



**INSTYTUT SPRAW PUBLICZNYCH**  
THE INSTITUTE OF PUBLIC AFFAIRS

# Immunitet parlamentarny w Polsce

Stan obecny  
i perspektywy zmian

Marek Chmaj

BADANIA • EKSPERTYZY • REKOMENDACJE





## Spis treści

1. Istota i rodzaje immunitetu . . . . .	3
2. Immunitet materialny . . . . .	4
3. Immunitet formalny . . . . .	8
4. Parlamentarny immunitet formalny w praktyce III RP . . . . .	12
5. Propozycje zmian w V kadencji Sejmu . . . . .	13
6. Propozycje zmian w VI kadencji Sejmu. . . . .	16
7. Rekomendacje . . . . .	17

## 1. Istota i rodzaje immunitetu

Termin immunitet wywodzi się od łacińskiego słowa *immunitas*, oznaczającego „uwolnienie od obciążeń”. Współcześnie oznacza prawo niepodlegania temu, co ciąży na innych, a w szczególności zapewnia nietykalność osobistą osobom uprzywilejowanym w społeczeństwie ze względu na zajmowane przez nie stanowiska lub pełnione funkcje. W takim rozumieniu immunitet jest więc wyraźnym wyjątkiem od konstytucyjnej zasady równości wobec prawa.

Dość różna jest definicja immunitetu u przedstawicieli doktryny prawa. W opinii S. Śliwińskiego immunitet należy rozumieć jako zupełne lub częściowe wyjęcie pewnych osób spod działania przepisów prawa karnego materialnego lub procesowego albo też jako wyjęcie pewnych osób spod orzecznictwa sądów karnych ze względu na przysługujące tym osobom szczególne prawa<sup>1</sup>. B. Banaszak i A. Preisner wskazują, że immunitet to prawo zwolnienia od podlegania powszechnie wiążącym obowiązkom prawnym<sup>2</sup>. Zdaniem W. Michalskiego jest to zupełne lub częściowe wyjęcie podmiotu spod działania prawa karnego materialnego lub procesowego, albo wyjęcie spod władzy sądowniczej<sup>3</sup>. W ujęciu A. Burdy można wyróżnić dwie sfery: materialną (uchylenie odpowiedzialności za czyny przestępne),

<sup>1</sup> Śliwiński S., *Polski proces karny. Zasady ogólne*, Warszawa 1948, s. 171 i nast.

<sup>2</sup> Banaszak B., Preisner A., *Prawo konstytucyjne. Wprowadzenie*, Wrocław 1993, s. 170.

<sup>3</sup> Michalski W., *Immunitety w polskim procesie karnym*, Warszawa 1970, s. 7 i nast.

oraz formalną (utrudnienia w ściganiu i procedowaniu związane z wymogiem zgody Sejmu)<sup>4</sup>. Podobnie uważa F. Siemiński<sup>5</sup>. W. Makowski określa zaś immunitet jako mechanizm uniemożliwiający normalny bieg wymiaru sprawiedliwości<sup>6</sup>.

Immunitet parlamentarny wywodzi się ze średniowiecza, kiedy stanowił instrument walki parlamentu z monarchą, zapewniający możliwość nieskrępowanego wyrażania poglądów. Obecnie immunitet ten jest rozumiany dwojako:

- ochrania niezależność członków parlamentu i gwarantuje im swobodę wykonywania mandatu,
- chroni niezależność i autonomię parlamentu<sup>7</sup>.

Na to, co popularnie określa się mianem immunitetu składa się kilka uprawnień parlamentarzysty. Są to przede wszystkim nietykalność oraz immunitet we właściwym tego słowa znaczeniu. Nietykalność oznacza zakaz aresztowania lub ograniczania w jakikolwiek inny sposób wolności parlamentarzysty, bez zgody właściwej izby. Natomiast immunitet można podzielić na materialny i formalny. Materialny polega natomiast na uchyleniu karalności czynu przestępczego w odniesieniu do deputowanego. Immunitet formalny uzależnia możliwość pociągnięcia deputowanego do odpowiedzialności karnej lub cywilnej od zgody określonych organów, zwykle samego parlamentu.

## 2. Immunitet materialny

Immunitet materialny bywa w literaturze określany również indemnitatem (od łac. in- oznaczającego przeczenie oraz *demnare* – karać) lub immunitetem nieodpowiedzialności. Jego geneza sięga czternastowiecznej Anglii, gdzie członkowie parlamentu podczas jego obrad mieli zagwarantowaną wolność słowa. Tę zasadę rozwinięto później w art. 9 *Bill of Rights* z 1688 r., który chronił czyny członków parlamentu przed jakakolwiek formą ingerencji czy sporów prowadzonych poza parlamentem, a także w art. I ust. 6 § 1 konstytucji USA z 1787 r.

Po długich latach przerwy, wysoko i pozytywnie w polskim prawie konstytucyjnym oceniono przywrócenie przez Małą Konstytucję z 1992 r. immunitetu materialnego. W art. 7 ust. 1 stanowiła ona, że poseł nie może być pociągnięty do odpowiedzialności za działania wynikające z wykonywania mandatu, ani w czasie trwania mandatu, ani po jego wygaśnięciu, chyba że narusza dobra osobiste innych osób. Jak łatwo zauważyć, w przepisie tym najważniejsze znaczenie miały dwa elementy: użyte przez ustawodawcę pojęcie „wykonywanie mandatu” oraz wyłączenie nieodpowiedzialności w przypadku „naruszania dóbr osobistych innych osób”.

Konstytucja z 2 kwietnia 1997 r. w art. 105 ust. 1 zastrzegła, że parlamentarzysta „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

<sup>4</sup> Burda A., *Polskie prawo państwowe*, Warszawa 1977, s. 253 i nast.

<sup>5</sup> Siemiński F., *Prawo konstytucyjne*, Warszawa–Poznań 1976, s. 200.

<sup>6</sup> Makowski W. (red.), *Encyklopedia podręczna prawa karnego*, t. II, s. 614.

<sup>7</sup> Zob. orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z 28 stycznia 1991 r., K 13/90 i z 28 listopada 2001 r., K 36/01.

taką działalność poseł odpowiada wyłącznie przed Sejmem (Senatem), a w przypadku naruszenia praw osób trzecich może być pociągnięty do odpowiedzialności sądowej tylko za zgodą Sejmu (Senatu)". Jak łatwo dostrzec przepisy Konstytucji z 1997 r. są niejako tożsame z rozwiązaniami wcześniejszymi, zaś dokonana modyfikacja odnosiła się bardziej do kwestii proceduralnych.

Immunitet materialny ma zupełnie odmienny charakter od immunitetu formalnego. O ile ten drugi ma charakter czasowy i chroni przedstawiciela w okresie, gdy sprawuje on mandat, immunitet materialny obejmuje wszystkie czyny wchodzące w zakres wykonywania mandatu, tak w czasie jego trwania, jak i po wygaśnięciu. Nie można zatem parlamentarzysty ścigać za wystąpienia na forum izby, treść wygłoszonych przemówień, sposób głosowania, czy wnioski składane na forum izby lub komisji.

