

Zbigniew Szeliga

Ograniczenia w pociąganiu do odpowiedzialności karnej posłów i senatorów w Konstytucji z 2 IV 1997 roku

Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio K, Politologia 10, 79-91

2003

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

ZBIGNIEW SZELIGA

*Ograniczenia w pociąganiu do odpowiedzialności karnej
posłów i senatorów w Konstytucji z 2 IV 1997 roku*

Limitations in subjecting deputies and senators to criminal accountability
under the Constitution of 2 April 1997

W Konstytucji RP z 1997 r. ograniczenia w pociąganiu do odpowiedzialności karnej członków parlamentów występują w formie instytucji immunitetu formalnego oraz nietykalności. Instytucję immunitetu formalnego przewiduje przede wszystkim art. 105 ust. 2 Konstytucji, według którego od dnia ogłoszenia wyników wyborów do dnia wygaśnięcia mandatu poseł nie może być pociągnięty bez zgody Sejmu do odpowiedzialności karnej, chyba że – zgodnie z art. 105 ust. 4 Konstytucji – sam wyrazi zgodę na pociągnięcie go do tej odpowiedzialności. Instytucję tę przewiduje też art. 105 ust. 1 zd. 2, który stanowi, że w przypadku naruszenia – przez działania wchodzące w zakres sprawowania mandatu – praw osób trzecich poseł może być pociągnięty do odpowiedzialności sądowej tylko za zgodą Sejmu. Natomiast art. 105 ust. 5 wyraża instytucję nietykalności, bo zgodnie z nim 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.

W ogóle w polskim prawie konstytucyjnym immunitet formalny polega na zakazie wszczynania postępowania karnego przeciwko deputowanemu bez zgody odpowiedniej izby parlamentarnej. Immunitet ten – w odróżnieniu od immunitetu materialnego – nie znosi karalności czynów popełnionych przez posłów i senatorów, lecz stanowi tylko negatywną przesłankę procesową (dopóki nie zostanie uchylony, nie może być wszczęte lub kontynuowane postępowanie

przeciw osobie dysponującej tym immunitetem). Posiada on więc procesowe znaczenie i nie należy (inaczej niż immunitet materialny) do zakresu prawa materialnego.¹ Zgodnie z Konstytucją przysługuje on zarówno posłom, jak i senatorom (choć nie tylko, bo dysponują nim sędziowie sądów i Trybunałów, Prezes NIK, Rzecznik Praw Obywatelskich) i to wszystkim oraz w jednakowym stopniu. Jest to przy tym osobisty przywilej deputowanych, a więc nie przysługuje podżegaczowi, pomocnikowi i współsprawcy przestępstwa popełnionego przez deputowanego.²

Wynikające z immunitetu formalnego przewidzianego w art. 105 ust. 2 Konstytucji ograniczenie w pociąganiu do odpowiedzialności prawnej dotyczy wszystkich czynów, które nie mieszczą się w zakresie sprawowania mandatu (bo te, które mieszczą się, objęte są – zgodnie z art. 105 ust. 1 zd. 1 Konstytucji – instytucją immunitetu materialnego) i które są objęte odpowiedzialnością karną. A samo pojęcie odpowiedzialności karnej obejmuje wszelkiego rodzaju powszechne (tzn. dotyczące wszystkich obywateli) postępowanie, w którym parlamentarzyście grozi ukaranie.³ Ograniczenie to dotyczy więc np. odpowiedzialności karnoadministracyjnej, czy też karnoskarbowej, ale nie na przykład odpowiedzialności dyscyplinarnej, gdyż nie ma ona powszechnego charakteru. Nie dotyczy ono także – moim zdaniem – odpowiedzialności konstytucyjnej. Konstytucja RP z 1997 r. wyraźnie odróżnia (np. w art. 105 ust. 1 czy też w art. 156 ust. 1) odpowiedzialność konstytucyjną od odpowiedzialności karnej.⁴ Jak słusznie zauważa K. Grajewski „w przypadku postępowania przed Trybunałem Stanu immunitet formalny obejmować będzie jedynie postępowanie dotyczące odpowiedzialności karnej osoby postawionej w stan oskarżenia przed Trybunałem, nie będzie zaś dotyczyć odpowiedzialności konstytucyjnej, jako odpowiedzialności szczególnego rodzaju, za czyny które nie stanowią przestępstwa”.⁵ Wreszcie ograniczenie to nie występuje w postępowaniu lustracyjnym, bo nie ma ono charakteru karnego oraz w postępowaniu za naruszenie dyscypliny budżetowej, które przewiduje ustawa – Prawo budżetowe z 1991 r.⁶ Należy też dodać, że ograniczenie w pociąganiu do odpowiedzialności prawnej przewidziane w art. 105 ust. 2 Konstytucji ma o wiele węższy zakres niż

¹ Zob. K. Grajewski, *Immunitet parlamentarny w prawie polskim*, Warszawa 2001, s. 136–138. Zob. też L. Garlicki, *Artykuł 105*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz II*, red. L. Garlicki, Warszawa 2001, s. 3 oraz 14–15.

