zasadzie odbywa się w trybie przetargowym, a naruszenie jego reguł nie tylko może prowadzić do unieważnienia przetargu bądź późniejszego zniesienia jego skutków prawnych (np. poprzez unieważnienie zawartych umów), ale w skrajnych przypadkach może łączyć się też z odpowiedzialnością karną za popełnione przy tej sposobności przestępstwa.[76]

I tu właśnie konstytucyjna zapobiegliwość czystości parlamentarzysty w sferze biznesu spotyka się z granicami penalizacji. Jeśli bowiem w procesie dysponowania mieniem publicznym nastąpiłyby nieprawidłowości największej rangi, czyli zachowania przestępne, mogą i powinny one rodzić odpowiedzialność winnych tych czynów, potencjalnie obu stron: dysponenta mienia i posła (senatora)-biznesmena. A jeśli tak, to odpowiedzialność karna deputowanego właściwie rozwiązuje nam sprawę, bo następnie zastosowanie może znaleźć sankcja z art. 99 ust. 3 Konstytucji. Pod jednym wszakże warunkiem – że właściwa izba zechce uchylić specjalną ochronę deputowanego w ramach posiadanego immunitetu formalnego bądź on sam zechce zrzec się tej ochrony (art. 105 ust. 2 i 4 Konstytucji).

Nie miejsce tu na detale czy roztrząsanie zasadności i granic immunitetu procesowego. Ujmując modelowo, odpowiedzialność karna posła-biznesmena za nadużycia w sferze nabywania mienia publicznego dowodzi tego, że w istocie to

[73] Por. ustawa z dnia 7 maja 2009 r. o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. nr 114, poz. 946.

[74] Por. mój tekst: *Konstytucyjne modyfikacje prawa wybieralności oraz immunitetu parlamentarnego* [w:] M. Paździor, B. Szmulik (red.), *Wybrane problemy parlamentaryzmu zracjonalizowanego*, Lublin 2011, s. 25–34.

[75] W tym wyborczych – por. art. 40 §§ 1 i 2 k.k.

[76] Por. m.in. art. 297 i 305 k.k.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 18/01/2026 18:36:20

niezależne i niezawisłe sądy mogą stać się najważniejszym sojusznikiem i gwarantem konstytucji, zapewniającym prawidłowe wykonywanie mandatu w analizowanym zakresie.

Podkreślmy jednak, że w obu instytucjach – pociągnięcia do odpowiedzialności sprawcy deliktu parlamentarnego przed Trybunałem Stanu oraz uchylenia immunitetu deputowanego w celu umożliwienia jego odpowiedzialności karnej przed sądem powszechnym – tkwi wyraźny moment fakultatywności, a nawet politycznie motywowanej uznaniowości. Tak jak uchwałą Sejmu, podjętą na wniosek Marszałka Sejmu, poseł „może być" pociągnięty do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu (art. 107 ust. 2), tak i bez zgody Sejmu poseł nie może być pociągnięty do odpowiedzialności karnej (art. 105 ust. 2). Podmiot inicjatywy tej decyzji, Marszałek bądź poszczególni posłowie, ma znaczenie drugorzędne, bo nie ma w tej mierze żadnego legalizmu. Przeciwnie: widać wyraźnie oportunizm działania podmiotu uprawnionego do wdrożenia stosownych postępowań prawnych w fazie *in personam*, w rozumieniu procedury karnej, przeciwko posłowi-biznesmenowi.

3. I już naprawdę na koniec wypada powrócić do początkowego wątku naszych rozważań, czyli antykorupcyjnego uzasadnienia konstytucyjnego zakazu z art. 107. Czy należy i czy warto postulować jego zmianę bądź „doregulowanie" ustawy ? Co dość zastanawiające, w nauce jakoś panuje wymowne milczenie w tej sprawie, także w toku konferencji naukowych dotyczących zagadnień parlamentaryzmu. Dlaczego – czyżby z powodu racjonalnego sceptycyzmu nauki?

A może jednak w ramach generalnego przeglądu konstytucji, na co nasza ustawa zasadnicza z pewnością zasługuje, warto na serio powrócić do dylematów parlamentarnych. Nie tyle nawet do zagadnień dwuizbowości, co już chyba staje się jałowe, ale właśnie do szczególnych kwestii, a mianowicie niegodności wyborczej, immunitetu oraz deliktu parlamentarzysty – i porządnie je skorygować.

Uzupełnienie zakazu z art. 107 ust. 1 mogłoby polegać na dodaniu znamienia „znacznej korzyści" bądź „wartości", znanej kodeksowi karnemu (por. art. 115 §§ 6 i 7). Taki poprawiony przepis mógłby brzmieć następująco:

> Poseł nie może prowadzić działalności gospodarczej z osiąganiem wielkiej korzyści z majątku Skarbu Państwa lub samorządu terytorialnego ani nabywać tego majątku o znacznej wartości.