Bez żadnych wątpliwości można uznać, że w zakres pojęcia „wykonywanie mandatu” wchodzi działalność parlamentarzysty w izbie związana z wypełnianiem jego obowiązków, a także z realizacją funkcji Sejmu lub Senatu<sup>8</sup>. Powstawała jednak wątpliwość, czy wykonywanie mandatu obejmowało również działalność poza parlamentem. Bardzo ważne znaczenie w tej kwestii miało orzeczenie Sądu Najwyższego z dnia 16 lutego 1994 r. SN w swojej uchwale określił, że immunitet parlamentarny, wyłączający odpowiedzialność karną posła za działania wynikające z wykonywania mandatu, odnosi się nie tylko do jego udziału w obradach i pracach Sejmu, a także komisji sejmowych, lecz dotyczy także jego działalności zewnętrznej, dokonującej się poza samym Sejmem, jeżeli mieści się ona w granicach realizacji funkcji członka parlamentu<sup>9</sup>. W uzasadnieniu SN m.in. zastrzegł, iż „trzeba mieć przede wszystkim na uwadze ratio legis omawianego przepisu konstytucyjnego, którego celem jest zapewnienie każdemu posłowi swobody wykonywania jego funkcji poselskich”<sup>10</sup>.

Należy zastrzec, iż immunitet materialny jako instytucja prawna, określająca pozycję posła wobec organów i instytucji pozaparlamentarnych (głównie sądów, ale również i komisji dyscyplinarnych), nie wyłącza odpowiedzialności dyscyplinarnej posła przed Sejmem na podstawie przepisów regulaminowych. Wynika stąd możliwość przywołania posła „do rzeczy” lub „do porządku”, odebranie mu głosu, a nawet wykluczenie z posiedzenia<sup>11</sup>.

Parlamentarny immunitet materialny ma charakter trwały oraz bezwzględny. Trwały, ponieważ uchyla karalność czynu popełnionego w trakcie wykonywania mandatu, zarówno w czasie trwania mandatu, jak i po jego wygaśnięciu. Termin rozpoczęcia biegu immuni-

<sup>8</sup> Zdaniem P. Sarneckiego, wykonywanie mandatu ma miejsce w każdej sytuacji, w której poseł działa z zamiarem wyjaśnienia woli Narodu (a nie swojej), zrealizowania interesów Narodu (a nie swoich), jego (a nie swoich) potrzeb. Obejmuje to również działania posłów zmierzające do rozpoznania treści oraz stanu intensywności wspomnianej woli, interesów i potrzeb. Praktycznie musi zawierać w sobie również pobudzenie i stymulowanie rozwoju tych zjawisk. Zob. P. Sarnecki, *Działania takie jak: spotkania parlamentarzystów z wyborcami, dyżury poselskie i senatorskie, współdziałania z organami samorządu terytorialnego lub terenowymi organami administracji rządowej mieszczą się w zwrocie „inne działania” o których wspomina art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (Dz. U. Nr 73, poz. 350)*, „Biuletyn Ekspertyzy i Opinii Prawne” nr 3(21) 1996, s. 107.

<sup>9</sup> Uchwała Izby Karnej SN z dnia 16 lutego 1994 r., sygn. akt I KPZ 40/93, OSNKW 1994, z. 3–4. Zob. P. Czar-ny, B. Naleziński, *Glosa do uchwały SN z 16.02.1994 r.*, „Państwo i Prawo” 1994, nr 9, s. 117–119.

<sup>10</sup> Zob. L. Garlicki: *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2006, s. 223.

<sup>11</sup> K. Grajewski, *Immunitet materialny członka parlamentu w świetle uregulowań Małej Konstytucji*, „Państwo i Prawo” 1994, nr 5, s. 72.

tetu określa *expressis verbis* art. 98 ust. 1 Konstytucji, według którego kadencje Sejmu i Senatu rozpoczynają się z dniem zebrania się Sejmu na pierwsze posiedzenie i trwają do dnia poprzedzającego dzień zebrania się Sejmu następnej kadencji. Sam fakt wygaśnięcia mandatu nie ma większego znaczenia dla dalszego obowiązywania regulacji dotyczących indemnitetu w stosunku do osoby, która była posłem, jednakże tylko w wypadku czynów popełnionych w czasie, kiedy dana osoba piastowała mandat poselski.

Immunitet materialny ma również charakter bezwzględny, ponieważ jego działanie nie jest uzależnione od decyzji organu, co oznacza, że ani Sejm, ani jakikolwiek inny organ nie może go uchylić. Co więcej, parlamentarzysta również nie może zrzec się indemnitetu, ponieważ nawet zrzeczenie się mandatu, które skutkuje wygaśnięciem jego mandatu, nie powoduje wygaśnięcia tego immunitetu, gdyż z racji tego, że ma charakter stały, działa również po wygaśnięciu mandatu. Immunitet nie jest więc osobistym przywilejem parlamentarzysty, przysługującym mu z racji zasiadania w Sejmie lub Senacie, lecz instytucją prawną zapewniającą możliwość nieskrępowanego wykonywania mandatu zgodnie z wolą wyborców.

Oceniając omawiany wcześniej zakres polskiego immunitetu materialnego na tle ustawodawstwa innych państw można sformułować wniosek, iż przyjęte w naszym kraju rozwiązania nie odstają od rozwiązań przyjętych w innych systemach prawnych. Zbliżone regulacje znajdują się np. w konstytucjach: Litwy, Niemiec czy Słowacji. Może to zobrazować poniższa tabela.

**Tabela 1.** Zakres immunitetu materialnego w wybranych państwach

Kraj	Artykuł Konstytucji	Zakres immunitetu materialnego
Belgia	58	Żaden członek którejkolwiek z izb parlamentu nie może być ścigany sędownie, ani pociągany do odpowiedzialności, ani poddany dochodzeniu za swe opinie i głosowanie w trakcie pełnienia mandatu.
Czechy	27	Posła ani senatora nie można pociągnąć do odpowiedzialności za głosowanie w Izbie Poselskiej lub w Senacie ani w ich organach. Za wypowiedzi w Izbie Poselskiej lub w Senacie albo ich organach nie można posła lub senatora pociągnąć do odpowiedzialności karnej. Poseł lub senator podlega jedynie władzy dyscyplinarnej izby, której jest członkiem.
Estonia	62	Członek Riigikogu (...) nie ponosi prawnej odpowiedzialności za głosowanie i wypowiedzi polityczne w Riigikogu lub jego organach.
Francja	26	Żaden członek parlamentu nie może być ścigany, poszukiwany, zatrzymywany, aresztowany bądź sądzony z powodu wyrażonych poglądów w związku z wykonywaniem swych funkcji lub z powodu głosowania.
Grecja	61	Deputowany nie może być ścigany sędownie ani w jakikolwiek sposób przesłuchiwany z powodu wyrażonej opinii lub stanowiska zajętego w głosowaniu podczas pełnienia funkcji parlamentarnej.
Hiszpania	71	Deputowani i senatorowie nie mogą być pociągani do odpowiedzialności z powodu opinii wyrażanych w związku z wykonywaniem swych funkcji. Immunitet nie obejmuje odpowiedzialności cywilnej.
Litwa	62	Członek Sejmu nie może być prześladowany z powodu stanowiska zajętego w czasie głosowania bądź za wygłoszone w Sejmie przemówienie. Może być jednak pociągnięty do odpowiedzialności na ogólnie przyjętych zasadach za obrażenie innej osoby lub za zniesławienie.