² Tak K. Grajewski, *op. cit.*, s. 140.

³ Zob. L. Garlicki, *op. cit.*, s. 16. Można też powołać się na art. 42 ust. 1 zd. 1 Konstytucji, który stanowi, że „Odpowiedzialności karnej podlega ten tylko, kto dopuścił się czynu zabronionego pod groźbą kary przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia”.

⁴ Odmienny pogląd reprezentuje L. Garlicki, który uważa, że odpowiedzialność karna, o której mowa w art. 105 ust. 2 Konstytucji obejmuje także odpowiedzialność konstytucyjną. Zob. L. Garlicki, *op. cit.*, s. 16.

⁵ K. Grajewski, *op. cit.*, s. 146.

⁶ Zob. *ibid.*, s. 147–148.

ograniczenie w pociąganiu do tej odpowiedzialności wynikające z art. 105 ust. 1 zd. 2. O ile bowiem w pierwszym przypadku ograniczenie to dotyczy wyłącznie odpowiedzialności karnej w powyższym rozumieniu tego pojęcia, o tyle w drugim – wszelkiej odpowiedzialności sądowej, a więc nie tylko karnej, ale również np. cywilnej.

Ograniczenie w pociąganiu do odpowiedzialności karnej, o którym mowa w art. 105 ust. 2 Konstytucji, odnosi się do wszystkich etapów postępowania karnego, tzn. do postępowania przygotowawczego, sądowego oraz wykonawczego. Niedopuszczalne jest zatem, bez zgody Sejmu lub samego deputowanego, prowadzenie postępowania przygotowawczego *in personam*, czyli wobec konkretnego parlamentarzysty, który w postępowaniu tym występowałby w charakterze podejrzanego. Natomiast nie ma żadnych przeszkód prowadzenia tego postępowania „w sprawie”, dopóki nie zostaną sformułowane określone zarzuty wobec konkretnego parlamentarzysty. Takie postępowanie *in rem* jest nie tylko dopuszczalne, ale również niezbędne dla kontynuowania postępowania karnego w razie uchylecia immunitetu lub po wygaśnięciu mandatu. Jest to całkowicie zgodne z celami wymiaru sprawiedliwości.⁷ Ograniczenie to dotyczy też wszystkich etapów postępowania sądowego, a więc także postępowań toczących się po uprawomocnieniu się orzeczenia – wznowienia postępowania, podjęcia postępowania umorzonego warunkowo, kasacja.⁸ Nie oznacza to jednak, że na każdym etapie postępowania karnego konieczne jest uzyskiwanie ponownej zgody izby parlamentarnej. Zgoda raz udzielona skutkuje bowiem w kolejnych fazach postępowania.

Ograniczenie w pociąganiu do odpowiedzialności karnej nie występuje z mocy samego prawa w postępowaniach karnych wszczętych wobec członków parlamentu przed dniem ich wyboru. Postępowania te nie mogą być jednak prowadzone, gdy odpowiednia izba parlamentarna zażąda ich zawieszenia. Zgodnie z art. 105 ust. 3 Konstytucji postępowanie karne wszczęte wobec osoby przed dniem wyboru jej na posła ulega na żądanie Sejmu zawieszeniu do czasu wygaśnięcia mandatu. W takim przypadku ulega również zawieszeniu na ten czas bieg przedawnienia w postępowaniu karnym. Dopóki zatem odpowiednia izba parlamentarna nie zażąda w formie uchwały zawieszenia postępowania karnego, stanowiącego przeszkodę w pociąganiu do odpowiedzialności karnej, odpowiedzialność ta może być egzekwowana, a więc toczące się postępowanie karne może być kontynuowane. Muszą być jednak spełnione dwa warunki: 1) musi być wszczęte postępowanie wobec konkretnej osoby oraz 2) musi to nastąpić przed dniem wyborów, przy czym decydujący jest moment wszczęcia

⁷ Tak K. Grajewski, *op. cit.*, s. 157. Zob. też M. Zubik, *Uchylenie immunitetu parlamentarnego*, „Przegląd Sejmowy” 1997, nr 6, s. 10 i n.