Optuję też za nową ustawą o wykonywaniu mandatu parlamentarnego, która naprawdę solidnie skonkretyzuje konstytucyjny delikt parlamentarzysty, w uzgodnieniu z aksjologią ustawy zasadniczej, ale też m.in. z istniejącymi instrumentami prawa karnego, co do których skuteczności – nie wypada jednak żywić naiwnej wiary.[77]

[77] Piszę o tym w: *Korupcja*…, s. 364–365.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 18/01/2026 18:36:20

Powiedzmy wreszcie wyraźnie, że prowadzenie biznesu, czyli działalności obliczonej na osiąganie profitów, zysku, samo w sobie pozostaje etycznie irrelewantne. Sztandarowe hasło gospodarki wolnorynkowej „bogaćcie się" nie stanowi jednak wezwania ani przyzwolenia na stosowanie niedozwolonych praktyk biznesowych, takich jak nieuczciwa konkurencja, tworzenie monopoli, stosowanie wyzysku czy działania w „szarej strefie" albo – by tak powiedzieć – „po drugiej stronie prawa". A zatem: bogaćcie się – tak, ale nie za wszelką cenę i nie kosztem pokrzywdzenia innych podmiotów czy obrazy fundamentalnych reguł, akceptowanych społecznie. O przyczynach bogactwa narodów czy etosie biznesmena, ale też o nieakceptowanych związkach biznesu i polityki, powiedziano już chyba wszystko. Uważam jednak, że co do zasady nie ma nic złego w tym, że deputowany, poseł, senator albo radny jest biznesmenem, a nawet osobą bardzo zamożną[78], nie musi też udawać szlachetnej postawy „Biedaczyny z Asyżu" – świętego Franciszka.

Chcąc jednak zapewnić tak modną dzisiaj transparentność życia publicznego, poczynając od szczytów organizacji machiny państwowej, tworząc wszystkie – prosto tylko uzasadnione, ale w skomplikowany sposób ustanowione powinności i zakazy dotyczące parlamentarzystów, nasz ustawodawca „nie wylał dziecka z kąpielą", nie – on po prostu „zapomniał" o mydle i o nalaniu wody do tej kąpieli…

Opisane wyżej antykonstytucyjne i permanentne (trwające tyle samo lat, co obowiązywanie „nowej" Konstytucji z 1997 r.) zaniechanie ustawowego wykonania zapowiedzi konstytucyjnej – samo w sobie stanowi swoisty delikt konstytucyjny, i to nie byle jaki, bo megadelikt, bowiem dotyczy nie jednego czy poszczególnych, ale łącznie 560 P.T. Parlamentarzystów wszystkich kolejnych kadencji: 1997–2001, 2001–2005, 2005–2007, 2007–2011 i obecnej. Może zatem to właśnie jest największy biznes prowadzony przez nasz parlament.

Wypadałoby więc zwrócić się do Posłów i Senatorów, jako przedstawicieli Narodu, aby wymagając bardzo wiele od nas, nie fundowali nam ogromu przepisów osaczających na każdym kroku i niemożliwych do całościowego „ogarnięcia" przez najlepszych nawet prawników. Aby w to miejsce uchwalili wymagane przez konstytucję przepisy dotyczące odpowiedzialności posłów i senatorów. Domagając się egzekwowania odpowiedzialności od obywateli, we wszelkich postaciach, parlament powinien wreszcie zacząć naprawdę wymagać także od siebie![79]

---

[78] Co ciekawe, w języku potocznym używa się niekiedy do określenia takiej pozycji dezaprobującego wyrażenia: „obrzydliwie bogaty", z natychmiastowymi, zawistnymi podejrzeniami: „z uczciwej pracy rąk nie można zbić takiego majątku"; pozostawiam te zagadnienia całkowicie na boku.

[79] Papież Jan Paweł II, który mówił: „Musicie od siebie wymagać, nawet gdyby inni od was nie wymagali", wypowiedział też w polskim Sejmie w dniu 11 czerwca 1999 r. słowa, kapitalnie

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 18/01/2026 18:36:20

SUMMARY

In accordance with the Polish Constitution, to the extent specified by the statue, the Deputy (Senator) shall not be permitted to perform any business activity involving any benefit derived from the property of the State Treasury or local self-government, and to acquire such property. For violation of these prohibitions he shall be brought to accountability before the Tribunal of State, but only with the consent of the Sejm (Seym)/Senate.The statute about the holding of a mandate of the Deputy (Senator) of 1996 seriously limits this responsibility.

The author critically analyses this regulation and postulates changes in the Polish law, necessary for protection of the authority of the Constitution and Parliament.

związane z istotą problemu, analizowanego w tym artykule: „Wykonywanie władzy politycznej, czy to we wspólnocie, czy to w instytucjach reprezentujących państwo, powinno być ofiarną służbą człowiekowi i społeczeństwu, nie zaś szukaniem własnych czy grupowych korzyści z pominięciem dobra wspólnego całego narodu”.