Kraj	Artykuł Konstytucji	Zakres immunitetu materialnego
Łotwa	28	Członka Sejmu nie można pociągnąć do odpowiedzialności sądowej, administracyjnej ani dyscyplinarnej za głosowanie lub za poglądy wyrażone podczas pełnienia funkcji. Członka Sejmu można pociągnąć do odpowiedzialności sądowej, nawet podczas pełnienia swej funkcji, jeżeli rozpowszechni: 1) informacje zniesławiające, wiedząc o ich fałszywości, 2) zniesławiające informacje o życiu prywatnym lub rodzinnym.
Niemcy	46	Deputowany nie może być w żadnym czasie sędownie ścigany ani pociągnięty do odpowiedzialności poza Bundestagiem za swoje głosowanie lub wypowiedzi na forum Bundestagu lub w jednej z jego komisji. Ochronie nie podlegają oszczerstwa.
Słowacja	78	Za głosowanie w Radzie Narodowej albo w jej komisjach poseł nie może być pociągnięty do odpowiedzialności i to także po wygaśnięciu jego mandatu. Za wypowiedzi składane w związku z wykonywaniem funkcji posła w Radzie Narodowej albo w jej organach poseł podlega tylko władzy dyscyplinarnej Rady Narodowej.
Słowenia	83	Posel do Zgromadzenia Państwowego nie ponosi odpowiedzialności karnej za poglądy wypowiedziane i głosy oddane na posiedzeniach Zgromadzenia Państwowego i jego organów roboczych.
Ukraina	80	Deputowani ludowi nie ponoszą odpowiedzialności prawnej za wyniki głosowania albo wypowiedzi w parlamencie oraz jego organach, z wyjątkiem odpowiedzialności za obrazę lub oszczerstwo.

Opracowanie własne na podstawie właściwych konstytucji<sup>12</sup>.

Z powyższej tabeli wynika, że działania objęte zasadą braku odpowiedzialności w państwach europejskich obejmują zazwyczaj przemawianie, głosowanie i wyrażanie opinii. Warto przy tym zaznaczyć, że np. chociaż Konstytucja Hiszpanii nie zawiera przepisu dotyczącego głosowania, to jednak doktryna prawa uznaje, że jest ono niewątpliwie objęte immunitetem.

W blisko połowie analizowanych tekstów konstytucji wykorzystuje się koncepcję opinii wyrażanych w ramach „wykonywania obowiązków” lub „wykonywania funkcji” (Belgia, Francja, Grecja, Hiszpania, Łotwa), co pozwala na nieco szerszą interpretację, umożliwiającą objęcie ochroną niektórych oświadczeń składanych poza parlamentem. W drugiej grupie konstytucji znalazły się konkretne przepisy, dotyczące głosowania i wyrażania poglądów na forum izby, ograniczające tym samym margines swobodnej interpretacji<sup>13</sup>.

<sup>12</sup> *Konstytucja Belgii*, wstęp i tłumaczenie Wiesław Skrzydło, Warszawa 1996, Wyd. Sejmowe, s. 34, *Konstytucja Francji*, wstęp i tłumaczenie W. Skrzydło, Warszawa 1997, Wyd. Sejmowe, s. 41, *Konstytucja Grecji*, Warszawa 1992, Wyd. Sejmowe, s. 42, *Konstytucja Hiszpanii*, tłumaczenie i wstęp T. Mołdawa, Warszawa 1993, Wyd. Sejmowe, s. 59, *Konstytucja Republiki Litewskiej*, tłumaczenie H. Wisner, wstęp A. B. Zakrzewski, Warszawa 1994, Wyd. Sejmowe, s. 41–42, *Ustawa Zasadnicza Republiki Federalnej Niemiec*, [w:] *Konstytucje Finlandii, Włoch, Niemieckiej Republiki Federalnej, Francji*, zbiór tekstów pod red. A. Burdy i M. Rybickiego, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk 1971, Wyd. Ossolineum, s. 301, *Konstytucja Republiki Słowackiej*, tłumaczenie i wstęp K. Skotnicki, Warszawa 1993, Wyd. Sejmowe, s. 56, *Konstytucja Republiki Słowenii*, tłumaczenie i wstęp P. Winczorek, Warszawa 1994, Wyd. Sejmowe, s. 45.

<sup>13</sup> Por. *Immunitet parlamentarny w państwach członkowskich Wspólnoty Europejskiej i w Parlamencie Europejskim*, Warszawa 1993, BSiE, s. 105.



### 3. Immunitet formalny

Immunitet formalny w nauce prawa konstytucyjnego jest również określany jako immunitet osobisty. Ukształtował się w okresie rewolucji francuskiej z 1789 r. W uchwale przyjętej na wniosek markiza Mirabeau 26 czerwca 1789 r. Zgromadzenie Narodowe stwierdziło, że proces przeciwko deputowanemu powinien być zawieszony do czasu, aż Zgromadzenie nie rozpatrzy sprawy i samo nie podejmie decyzji co do tego, czy oskarżenie jest uzasadnione czy nie.

Według Konstytucji PRL z 1952 r. (art. 21 ust. 3) immunitet formalny obejmował jedynie odpowiedzialność karno-sądową. Nie wykluczał więc ani odpowiedzialności cywilnej posła, ani też prowadzenia przeciwko niemu innego rodzaju postępowań, takich jak np. dyscyplinarnego lub karno-administracyjnego w sprawach o wykroczenia. W sprawie karnej, której rozpoznawanie należało do właściwości sądu, postępowanie przeciwko posłowi mogło być prowadzone dopiero po uchyleniu immunitetu, o czym decydował Sejm większością kwalifikowaną głosów, zaś w okresach pomiędzy sesjami uprawnienie to przechodziło na Radę Państwa<sup>14</sup>. Do wyjednania takiego uchylenia zobowiązany był oskarżyciel, zaś jego wniosek w tej sprawie musiała następnie pozytywnie ocenić Komisja Mandatowo-Regulaminowa<sup>15</sup>. W noweli konstytucyjnej z 7 kwietnia 1989 r. sprecyzowano, że poseł nie mógł być pociągnięty do odpowiedzialności karno-sądowej ani aresztowany bez zgody Sejmu wyrażonej większością kwalifikowaną 2/3 głosów, w obecności co najmniej połowy ogólnej liczby posłów (art. 21 ust. 3). Odtąd Sejm był jedynym podmiotem decydującym o uchyleniu posłowi immunitetu.

Istotną zmianę w odniesieniu do immunitetu formalnego przyniosła Mała Konstytucja, która nawiązała do rozwiązań przyjętych wspólnie w państwach demokratycznych. W art. 7 ust. 2 ustawodawca określił, że poseł nie może być pociągnięty do odpowiedzialności karnej bez zgody Sejmu, wyrażonej większością 2/3 głosów, w obecności co najmniej połowy ogólnej liczby posłów. Spory interpretacyjne co do zakresu immunitetu formalnego w dalszym ciągu nie wygasły z uwagi na zawarty w Małej Konstytucji termin „odpowiedzialność karna”. Praktyka sejmowa, podobnie jak pod rządami Konstytucji z 1952 r., potwierdziła szerokie rozumienie tego terminu, widząc w nim zarówno odpowiedzialność karną sensu *stricto*, jak i odpowiedzialność karnoadministracyjną, a nawet karnoskarbową<sup>16</sup>. Z drugiej strony warto jednak dodać, że doktryna nie znajdowała racjonalnych względów dla uzasadnienia tak pojemnego interpretowania pojęcia „odpowiedzialność karna”. Trudno byłoby przy tym dowieść, że objęcie nim wykroczeń przyczynia się do realizacji zasadniczego celu immunitetu, jakim jest zapewnienie posłowi warunków do nieskrępowanego wykonywania mandatu.

<sup>14</sup> Zob. A. Murzynowski, *Kilka uwag o immunitacie parlamentarnym w świetle Konstytucji PRL*, „Państwo i Prawo” 1958, s. 631 oraz W. Michalski, *Immunitety w polskim procesie karnym*, Warszawa 1970, s. 105 i nast.

<sup>15</sup> W okresie PRL Sejm uchylił immunitet tylko raz, w październiku 1980 r. Dotyczyło to posła Macieja Szczepańskiego, byłego prezesa Komitetu do spraw Radia i Telewizji, który był obwiniany o poważne nadużycia finansowe w odniesieniu do mienia społecznego.