⁸ Szerzej na ten temat, J. K. Grajewscy, *Immunitet parlamentarny na tle obowiązujących przepisów prawa karnego procesowego*, „Przegląd Sądowy” 1993, nr 1 i 2.

postępowania, a nie moment popełnienia czynu.⁹ Przy spełnieniu tych warunków może być kontynuowane całe postępowanie karne łącznie z jego stadium wykonawczym, co oznacza, że nabycie mandatu parlamentarnego przez osobę odbywającą karę pozbawienia wolności lub osobę wobec której zarządzone wykonanie takiej kary nie uniemożliwia jej wykonania. Nie działa tutaj instytucja nietykalności przewidziana w art. 105 ust. 5 Konstytucji, gdyż – jak słusznie zauważa K. Grajewski – „Kara pozbawienia wolności jest skutkiem przeprowadzenia postępowania jurysdykcyjnego i orzeczenia środków karnych względem oskarżonego, a nie aresztowaniem lub zatrzymaniem, o którym jest mowa w art. 105 ust. 5 Konstytucji”.¹⁰ Gdy jednak izba parlamentarna zażąda zawieszenia postępowania, żądanie to ma charakter wiążący i wywołuje skutek do czasu wygaśnięcia mandatu, a po jego wygaśnięciu musi być powtórnie uchwalone, jeśli zaś to nie nastąpi, możliwe jest podjęcie zawieszono postępowania.¹¹

Wracając do ograniczenia w egzekwowaniu odpowiedzialności karnej posłów przewidzianego w art. 105 ust. 2 i 4 Konstytucji, należy dodać, że zgoda właściwej izby parlamentarnej lub samego zainteresowanego na pociągnięcie parlamentarzysty do tej odpowiedzialności dotyczyć musi konkretnego postępowania w konkretnej sprawie i przeciwko konkretnej osobie. Oznacza to, że nie jest możliwe wyrażenie zgody na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej grupy parlamentarzystów lub za wszystkie czyny, jakie mógłby popełnić dany deputowany. Oznacza to dalej, że w trakcie postępowania karnego, które toczy się po uzyskaniu parlamentarnej zgody, nie może dojść do zmiany tożsamości czynu będącego przedmiotem tej zgody, choć może dojść do zmiany jego kwalifikacji prawnej.¹²

Kolejnym problemem wymagającym omówienia jest okres czasu, w którym charakteryzowane ograniczenie występuje. Od razu należy podkreślić, iż art. 105 ust. 2 Konstytucji nie pozostawia w tym zakresie żadnych wątpliwości. Zgodnie bowiem z tym artykułem immunitet formalny, w formie którego to ograniczenie występuje, przysługuje deputowanemu od daty ogłoszenia wyników wyborów do dnia wygaśnięcia mandatu. Oznacza to, że immunitet formalny, przewidziany w art. 105 ust. 2 Konstytucji przysługuje nie tylko przed rozpoczęciem sprawowania mandatu, co następuje w dniu złożenia przez posła (senatora) ślubowania (art. 104 ust. 2 Konstytucji), ale nawet przed rozpoczęciem kadencji nowego parlamentu, co ma miejsce w dniu zebrania się Sejmu na pierwsze

⁹ Zob. L. Garlicki, *op. cit.*, s. 19, który jednak uważa, że postępowanie karne musi być wszczęte nie przed dniem wyborów, lecz przed dniem ogłoszenia wyników wyborów. Pogląd ten wydaje się być sprzeczny z literalnym brzmieniem art. 105 ust. 3 Konstytucji.

¹⁰ K. Grajewski, *op. cit.*, s. 162.

¹¹ Zob. L. Garlicki, *op. cit.*, s. 19.

¹² Zob. R. A. Stefański, *Postępowanie w przedmiocie uchylecia immunitetu parlamentarnego*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 1994, nr 2 s. 27. Zob. też K. Grajewski, *op. cit.*, s. 160–162.

posiedzenie (art. 98 ust. 1 zd. 2). Warto w tym miejscu zaznaczyć, że w okresie obowiązywania Konstytucji PRL z 1952 r., a później noweli kwietniowej z 1989 r., powszechnie uznawano, że momentem, w którym deputowany nabywa immunitet formalny, jest moment jego wyboru¹³, dniem zaś, w którym parlamentarzysta traci immunitet, jest dzień wygaśnięcia mandatu, czyli zakończenia kadencji parlamentu lub wystąpienia jednej z przyczyn wygaśnięcia mandatu określonych przez ordynację wyborcze. Taki też pogląd był reprezentowany przez doktrynę w okresie obowiązywania Małej konstytucji z 1992 r. W szczególności za dzień nabycia immunitetu parlamentarnego uznawano dzień nabycia mandatu, który był taki sam jak dzień wyborów.¹⁴ Natomiast za termin wygaśnięcia mandatu i immunitetu formalnego uznawano dzień zakończenia się kadencji parlamentu, który był dniem wyborów parlamentu następnej kadencji, w przypadku zaś rozwiązania Sejmu – dniem ogłoszenia uchwały Sejmu lub zarządzenia Prezydenta o rozwiązaniu Sejmu, a od 1995 r. – dniem zebrania się posłów na pierwszym posiedzeniu Sejmu nowej kadencji.¹⁵

Określone w art. 105 ust. 2 Konstytucji powyższe terminy nie odnoszą się mechanicznie – jak słusznie zauważa K. Grajewski – do instytucji immunitetu formalnego przewidzianej w art. 105 ust. 1 zd. 2 oraz do instytucji nietykalności z art. 105 ust. 5.¹⁶ Instytucja immunitetu formalnego wyrażona w art. 105 ust. 1 zd. 2 jest bowiem ściśle związana z instytucją immunitetu materialnego z art. 105 ust. 1 zd. 1. Dotyczy ona mianowicie czynów wchodzących w zakres sprawowania mandatu, które naruszają prawa osób trzecich. Ponieważ naruszają one te prawa, nie są objęte immunitetem materialnym. Za nie parlamentarzysta może sędownie odpowiadać, ale pod warunkiem uzyskania zgody właściwej izby parlamentarnej. Ścisły związek obu rodzajów immunitetów przewidzianych w art. 105 ust. 1 Konstytucji powoduje, że początkowy moment ich działania jest taki sam. Jest nim moment złożenia przez parlamentarzystę ślubowania, bo od tej chwili następuje sprawowanie mandatu.¹⁷ Natomiast za końcowy moment działania omawianego tutaj immunitetu formalnego należy uznać dzień wygaśnięcia mandatu, bo immunitet ten jako procesowy nie posiada ze swojej istoty trwałego charakteru, co odróżnia go od immunitetu materialnego.¹⁸

¹³ Zob. m.in. F. Siemieński, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa–Poznań 1976, s. 192–193.

¹⁴ Zob. J. Mordwiłko, *Zakres immunitetu parlamentarnego w świetle „Małej konstytucji”*, „Państwo i Prawo” 1993, nr 6, s. 45. Zob. też K. Grajewski, *Immunitet materialny członka parlamentu w świetle uregulowań Małej konstytucji*, „Państwo i Prawo” 1994, nr 5, s. 73.

¹⁵ Zob. K. Grajewski, *Immunitet parlamentarny...*, s. 177–178.

¹⁶ Zob. *ibid.*, s. 178 i n.

¹⁷ Zob. K. Garlicki, *op. cit.*, s. 8, zaś odmiennie K. Grajewski, *Immunitet parlamentarny...*, s. 181–182, który twierdzi, że immunitet materialny, a co za tym idzie immunitet formalny z art. 105 ust. 1 zd. 2 Konstytucji przysługuje od dnia nabycia mandatu przez parlamentarzystę.

¹⁸ Zob. K. Grajewski, *Immunitet parlamentarny...*, s. 183–185.

Gdy chodzi o instytucję nietykalności, to jest ona odrębna od instytucji immunitetu formalnego z art. 105 ust. 2 Konstytucji. Terminy określone w tym przepisie nie mogą zatem odnosić się mechanicznie do instytucji nietykalności. Dlatego należy zgodzić się z K. Grajewskim, że skoro Konstytucja nie reguluje zakresu czasowego przywileju nietykalności, to tym samym pozostawia ustawodawcy zwyktemu dużą swobodę w uregulowaniu tej kwestii. W szczególności ustawa może za dzień nabycia nietykalności uznać dzień nabycia przez parlamentarzystę mandatu w dniu wyborów lub – jak to jest aktualnie – dzień ogłoszenia wyników wyborów.¹⁹

Jak wyżej wspomniano, ograniczenie w egzekwowaniu karnej odpowiedzialności parlamentarzysty polega na tym, że pociąganie go do tej odpowiedzialności jest możliwe tylko wówczas, gdy wyrazi na to zgodę właściwa izba parlamentarna lub sam zainteresowany. Niezbędne staje się więc omówienie kilku kwestii proceduralnych związanych z wyrażaniem przez izby parlamentu tej zgody.

Na wstępie należy zaznaczyć, iż Konstytucja nie określa sytuacji, w których izby parlamentarne wyrażają zgodę lub nie wyrażają zgody na pociągnięcie parlamentarzysty do odpowiedzialności karnej. Skoro jednak w demokratycznym państwie prawa odpowiedzialność za naruszenie prawa stanowi regułę, to wyrażanie tej zgody powinno być też regułą, jej odmowa zaś może nastąpić tylko w przypadkach wyjątkowych, gdy wszczęcie lub prowadzenie postępowania miałyby charakter szykany lub nadużycia.²⁰

Konstytucja nie określa też trybu postępowania nad wyrażaniem zgody na pociągnięcie parlamentarzysty do odpowiedzialności karnej, z jednym wyjątkiem. Jej art. 105 ust. 2 wyraźnie wskazuje, że zgoda ta musi być wyrażona przez izbę na plenarnym posiedzeniu, co oznacza, że nie mogą jej wyrażać organy parlamentarne. Poza tym wyjątkiem, postępowanie w sprawie wyrażenia tej zgody nie jest konstytucyjnie uregulowane, lecz stanowi przedmiot pozakonstytucyjnych aktów prawnych, a w szczególności ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora, ustaw karnoprocesowych i regulaminu Sejmu (Senatu). Nie podejmując się ich omawiania, bo wykracza to poza ramy niniejszego opracowania, które poświęcone jest analizie konstytucyjnych przepisów, a ponadto zostały one wnikliwie i wszechstronnie scharakteryzowane w cytowanej niejednokrotnie książce K. Grajewskiego²¹, ograniczymy się do poczynienia kilku uwag ogólnych.