<sup>16</sup> Tak było np. w przypadku posła L. Millera, któremu prokurator zarzucił popełnienie przestępstwa prawoskarbowego. Zob. B. Szepietowska, *W sprawie odpowiedzialności posła za naruszenie dyscypliny budżetowej*, „Przegląd Sejmowy” 1995, nr 2, s. 102–103.



Konstytucja z 2 kwietnia 1997 r. zawiera immunitet formalny w art. 105 ust. 2 i 3. Według Konstytucji „od dnia ogłoszenia wyników wyborów do dnia wygaśnięcia mandatu poseł (senator) nie może być pociągnięty bez zgody Sejmu (Senatu) do odpowiedzialności karnej. Postępowanie karne wszczęte wobec osoby przed dniem wyboru jej na posła (senatora) ulega na żądanie Sejmu (Senatu) zawieszeniu do czasu wygaśnięcia mandatu. W takim przypadku ulega również zawieszeniu na ten czas bieg przedawnienia w postępowaniu karnym”. Art. 105 ust. 2 i 3 Konstytucji stwierdza wyraźnie działanie immunitetu formalnego jedynie w zakresie odpowiedzialności karnej, którą należy raczej utożsamiać z odpowiedzialnością za przestępstwa (zatem także karnoskarbową za przestępstwa, czy przed Trybunałem Stanu za przestępstwa)<sup>17</sup>.

Przepisy te uszczegóławia ustawa z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora<sup>18</sup>, która w art. 10b wskazuje, że przepisy dotyczące wyrażenia zgody na pociągnięcie posła lub senatora do odpowiedzialności karnej stosuje się odpowiednio do odpowiedzialności za wykroczenia. Stanowi to niewątpliwie rozszerzenie zakresu immunitetu poza wskazany w Konstytucji.

W świetle stosowanej praktyki przyjęto, iż immunitet dotyczy postępowania karnego jako całości, a więc zarówno postępowania sądowego, jaki i przygotowawczego. W literaturze przedmiotu słusznie argumentuje się, że prowadzenie postępowania przygotowawczego pociąga za sobą wiele dolegliwości, którym podejrzany jest zmuszony się poddać, a które mogą stwarzać okazję do celowego szykanowania parlamentarzysty. Przykładem takich dolegliwości może być: zawiadomienie pracodawcy o wszczęciu postępowania, obowiązek stawienia się na każde wezwanie organu ścigania, przymusowe doprowadzenie, obowiązek poddania się środkom zapobiegawczym, badaniom psychologicznym i psychiatrycznym, oględzinom itp. W związku z tym trafny będzie pogląd, że konstytucyjny zakaz pociągnięcia parlamentarzysty do odpowiedzialności karnej dotyczy także postępowania karnego skierowanego przeciwko posłowi w stadium postępowania przygotowawczego<sup>19</sup>. Nie oznacza to generalnego zakazu prowadzenia śledztwa lub dochodzenia. Zakaz obejmuje jedynie fazę postępowania przygotowawczego skierowaną imiennie przeciwko określonej osobie (*in personam*). Dopuszczalne jest natomiast postępowanie przygotowawcze „w sprawie” (*in rem*), a więc ten etap postępowania, w którym dokonuje się ustalenia, czy rzeczywiście zostało popełnione przestępstwo, a także kiedy gromadzone są dowody. Uzyskane w postępowaniu przygotowawczym uchylenie immunitetu parlamentarnego jest także prawnie wiążące w następnym stadium procesu karnego - postępowaniu jurysdykcyjnym. Regulacja prawna nie zna bowiem częściowego uchylenia immunitetu, ograniczonego do określonego stadium procesu. Z kolei w postępowaniu wykonawczym występuje otwarta droga do wykonania prawomocnego orzeczenia, skazującego posła np. na karę pozbawienia wolności. W tym miejscu postępowania również nie jest wymagane ponowne uchylenie immunitetu. Natomiast w sytuacji, gdy zarządzenie wykonania kary zbiega się z uzyskaniem mandatu przez skazanego, wymagana jest odrębna zgoda Sejmu lub Senatu.

<sup>17</sup> Zob. A. Bień-Kacała, J. Galster: *Glosa do wyroku TK z dnia 28 listopada 2001 r., K. 36/01*, *Kwartalnik Prawa Publicznego* 2001, nr 4, s. 237.

<sup>18</sup> Tekst jedn. Dz. U. z 2003 r., Nr 221, poz. 2199 z późn. zm.

<sup>19</sup> Por. A. Burda, *Polskie prawo państwowe*, Warszawa 1962, s. 170 oraz J. Grajewski, K. Grajewski, *Immunitet parlamentarny na tle obowiązujących przepisów prawa karnego procesowego (Część I)*, „Przełęcz Sądowy” 1993, nr 1, s. 11.

Podsumowując powyższe rozważania należy bez żadnych wątpliwości stwierdzić, że uchylenie immunitetu jest zgodą Sejmu na pociągnięcie posła do odpowiedzialności karnej, przy czym bez znaczenia jest fakt podziału przez ustawodawcę postępowania karnego na określone, następujące stadia.

Ustawa z 1996 r., opierając się na wcześniejszych uregulowaniach ustawowych, określiła (art. 7), że poseł nie może być pociągnięty do odpowiedzialności karnej i karnoadministracyjnej bez zgody Sejmu. Zaznaczono przy tym, że konieczność uzyskania zgody Sejmu dotyczy również pociągnięcia posła do odpowiedzialności karnej za naruszenie dóbr osobistych innych osób. Samo pociągnięcie do odpowiedzialności może nastąpić tylko za czyn wskazany we wniosku, który był podstawą wyrażenia zgody przez Sejm. Pociągnięcie parlamentarzysty do odpowiedzialności karnej i karnoadministracyjnej za inny czyn, niż określony we wniosku, wymaga odrębnej zgody Sejmu lub Senatu.

Zakaz pociągnięcia posła lub senatora do odpowiedzialności karnej i karnoadministracyjnej bez zgody Sejmu lub Senatu dotyczy również czynów popełnionych przed uzyskaniem mandatu. Wszczęte przed tym terminem postępowanie karne ulega zawieszeniu z chwilą uzyskania mandatu. Może zostać ono podjęte dopiero po uzyskaniu zgody Sejmu (art. 8 ust. 1). Ustawodawca jednocześnie zastrzegł, że przedawnienie odpowiedzialności karnej za czyny objęte immunitetem parlamentarnym nie biegnie w okresie korzystania z immunitetu (art. 8 ust. 2).

Ważnym dla nas polem porównawczym jest Unia Europejska. W jej państwach członkowskich nie występuje jednolity model uchylania immunitetu formalnego, co zresztą ma związek z konfederacyjnym charakterem tej organizacji. Najbardziej zbliżone do polskich regulacje można dostrzec w systemie greckim. Z kolei najbardziej oryginalny model uchylania immunitetu formalnego parlamentarzysty występuje w Portugalii, z uwagi na pominięcie prokuratury jako podmiotu odpowiedzialnego za sporządzenie wniosku o uchylenie immunitetu.

**Tabela 2.** Uchylenie immunitetu formalnego w wybranych państwach Unii Europejskiej

Kraj	Podmiot odpowiedzialny za sporządzenie wniosku o uchylenie immunitetu	Podmiot odpowiedzialny za przedłożenie wniosku o uchylenie immunitetu	Tryb uchylania immunitetu
Belgia	Prokurator sądu apelacyjnego właściwego dla rozpatrywania domniemanego przestępstwa oraz osoba prywatna, będąca stroną dotkniętą wykroczeniem.	Prokurator sądu apelacyjnego właściwego dla rozpatrywania domniemanego przestępstwa lub dotknięta nim strona.	Powoływana jest komisja Izby Deputowanych składająca się z 7 członków. Komisja następnie wnioskuje do całej Izby o uchylenie immunitetu.
Dania	Prokuratura	Ministerstwo Sprawiedliwości przedkłada wnioski do Parlamentu.	Przewodniczący Parlamentu przedkłada wniosek Komisji Regulaminowej.