Po pierwsze, w świetle powyższych aktów prawnych postępowanie w sprawie wyrażenia zgody na pociągnięcie posła lub senatora do karnej odpowiedzialności przebiega w dwóch etapach: w stadium przedparlamentarnym oraz w stadium wewnątrzparlamentarnym.

¹⁹ Słusznie zauważa to L. Garlicki, *op. cit.*, s. 19–20.

²⁰ Zob. K. Grajewski, *Immunitet parlamentarny...*, s. 188–232.

²¹ Zob. *ibid.*, s. 227–228.

Po drugie, w stadium przedparlamentarnym określone podmioty sporządzają wnioski o wyrażenie zgody na pociągnięcie deputowanego do odpowiedzialności karnej. Wniosek zgłasza do parlamentu Prokurator Generalny (Naczelny Prokurator Wojskowy), sporządzić go zaś może przede wszystkim oskarżyciel publiczny (w postępowaniu karnym najczęściej prokurator, w postępowaniu w sprawach o wykroczenia najczęściej policja), oskarżyciel prywatny (w postępowaniu karnym w sprawie przestępstw ściganych z oskarżenia prywatnego), który zarazem składa wniosek do Sejmu bez obligatoryjnego pośrednictwa Prokuratora Generalnego oraz m.in. prokurator, urzędy skarbowe, celne, Policja, w postępowaniu karnym skarbowym.

Po trzecie, wnioskodawca powinien w sposób dokładny określić parlamentarzystę, którego wniosek dotyczy (poprzez podanie jego danych osobowych) oraz czyn, za który ma on być pociągnięty do odpowiedzialności. Musi również zawierać uzasadnienie.

Po czwarte, adresem wniosku jest zawsze Sejm lub Senat, mimo że wniosek składany jest do Prezydium odpowiedniej Izby. Prezydium Sejmu lub Senatu kieruje wniosek do Komisji Regulaminowej i Spraw Poselskich (Senatorskich). Komisja zobowiązana jest poinformować posła (senatora) o treści wniosku, a ten ma prawo przedstawić na posiedzeniu komisji wyjaśnienia i ustanowić swojego obrońcę spośród parlamentarzystów. Głównym zadaniem Komisji jest zbadanie, czy autorowi wniosku nie chodzi o utrudnienie lub uniemożliwienie deputowanemu działalności parlamentarnej i czy zarzuty zawarte we wniosku są prawdziwe. Postępowanie w Komisji kończy się sporządzeniem sprawozdania, które zawiera stanowisko wobec przyjęcia lub odrzucenia wniosku oraz uzasadnienie.

Po piąte, sprawozdanie Komisji jest rozpatrywane przez Sejm lub Senat na posiedzeniu plenarnym. W trakcie tego rozpatrywania izba parlamentarna wysłuchuje sprawozdawcę Komisji oraz posła (senatora), którego sprawa dotyczy. Nie przeprowadza się jednak dyskusji, rola zaś parlamentarzystów sprowadza się do zadawania pytań.

Po szóste, uchwałę w sprawie wyrażenia zgody na pociągnięcie deputowanego do odpowiedzialności karnej Izba podejmuje – zgodnie z regulaminem – większością kwalifikowaną dwóch trzecich głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby jej członków (art. 73 ust. 7 regulaminu Sejmu oraz art. 26 ust. 6 regulaminu Senatu), co nie budzi zastrzeżeń, gdyż dzięki temu w proces wyrażenia tej zgody włączona jest opozycja. Z drugiej zaś strony nie ma konstytucyjnych przeszkód, by przepisy pozakonstytucyjne dla podjęcia uchwały wyrażającej tę zgodę wymagały zwykłej większości głosów zgodnie z art. 120 zd. 2. Konstytucji. A w ogóle fakt pominięcia przez Konstytucję RP z 1997 r. regulacji warunków podjęcia przez Sejm o Senat tych uchwał – jest negatywnie oceniany w doktrynie²², tym bardziej, że warunki te były poprzednio uregulowa-

²² Zob. L. Garlicki, *op. cit.*, s. 20.

ne, zarówno przez kwietniową nowelę konstytucyjną z 1989 r., jak i przez Małą konstytucję z 1992 r.