Kraj	Podmiot odpowiedzialny za sporządzenie wniosku o uchylenie immunitetu	Podmiot odpowiedzialny za przedłożenie wniosku o uchylenie immunitetu	Tryb uchylenia immunitetu
Niemcy	Prokuratura, sądy, sądy dyscyplinarne lub zawodowe organy dyscyplinarne, odpowiedni sąd w przypadku postępowania karnego prowadzonego przez poszkodowanego osobiście bez pomocy prokuratury, Komisja Kontroli Wyborów, Spraw Immunitetowych i Regulaminowych.	Ministerstwo Sprawiedliwości	Komisja Kontroli Wyborów, Spraw Immunitetowych i Regulaminowych na podstawie regulaminu określa zasady rozpatrywania wniosków o uchylenie immunitetu, które są następnie uwzględniane przy opracowywaniu zaleceń dla Bundestagu w każdym rozpatrywanym przypadku.
Grecja	Prokuratura działająca z własnej inicjatywy lub na wniosek pokrzywdzonej strony.	Prokuratura działająca przez Ministerstwo Sprawiedliwości lub bezpośrednio.	Wniosek przekazany Przewodniczącemu Parlamentu trafia do właściwej komisji, która sporządza raport wprowadzany do porządku dziennego, zaś Parlament następnie podejmuje decyzje.
Portugalia	Sądy	Sędzia odpowiedzialny za postępowanie (sądowe) prowadzone przeciwko danemu parlamentarystyście.	Na wniosek właściwego sędziego Komisja do Spraw Regulaminu zajmuje stanowisko, a następnie decyzję podejmuje Zgromadzenie Republiki.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie publikacji *Immunitet parlamentarny w państwach członkowskich Wspólnoty Europejskiej i w Parlamencie Europejskim*, Warszawa 1993, BSiE, s. 95-103.

Analizując informacje zawarte w tabeli, można postawić tezę, iż w większości opisywanych rozwiązań immunitet formalny wiąże się z zakazem prowadzenia lub podejmowania postępowania karnego przeciw członkom parlamentu bez jego zgody. Z uwagi na to, że tylko nieliczne konstytucje wyraźnie ograniczają zakres działania zasady nietykalności do strefy odpowiedzialności karnej (np. konstytucje Francji, Hiszpanii, Niemiec, Portugalii i Włoch), wydaje się możliwe wyciągnięcie wniosku, iż większość systemów wyłącza odpowiedzialność cywilną ze strefy objętej immunitetem formalnym. Istnieje zatem w zasadzie możliwość ścigania karnego czynów objętych jej zakresem. Na tym tle rozwiązania prawne przyjęte w Polsce wydają się typowe.

Podsumowując wcześniejsze rozważania należy zaznaczyć, że przyjęty w polskim prawie immunitet formalny jest określany w doktrynie jako: względny, nietrwały, indywidualno-konkretny oraz ostateczny. Względność oznacza, że immunitet może być uchylony przez uprawniony organ lub poprzez wyrażenie zgody przez parlamentarzystę. Nietrwałość oznacza, że zasięgiem czasowym immunitet obejmuje jedynie wykonywanie mandatu poselskiego, przestaje zaś działać w chwili wygaśnięcia mandatu. Immunitet jest indywidualno-konkretny, ponieważ pociągnięcie posła do odpowiedzialności może nastąpić tylko w stosunku do określonej osoby i tylko za czyn wskazany we wniosku. Obiektywność i niezbywalność z kolei oznacza, że zrzeczenie się immunitetu parlamentarnego jest nieskuteczne, ponieważ immunitet formalny nie ma – tak jak immunitet materialny – charakteru osobistego przywileju, lecz jest uzasadniony ochroną niezależności poselskiej.

Ostatnią z opisywanych cech immunitetu formalnego w Polsce jest jego ostateczność. Uchwała w tej sprawie ostatecznie kończy postępowanie w izbie i nie podlega zaskarżeniu. Podobnie jest ze zrzeczeniem się immunitetu przez parlamentarzystę.

#### 4. Parlamentarny immunitet formalny w praktyce III RP

W poprzednich kadencjach Sejmu liczba wniosków o uchylenie immunitetu była dość duża. Sejm I kadencji (1991–1993) w ciągu niespełna 2 lat rozpatrzył aż 11 wniosków, a dalszych kilkunastu już nie zdążył. Immunitet stracili: Irmino Bocheń z SLD, Józef Pawlak z PSL (obu zarzucano poświadczenie nieprawdy), Maciej Zalewski z PC (utrudnianie śledztwa) i Leszek Millera z SLD (nieprawidłowości z tzw. „moskiewską pożyczką”). Senat II kadencji uchylił immunitet Henrykowi Czarnockiemu z PL (spowodowanie wypadku drogowego). W pozostałych siedmiu wypadkach odmówiono uchylenia immunitetu.

W II kadencji (1993–1997) Sejm rozpatrzył 13 wniosków, w tym siedem pozytywnie. Immunitet stracili: Czesław Malinowski, Jerzy Szmajdziński i Władysław Żbikowski z SLD oraz Marek Balicki z UW (wszyscy czterej za spowodowanie wypadku drogowego), Ryszard Zając z SLD (zarzut znieważenia), Miron Pomirski z PSL (poświadczenie nieprawdy) oraz Ireneusz Sekuła z SLD (działanie na szkodę GUC). Sejm rozpatrywał zresztą dwa wnioski w sprawie Sekuły, za pierwszym razem nie godząc się na uchylenie mu immunitetu. Senat uchylił w tym okresie immunitety dwóm senatorom - Henrykowi Kanickiemu z PSL (wyłudzanie kredytów) i Janowi Karbowskiemu z SLD (spowodowanie wypadku drogowego).

W III kadencji (1997–2001) były wyłącznie przypadki zrzekania się immunitetów. Zrobili to Alfred Owoc z SLD (wypadek drogowy po spożyciu alkoholu), Szymon Niemiec i Zbigniew Senkowski z AWS (wypadki drogowe), Antoni Macierewicz (zarzut ujawnienia tajemnicy w 1992 roku), Krzysztof Tchórzewski z AWS (przestępstwo gospodarcze), Witold Tomczak z PP (wykroczenie drogowe), Kazimierz Poznański z AWS (przestępstwo gospodarcze), Andrzej Anusz z AWS (plagiat pracy magisterskiej), Bronisław Cieślak z SLD (prowadzenie pojazdu w stanie nietrzeźwości).

Sejm IV kadencji (2001–2005) był jak na razie rekordowy, ponieważ złożono aż 62 wnioski o uchylenie immunitetu. Już w styczniu 2002 r. uchylił immunitet Andrzejowi Lepperowi (Samoobrona) w związku z zarzutami o pomówienie Włodzimierza Cimoszewicza, Jerzego Szmajdzińskiego, Pawła Piskorskiego i Donalda Tuska. Następnie immunitetu zrzekł się poseł PO Tadeusz Maćkała (uchylanie się od płacenia podatku VAT). Liczne wnioski dotyczyły parlamentarzystów Samoobrony – małżeństwa Wandy i Stanisława Łyżwińskich, w wyniku oskarżenia prywatnego, a także Krzysztofa Filipka, Alfreda Budnera i Marii Zbyrowskiej, w związku z oskarżeniem o wysypywanie zboża na tory. Z kolei sprawa zniknięcia państwowego zboża z prywatnych magazynów stała się powodem wniosku o uchylenie immunitetu byłego posła Samoobrony Ryszarda Bondy. Immunitetu zrzekł się sam senator Sergiusz Plewa (SLD), podejrzewany o spowodowanie wypadku w stanie nietrzeźwości. Andrzej Pęczak jako pierwszy poseł trafił do aresztu.