Wśród różnych kwestii związanych z wyrażeniem zgody parlamentarnej na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej parlamentarzysty na uwagę zasługuje problem skuteczności uchwały w sprawie tej zgody. Od razu należy podkreślić, że uchwała wyrażająca tę zgodę ma charakter ostateczny, co oznacza, że nie może ona być cofnięta lub zwięziona oraz posiada charakter trwały, czyli raz udzielona zgoda dotyczy wszystkich etapów postępowania karnego w okresie piastowania mandatu.²³ Jeżeli parlament ubiegłej kadencji podjął uchwałę, to nowy parlament nie musi już wyrażać zgody na kontynuowanie toczącego się po tej uchwale postępowania, choć może zażądać jego zawieszenia, co niewątpliwie wynika z art. 105 ust. 3 Konstytucji. W okresie obowiązywania Małej konstytucji z 1992 r., która nie zawierała takiego przepisu, w polskiej doktrynie reprezentowany był pogląd, że parlament nowej kadencji musi ponownie wyrażać zgodę na pociągnięcie parlamentarzysty do odpowiedzialności karnej. Pogląd ten uzasadniano zasadą dyskontynuacji prac parlamentarnych (L. Garlicki) lub faktem, że wybór deputowanego na nową kadencję powoduje, że staje się on po raz drugi parlamentarzystą, a więc osobą, której bez uchylenia immunitetu nie może być wytoczony proces karny ani kontynuowany proces, który został wszczęty po uzyskaniu zezwolenia poprzedniego parlamentu (J. Mordwiłko).²⁴

Również uchwała odmawiająca wyrażenia zgody na pociągnięcie parlamentarzysty do odpowiedzialności karnej ma w zasadzie charakter ostateczny, bo stanowi swoisty stan rzeczy osądzonej, chyba że w danej sprawie zaistnieją nowe fakty czy okoliczności.²⁵ W tym przypadku istnieje możliwość ponownego rozpatrywania wniosku o uchylenie immunitetu w tej samej sprawie, bo celem immunitetu nie jest zapewnienie bezkarności członkom parlamentu. Co więcej, jeżeli poprzedni parlament podjął uchwałę odmawiającą wyrażenia tej zgody, to nie ma też żadnych przeszkód prawnych, by w nowej kadencji ponownie wystąpić z wnioskiem o wyrażenie zgody. Interes Izby może bowiem w nowej kadencji ulec istotnym zmianom.²⁶ Wreszcie, wyrażenie zgody na pociągnięcie deputowanego do odpowiedzialności karnej nie jest równoznaczne ze zgodą na aresztowanie lub zatrzymanie tego samego deputowanego, którą wymaga

²³ Zob. *ibid.*, *Artykuł 7*, [w:] *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* (red. L. Garlicki), Warszawa 1995, s. 8 oraz J. Mordwiłko, *Immunitet parlamentarny (Analiza krytyczna instytucji)*, „Państwo i Prawo” 1996, nr 6, s. 39–40.

²⁴ Zob. L. Garlicki, *Artykuł 105...*, s. 20, K. Grajewski, *Immunitet parlamentarny...*, s. 245 oraz J. Mordwiłko, *Możliwość powtórnego rozpatrywania przez Sejm wniosku o wyrażenie zgody na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej posła w przypadku, gdy po niewyrażeniu zgody przez Sejm uległy zmianie istotne okoliczności sprawy lub zwróci się o to sam zainteresowany*, „Przegląd Sejmowy” 1996, nr 1, s. 100.

²⁵ Zob. L. Garlicki, *Artykuł 105...*, s. 20.

²⁶ Tak też K. Grajewski, *Immunitet parlamentarny...*, s. 233–235.

art. 105 ust. 5 Konstytucji. Oznacza to, że jeśli na przykład prokurator uzna, że należy zastosować tymczasowe aresztowanie wraz ze wszczęciem postępowania karnego wobec konkretnego parlamentarzysty, to musi zwrócić się do Sejmu o wyrażenie zgody na jego pociągnięcie do odpowiedzialności karnej oraz o wyrażenie zgody na jego aresztowanie. Tak samo musi zwrócić się do Sejmu o wyrażenie zgody na aresztowanie danego parlamentarzysty, wobec którego toczy się już postępowanie po uprzednim wyrażeniu zgody na jego pociągnięcie do odpowiedzialności karnej. Immunitet formalny i przywilej nietykalności parlamentarnej to dwie odrębne instytucje regulowane przez dwa odrębne przepisy konstytucyjne i właśnie dlatego należy uzyskać „dwie zgody”, choć nie ma żadnych przeszkód, by jeden wniosek oskarżyciela zawierał żądanie wyrażenia zgody na uchylenie immunitetu oraz na aresztowanie, jedna zaś uchwała Sejmu (Senatu) te „dwie zgody” wyrażała.

Kolejnym zagadnieniem wymagającym zasygnalizowania jest problematyka związana z wyrażaniem zgody przez Sejm i Senat na pociągnięcie deputowanego do odpowiedzialności sądowej za czyn wchodzący w zakres sprawowania mandatu, który narusza prawa osób trzecich (art. 105 ust. 1 zd. 2 Konstytucji). Od razu należy zauważyć, że procedura wyrażania tej zgody nie jest przez Konstytucję normowana. W związku z tym należy przyjąć, że w aktualnym stanie prawnym do wyrażania zgody na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej za ten czyn należy stosować wszystkie przepisy dotyczące uchylenia immunitetu formalnego przewidzianego w art. 105 ust. 2 Konstytucji, choć nie ma żadnych przeszkód prawnych, by tryb wyrażania tej zgody został uregulowany odmiennie niż tryb uchylenia immunitetu formalnego z art. 105 ust. 2 Konstytucji. Natomiast gdy chodzi o wyrażanie zgody na pociągnięcie parlamentarzysty do innej niż karnej, sądowej odpowiedzialności za czyny wymienione w art. 105 ust. 1 zd. 2 Konstytucji, to należy przyjąć pogląd K. Grajewskiego, że uprawnienie do wniesienia wniosku o pociągnięcie deputowanego do odpowiedzialności sądowej zgodnie z art. 105 ust. 1 Konstytucji przysługuje „każdemu podmiotowi, którego prawa zostały naruszone przez działanie deputowanego związane ze sprawowaniem mandatu parlamentarnego, przy czym podmiot ten musi posiadać legitymację niezbędną do wszczęcia danego rodzaju postępowania sądowego”.²⁷

Jak już na wstępie sygnalizowano, zgodnie z art. 105 ust. 4 Konstytucji zgodę na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej konkretnego parlamentarzysty może wyrazić sam zainteresowany parlamentarzysta, przy czym wówczas nie stosuje się regulacji art. 105 ust. 2 Konstytucji, czyli przepisu wyrażającego instytucję immunitetu formalnego, jak również art. 105 ust. 3 dopuszczającego prowadzenie postępowania karnego wszczętego przeciwko osobie przed jej wyborem do parlamentu, chyba że izba zażąda jego zawieszenia. Jest to zupełnie

²⁷ *Ibid.*, s. 225.

nowe rozwiązanie w polskim prawie konstytucyjnym stosunkowo sceptycznie przyjęte przez część doktryny.²⁸ Jest to jednak zapewnienie parlamentarzysty ochrony przed nieuzasadnionymi oskarżeniami.

Zgoda parlamentarzysty na pociągnięcie go do odpowiedzialności karnej dotyczyć może wyłącznie odpowiedzialności karnej, o której mowa w art. 105 ust. 2 Konstytucji, a nie instytucji nietykalności z art. 105 ust. 5 Konstytucji oraz – jak się – wszelkiej (czyli również karnej) odpowiedzialności sądowej przewidzianej w art. 105 ust. 1 zd. 2 Konstytucji.²⁹ Oznacza to, że parlamentarzysta nie może wyrazić zgody na pociągnięcie go do odpowiedzialności karnej za czyny wchodzące w zakres sprawowania mandatu, którymi naruszył prawa osób trzecich. Zgodnie bowiem z wyraźnym brzmieniem art. 105 ust. 1 zd. 2 zgodę na pociągnięcie parlamentarzysty do odpowiedzialności sądowej, a więc m.in. karnej, wyraża Sejm. Co więcej, zgodnie z art. 105 ust. 4 Konstytucji w przypadku wyrażenia takiej zgody przez samego zainteresowanego nie stosuje się tylko w art. 105 ust. 2 oraz art. 105 ust. 3, a nie art. 105 ust. 1 zd. 2 Konstytucji.

Przyznając parlamentarzysty uprawnienie do wyrażenia zgody na pociągnięcie go do odpowiedzialności karnej, Konstytucja nie wyklucza zaistnienia takiej sytuacji, w której Izba odmówiła zgody na pociągnięcie danego członka parlamentu do tej odpowiedzialności, a ten następnie takiej zgody udzielił. W tej sytuacji skuteczną pozostaje zgoda członka parlamentu, gdyż zgodnie z art. 105 ust. 4 Konstytucji w przypadku wyrażenia takiej zgody przez zainteresowanego nie stosuje się art. 105 ust. 2. Co więcej, wydaje się, że w przypadku wyrażenia przez parlamentarzystę takiej zgody przed zakończeniem parlamentarnej procedury rozpatrzenia wniosku w sprawie tej zgody wniosek ten staje się bezprzedmiotowy. Wreszcie, deputowany może złożyć wiążące oświadczenie, iż nie życzy sobie, by Izba w trybie art. 105 ust. 3 Konstytucji zażądała zawieszenia postępowania w jego sprawie, wyrażenie zaś przez niego zgody w poprzedniej kadencji jest skuteczne w kadencji nowej, gdyż zasada dyskontynuacji odnosi się do parlamentu, a nie do jego członków.³⁰

Drugą instytucją, która ma istotne znaczenie dla pociągania parlamentarzysty do odpowiedzialności karnej jest instytucja nietykalności przewidziana w art. 105 ust. 5 Konstytucji. Stanowić ona może ograniczenie egzekwowania karnej odpowiedzialności danego parlamentarzysty, która bez jego aresztowania lub zatrzymania może być utrudniona lub wręcz uniemożliwiona.