## 5. Propozycje zmian w V kadencji Sejmu

W czasie V kadencji Sejmu zostało złożonych do łaski marszałkowskiej w sumie sześć projektów zmian. Cztery z tych projektów dotyczyły zmiany Konstytucji, pozostałe ustaw zwykłych. Były to w kolejności druków sejmowych:

- poselski projekt ustawy o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (druk nr 1302)<sup>20</sup>,
- poselski projekt ustawy o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (druk nr 1834)<sup>21</sup>,
- poselski projekt ustawy o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (druk nr 1835)<sup>22</sup>,
- poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora (druk nr 1839)<sup>23</sup>,
- poselski projekt ustawy o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (druk nr 1883)<sup>24</sup>,
- poselski projekt ustawy o zmianie ustawy - Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, ustawy o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora oraz ustawy o Krajowym Rejestrze Karnym. (druk nr 1931)<sup>25</sup>.

Jako pierwsza, w lipcu 2006 r., złożyła do łaski marszałkowskiej projekt zmian w Konstytucji Platforma Obywatelska (druk nr 1302)<sup>26</sup>. Projekt przewiduje dopisanie do art. 99 nowego ustępu 3 w brzmieniu: „Posłem i senatorem nie może być osoba: 1) karana za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego, 2) wobec której wydano prawomocny wyrok warunkowo umarzający postępowanie karne w sprawie popełnienie przestępstwa umyślnego ściganego z oskarżenia publicznego”. Zakres proponowanych w projekcie zmian jest stosunkowo niewielki i przewiduje ograniczenie biernego prawa wyborczego dla dwóch kategorii podmiotów. Są to osoby, które popełniły umyślne przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego, w stosunku do których: a) wydano prawomocny wyrok orzekający karę lub środek karny lub b) wydano prawomocny wyrok warunkowo umarzający postępowanie karne<sup>27</sup>.

<sup>20</sup> Projekt złożony 19.07.2006 r. przez posłów PO.

<sup>21</sup> Projekt złożony 17.04.2007 r. przez posłów PiS.

<sup>22</sup> Projekt złożony 11.04.2007 r. przez posłów PiS.

<sup>23</sup> Projekt złożony 11.04.2007 r. przez posłów PiS.

<sup>24</sup> Projekt złożony 08.05.2007 r. przez posłów PO.

<sup>25</sup> Projekt złożony 13.07.2007 r. przez posłów PSL.

<sup>26</sup> W uzasadnieniu podkreślano, że proponowana zmiana Konstytucji ma na celu spełnienie społecznych oczekiwań, że w Sejmie i Senacie nie będą zasiadały osoby prawomocnie skazane za przestępstwa umyślne ścigane z oskarżenia publicznego. Wskazano również, że analogiczne zmiany zostały już przez ustawodawcę wprowadzone w odniesieniu do mandatów członków organów samorządu terytorialnego.

<sup>27</sup> Według art. 66. ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz.U. Nr 88, poz. 553 z późn. zm.): § 1. Sąd może warunkowo umorzyć postępowanie karne, jeżeli wina i społeczna szkodliwość czynu nie są znaczne, okoliczności jego popełnienia nie budzą wątpliwości, a postawa sprawcy nie karanego za przestępstwo umyślne, jego właściwości i warunki osobiste oraz dotychczasowy sposób życia uzasadniają przypuszczenie, że pomimo umorzenia postępowania będzie przestrzegał porządku prawnego, w szczególności nie popełni przestępstwa. § 2. Warunkowego umorzenia nie stosuje się do sprawcy przestępstwa zagrożonego karą przekraczającą 3 lata pozbawienia wolności. § 3. W wypadku gdy pokrzywdzony pojednał się ze sprawcą, spraw-

W odpowiedzi na propozycję PO swoją propozycję zmiany Konstytucji w zakresie immunitetu przygotował PiS. W kwietniu 2007 r. przedstawił projekt (druk nr 1834) dodania do art. 99 ustępu 3 w brzmieniu: „Ustawa określa przypadki, w których z powodu popełnienia ściganego z oskarżenia publicznego umyślnego przestępstwa lub przestępstwa skarbowego następuje utrata prawa bycia wybranym do Sejmu albo Senatu lub wygaśnięcie mandatu posła lub senatora”<sup>28</sup>. Nowelizacja ta w intencji projektodawców miała odnosić się do wyborów do Sejmu i Senatu następnej kadencji oraz do posłów i senatorów tych kadencji. Zakres zmian przedstawiony w projekcie PiS należy uznać za nieco szerszy od przedstawionego wcześniej projektu PO, ale jednocześnie pozostawiający pole dla różnych, późniejszych regulacji. Nowelizacja ma być delegacją do wydania ustawy, jednakże to właśnie w ustawie ma być umieszczony katalog przestępstw (np. wszystkie danego rodzaju lub tylko niektóre, dobrane na podstawie określonych kryteriów), za popełnienie których grozi sankcja utraty biernego prawa wyborczego lub utraty mandatu.

Kolejny projekt nowelizacji Konstytucji, również autorstwa PiS, został złożony do łaski marszałkowskiej 11 kwietnia 2007 r. (druk nr 1835). Projekt ten przewiduje gruntowną zmianę art. 105 Konstytucji, który ma otrzymać brzmienie: „1. 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. 2. O każdym zatrzymaniu posła niezwłocznie powiadamia się Marszałka Sejmu, który może nakazać natychmiastowe zwolnienie zatrzymanego. 3. Przepis ust. 2 nie dotyczy wykonania kary pozbawienia wolności orzeczonej prawomocnym wyrokiem sądu ani aresztowania na podstawie orzeczenia sądu”. Utrzymując w mocy dotychczasowy zakres ochrony posłów i senatorów przed odpowiedzialnością za działalność wchodzącą w zakres sprawowania mandatu (projekt w ust. 1 dosłownie cytuje obecne brzmienie tego samego przepisu), proponuje się całkowitą rezygnację z immunitetu formalnego. W tym zakresie posłowie i senatorowie mają zatem podlegać odpowiedzialności karnej na takich samych zasadach, jakie dotyczą wszystkich obywateli. Projektodawca uważa także, że środek zapobiegawczy w postaci tymczasowego aresztowania w związku z pociągnięciem do odpowiedzialności karnej powinien być w stosunku do posłów i senatorów stosowany na zasadach ogólnych, odnoszących się do wszystkich. Podobnie w sprawach zatrzymania dokonywanego bez orzeczenia sądu, takich jak np. zatrzymanie dokonywane w celach porządkowych, bądź zatrzymanie o charakterze procesowym. Projekt ogranicza również znacząco nietykalność poselską. Według koncepcji wnioskodawców, ilekroć przepis prawa dopuszcza zatrzymanie obywatela przez organ pozasądowy, gdy jest to konieczne, powinno dotyczyć to także posła lub senatora bez względu na okoliczności. Marszałek zachowuje jednak prawo zarządzenia natychmiastowego zwolnienia posła, zaś w takim przypadku decyzję o zastosowaniu tymczasowego aresztowania będzie mógł podjąć niezawisły sąd.

---

ca naprawił szkodę lub pokrzywdzony i sprawca uzgodnili sposób naprawienia szkody, warunkowe umorzenie może być zastosowane do sprawcy przestępstwa zagrożonego karą nie przekraczającą 5 lat pozbawienia wolności.

<sup>28</sup> W uzasadnieniu do projektu uszczegółowiono nieco zakres przedmiotowy zmian. Zaproponowano „uwzględnienie przestępstw, tj. czynów stypizowanych w Kodeksie karnym i innych ustawach z zakresu prawa karnego, jak i przestępstw skarbowych, tj. czynów stypizowanych w ustawie karnej skarbowej”.



Wraz z projektem zmiany Konstytucji grupa posłów PiS złożyła również projekt ustawy o zmianie ustawy z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (druk nr 1839). Projekt ten ma na celu dostosowanie treści ustawy do proponowanego brzmienia art. 105 Konstytucji. Wnioskodawcy proponują, aby w art. 7 ustawy zastrzec, że o zatrzymaniu parlamentarzysty należy niezwłocznie powiadomić właściwego marszałka, który może zarządzić natychmiastowe zwolnienie zatrzymanego. Obejmuje to wszystkie formy pozbawienia lub ograniczenia wolności osobistej parlamentarzysty przez organy stosujące przymus z wyjątkiem aresztowania na podstawie orzeczenia sądu oraz wykonania kary pozbawienia wolności orzeczonej prawomocnym wyrokiem sądu. Odnośnie immunitetu materialnego proponuje się, aby uchwała wyrażająca zgodę na pociągnięcie parlamentarzysty do odpowiedzialności sądowej za działalność wchodzącą w zakres sprawowania mandatu, która narusza prawa osób trzecich, była skuteczna także w przypadku, gdy parlamentarzysta zostanie wybrany do Sejmu lub Senatu następnej kadencji. Wnioskodawcy proponują ponadto pewne ograniczenie zasady dyskontynuacji, które wydaje się jednak niepotrzebnym wyjątkiem. Otóż, jeżeli po rozpoczęciu w Sejmie lub Senacie postępowania, lecz przed podjęciem przez izbę rozstrzygnięcia w tej sprawie zakończy się kadencja, postępowanie ma się toczyć nadal w Sejmie lub w Senacie następnej kadencji, o ile parlamentarzysta, którego wniosek dotyczy, został wybrany na tę kadencję.

Kolejny projekt zmiany Konstytucji został wniesiony 8 maja 2007 r. przez grupę posłów PO (druk nr 1883). Projekt ten zakłada zmianę art. 105 poprzez nadanie mu brzmienia: „1. Poseł nie może być zatrzymany lub aresztowany bez zgody Sejmu, z wyjątkiem ujęcia go na gorącym uczynku przestępstwa i jeżeli jego zatrzymanie jest niezbędne do zapewnienia prawidłowego toku postępowania. O zatrzymaniu niezwłocznie powiadamia się Marszałka Sejmu, który może nakazać natychmiastowe zwolnienie zatrzymanego. 2. Szczegółowe zasady oraz tryb postępowania w sprawach, o których mowa w ust. 1, określa ustawa”<sup>29</sup>. Projekt ten jest daleko idący, zakłada bowiem całkowitą rezygnację z immunitetu materialnego i formalnego, przy jednoczesnym pozostawieniu przywileju nietykalności w dotychczasowym zakresie (art. 105 ust. 1 projektu stanowi dosłowne powtórzenie obecnego art. 105 ust. 5).

Następny projekt został wniesiony 13 lipca 2007 r. przez grupę posłów PSL. Jest to projekt ustawy o zmianie ustawy – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, ustawy o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora oraz ustawy o Krajowym Rejestrze Karnym (druk nr 1931). Wnioskodawcy zaproponowali nowelizację art. 131, 144 i 177 Ordynacji, w tym m.in. ograniczenie biernego prawa wyborczego do Sejmu i Senatu (a w konsekwencji także na urząd Prezydenta RP) poprzez odebranie go osobom skazanym prawomocnym wyrokiem sądu za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego. Wiąże się z tym także propozycja wprowadzenia wygaśnięcia mandatu parlamentarzysty w razie

<sup>29</sup> W uzasadnieniu wskazano, że „w państwie prawa nie ma potrzeby zachowania jakichkolwiek form uprzywilejowania polityków i stawiania ich ponad obowiązujący wszystkich obywateli porządek prawa. Równość wobec prawa musi być pojmowana dosłownie i nie powinna uwzględniać żadnych wyjątków. Zdaniem wnioskodawców zmiany powinny iść w odwrotnym kierunku – zwiększenie odpowiedzialności prawnej osób pełniących funkcje publiczne, tak aby w przypadku przestępstw spadły na nich surowsze kary niż na innych obywateli. Immunitet parlamentarny nie jest potrzebny, skoro tak wyraźnie narusza podstawową zasadę, która mówi, że każdy obywatel powinien w ten sam sposób odpowiadać za swoje postępowanie, a kiedy łamie prawo – ponosić tego konsekwencje”.

skazania go prawomocnym wyrokiem za takie przestępstwo. Ponadto wskutek kazusu m.in. posła A. Pęczaka proponuje się wprowadzenie do ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora zastrzeżenia, że poseł i senator w czasie tymczasowego aresztowania nie wykonuje praw i obowiązków wynikających z tej ustawy (art. 5a). W ten sposób, dzięki nowelizacji Konstytucji dotychczasowe brzmienie art. 5a „w czasie pozbawienia wolności” będzie mogło być zastąpione bardziej precyzyjnymi wyrazami „w czasie tymczasowego aresztowania”. To ostatnie może mieć miejsce tylko za zgodą izby.

W kwestii konieczności zmian instytucji immunitetu sędziowskiego i parlamentarnego wypowiedział się również Rzecznik Praw Obywatelskich<sup>30</sup>. W piśmie z 31 maja 2007 r. adresowanym do Marszałka Sejmu L. Dorna wskazuje, że o ile potrzeba istnienia immunitetu parlamentarnego, to utrzymywanie immunitetu formalnego w jego obecnej formie jest dyskusyjne, zwłaszcza że dotyczy znacznej grupy osób. W ocenie Rzecznika immunitet formalny przysługujący zarówno sędziom, jak i parlamentarzystom powinien być zastąpiony immunitetem o charakterze podmiotowym. Immunitet taki miałby przysługiwać pod dwoma warunkami: gdy sędzia lub parlamentarzysta się na niego powoła oraz gdy odpowiedni sąd lub inny organ go podtrzyma. Taka „niewielka z pozoru zmiana powodowałaby, że zasadą mogłoby stać się, że osoba godnie, uczciwie sprawująca swój urząd nie powoływałaby się na przysługujący jej immunitet, gdyby nie było to związane z jej funkcją. Bezzasadne powołanie się na immunitet mogłoby natomiast stanowić przewinienie ścigane w postępowaniu dyscyplinarnym”.

## 6. Propozycje zmian w VI kadencji Sejmu

Od początku VI kadencji Sejmu do łaski marszałkowskiej złożono jak na razie trzy projekty zmiany Konstytucji, z czego tylko jeden odnosi do instytucji immunitetu. Jest to projekt podpisany przez grupę posłów PO, reprezentowanych przez posła Sebastiana Karpiniuka, złożony 27 lutego 2008 r. (druk nr 433). Złożony projekt zakłada zmianę art. 105 poprzez uchylenie ust. 2, 3 i 4.

W uzasadnieniu wnioskodawcy podkreślili, że „immunitet w obecnym kształcie stawia posłów ponad prawem. Tym samym obniża się prestiż parlamentu, w ślad za tym coraz gorzej oceniany jest cały system demokratyczny. W państwie prawa nie ma potrzeby stosowania tak szerokich form uprzywilejowania polityków”. Zdaniem wnioskodawców zmiany w przyszłości powinny iść w kierunku „zwiększenia odpowiedzialności prawnej osób pełniących funkcje publiczne tak, aby w przypadku przestępstw spadły na nich surowsze kary niż na innych obywateli”.

Propozycja złożona przez posłów PO zakłada zniesienie w całości immunitetu formalnego w zakresie procesowym. Pierwsze czytanie projektu miało miejsce na posiedzeniu Sejmu w dniu 9 maja 2008 r., po czym projekt skierowano do Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia poselskich projektów ustaw o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

<sup>30</sup> Zobacz również: D. Frey: *Immunitet musi być związany z wykonywaną funkcją*, „Rzeczpospolita” 12.04.2007 oraz D. Frey: *Immunitet formalny powinien zniknąć*, „Rzeczpospolita” 09.06.2007.

## 7. Rekomendacje

Doświadczenie kilkunastu lat funkcjonowania polskiej demokracji wykazało ogromną przydatność instytucji immunitetu materialnego. W praktyce jest on uznawany za niezwykle ważną gwarancję prawidłowego wykonywania mandatu parlamentarzysty oraz zapewnia autonomię Sejmu i Senatowi.

Z drugiej jednak strony okazało się, że instytucja immunitetu formalnego bywała nadużywana do unikania odpowiedzialności karnej za czyny niektórych posłów lub senatorów nie mające wiele wspólnego z wykonywaniem mandatu<sup>31</sup>. Często okazywało się także stosowanie solidarności grupowej, co przejawiało się w niechęci parlamentarzystów do uchylania immunitetu któremuś z nich. Przypadki niewłaściwego korzystania z immunitetu wymuszają dokonanie zmian w obowiązujących przepisach. W obecnej sytuacji politycznej dokonywanie nowelizacji Konstytucji jest zadaniem niezwykle trudnym i nie daje gwarancji kompleksowego uregulowania kwestii form i zakresu immunitetu przysługującego parlamentarzystom. Należałoby raczej dokonać niezbędnej nowelizacji ustawy z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora w kierunku ułatwienia pociągania parlamentarzystów do odpowiedzialności karnej. Zakres najbardziej niezbędnych zmian w tej ustawie powinien przede wszystkim obejmować:

- zmniejszenie większości potrzebnej do uchylenia immunitetu z bezwzględnej ustawowej liczby posłów lub senatorów (odpowiednio 231 i 51) do względnej, przy odpowiednim kworum (art. 7c),
- wprowadzenie ścisłych terminów w poszczególnych stadiach postępowania,
- gruntownej zmiany art. 9, regulującego kwestie toczących się przeciwko posłom lub senatorom postępowań karnych wszczętych przed dniem ogłoszenia wyników wyborów. Zmiana powinna zmierzać w kierunku ułatwienia kontynuowania postępowań.
- wyłączenie spod immunitetu odpowiedzialności za wykroczenia (art. 10b).

Dla realizacji powyższych postulatów należałoby do ustawy z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (Dz. U. Nr 46, poz. 499 z późn. zm.) wprowadzić następujące zmiany:

1) art. 7c otrzymuje brzmienie:

„Art. 7c. 1. Wniosek o wyrażenie zgody na pociągnięcie posła lub senatora do odpowiedzialności karnej składa się Marszałkowi Sejmu lub Marszałkowi Senatowi, który w ciągu 7 dni kieruje ten wniosek do organu właściwego do rozpatrzenia wniosku na podstawie regulaminów Sejmu lub Senatowi, zawiadamiając jednocześnie posła lub senatora, którego wniosek dotyczy, o treści wniosku.

2. Organ właściwy do rozpatrzenia wniosku, o którym mowa w ust. 1, w ciągu 14 dni powiadamia posła lub senatora, którego wniosek dotyczy, o terminie rozpatrzenia wniosku.

<sup>31</sup> Szerzej P. Winczorek: *Porządek z immunitetami*, „Rzeczpospolita” 06.04.2007.

3. Na żądanie organu właściwego do rozpatrzenia wniosku, o którym mowa w ust. 1, sąd albo odpowiedni organ, przed którym toczy się postępowanie wobec posła lub senatora, udostępnia akta postępowania.

4. Poseł lub senator, którego wniosek dotyczy, w ciągu 14 dni od otrzymania powiadomienia o terminie określonym w ust. 2, przedstawia organowi właściwemu do rozpatrzenia wniosku, o którym mowa w ust. 1, wyjaśnienia i własne wnioski w tej sprawie w formie pisemnej lub ustnej.

5. Po rozpatrzeniu sprawy organ właściwy do rozpatrzenia wniosku, o którym mowa w ust. 1, niezwłocznie uchwala sprawozdanie wraz z propozycją przyjęcia lub odrzucenia wniosku.

6. Sejm lub Senat wyraża zgodę na pociągnięcie posła lub senatora do odpowiedzialności karnej w drodze uchwały podjętej względną większością głosów w obecności przynajmniej połowy ustawowej liczby posłów lub senatorów. Nieuzyskanie wymaganej większości głosów oznacza podjęcie uchwały o niewyrażeniu zgody na pociągnięcie posła lub senatora do odpowiedzialności karnej.

7. Przepisy ust. 1-6 oraz art. 10a stosuje się odpowiednio do rozpatrzenia wniosku, o którym mowa w art. 7b ust. 5."

2) art. 9 ust. 9 otrzymuje brzmienie:

„Art. 9 ust. 9 Sejm lub Senat żąda zawieszenia postępowania karnego, o którym mowa w ust. 3, w drodze uchwały podjętej większością 2/3 głosów ustawowej liczby posłów lub senatorów.”

3) art. 10b skreśla się.

## Nota o autorze:

**Prof. dr hab. Marek Chmaj** - absolwent UMCS w Lublinie: politologia (1993) i prawo (1994), doktorat na UMCS (1994), habilitacja na UwB (2001). Profesor nauk prawnych (2009). Pracownik naukowy Wydziału Prawa SWPS oraz Wydziału Prawa UWM. Visiting profesor Uniwersytetu w Castellon (Hiszpania) oraz Uniwersytetu w Bari (Włochy). Stały ekspert komisji sejmowych oraz Instytutu Spraw Publicznych. Praktykujący radca prawny (Kancelaria Chmaj i Wspólnicy). Autor, współautor i redaktor naukowy ponad 180 publikacji, w tym blisko czterdziestu publikacji książkowych. Ponadto autor kilkudziesięciu opinii m.in. dla Kancelarii Sejmu, Senatu oraz Kancelarii Prezydenta.

**Obserwatorium Demokracji w Polsce** realizowane jest w ramach Programu Prawa i Instytucji Demokratycznych Instytutu Spraw Publicznych. W ramach projektu prowadzone są badania dotyczące kwestii kluczowych dla funkcjonowania demokracji, praw obywatelskich oraz konstytucyjnych zasad państwa prawa. We współpracy z ekspertami organizowane są seminaria tematyczne i konferencje, oraz publikowane cykliczne raporty na temat stanu polskiej demokracji. W celu uzyskania dodatkowych informacji, zapraszamy na naszą stronę internetową [www.isp.org.pl](http://www.isp.org.pl)

Publikacja została przygotowana w ramach projektu „Obserwatorium Demokracji w Polsce”  
finansowanego przez Open Society Institute



© Copyright by Fundacja Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2009.  
Przedruk materiałów Instytutu Spraw Publicznych w całości lub części możliwy  
jest wyłącznie za zgodą Instytutu.  
Cytowanie oraz wykorzystanie danych empirycznych dozwolone jest z podaniem źródła.

Instytut Spraw Publicznych  
ul. Szpitalna 5 lok. 22  
00-031 Warszawa  
tel. +48 022 556 42 99  
fax +48 022 556 42 62  
e-mail: [isp@isp.org.pl](mailto:isp@isp.org.pl)  
[www.isp.org.pl](http://www.isp.org.pl)