Zakres przedmiotowy nietykalności obejmuje tymczasowe aresztowanie, zatrzymanie i wszelkie inne formy pozbawienia wolności stosowane przez

²⁸ Zob. np. W. Orłowski, *Polskie prawo konstytucyjne*, red. W. Skrzydło, Lublin 2001, s. 261 czy też M. Zubik, *Immunitet parlamentarny w nowej Konstytucji RP*, „Państwo i Prawo” 1997, nr 9, s. 23.

²⁹ Tak też M. Zubik, *op. cit.*, s. 23, zaś odmiennie K. Grajewski, *Immunitet parlamentarny...*, s. 237–238, który uważa, że parlamentarzysta może wyrazić zgodę na pociągnięcie go do odpowiedzialności karnej z art. 105 ust. 1 zd. 2 Konstytucji.

³⁰ Zob. L. Garlicki, *Artykuł 105...*, s. 23.

właściwe organy państwowe bez zgody parlamentu, przy czym pozbawienie wolności należy traktować szeroko tzn. obejmujące „zarówno osadzenie (nawet chwilowe) w miejsce odosobnienia, jak i przymuszenie już to do pozostania w określonym miejscu, już to do przemieszczenia się w miejsce inne”.³¹ Jednak zakres nietykalności nie obejmuje wykonania kary pozbawienia wolności, jeżeli została ona orzeczona w procesie, na którego wszczęcie (lub prowadzenie) została uzyskana zgoda parlamentu albo zainteresowanego jego członka, lub który został wszczęty przeciwko osobie przed dniem jej wyboru na parlamentarzystę.

Zgodnie z art. 105 ust. 5. przywilej nietykalności nie dotyczy przypadku schwywania parlamentarzysty na gorącym uczynku popełniania przestępstwa i jeżeli jego zatrzymanie jest niezbędne dla zapewnienia prawidłowego toku postępowania, przy czym oba te warunki muszą być spełnione łącznie. Słusznie stwierdza L. Garlicki, że „wszelkie zatrzymanie parlamentarzysty, które nie dokonuje się w sytuacji przewidzianej w art. 105 ust. 5 zd. 1 *in fine*, ma charakter bezprawny i rodzi odpowiedzialność osoby (funkcjonariusza), która takiego zatrzymania się dopuści”, choć gdy idzie o odpowiedzialność karną tej osoby „to – z mocy ogólnych postanowień kodeksu karnego – zawsze możliwe jest powołanie się na argument stanu wyższej konieczności czy obrony koniecznej”.³²

Zatrzymanie członka parlamentu na podstawie art. 105 ust. 5 zd. 1 *in fine* wymaga niezwłocznego (tzn. w możliwie najszybszym czasie i bez nieuzasadnionej zwłoki) powiadomienia Marszałka Sejmu (Senatu) o fakcie zatrzymania, przy czym nie ma znaczenia czy zatrzymanie jeszcze trwa. Marszałek może nakazać natychmiastowe zwolnienie zatrzymanego, a jego decyzja musi być wykonana natychmiast.

Nietykalność ma charakter względny, bo może być uchylona przez izbę parlamentarną. Tryb wyrażenia zgody parlamentarnej za aresztowanie czy zatrzymanie parlamentarzysty jest taki sam, jak tryb wyrażenia zgody na pociągnięcie go do odpowiedzialności karnej. Nie ma jednak możliwości wyrażenia tej zgody przez samego parlamentarzystę, bo zawsze konieczne jest podjęcie uchwały przez odpowiednią Izbę.

Kończąc niniejsze rozważania, należy przynajmniej zasygnalizować, że przewidziany w art. 105 ust. 2 Konstytucji immunitet formalny źle w praktyce funkcjonuje, co w opinii społecznej wywołuje negatywne oceny.³³ W szczególności wiele było przypadków, w których Sejm nie wyrażał zgody na pociągnięcie posła do odpowiedzialności karnej, sejmowe zaś decyzje podejmowane w tym zakresie posiadały często kontekst polityczny, mimo że same wnioski oskar-

³¹ *Ibid.*, s. 24.

³² *Ibid.*, s. 26.

³³ Szeroko na temat funkcjonowania immunitetu formalnego w praktyce parlamentarnej Zob. K. Grajewski, *Immunitet parlamentarny...*, s. 255–290.

zycieli o wyrażenie tej zgody nie miały takiego kontekstu. Właśnie dlatego grupa posłów Sejmu III kadencji złożyła do łaski marszałkowskiej projekt zmiany Konstytucji oraz projekt zmiany ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora.³⁴ Celem tych projektów jest to, by przy zachowaniu ochrony sprawowania mandatu pozycja parlamentarzysty w zakresie odpowiedzialności karnej nie była uprzywilejowana, lecz zrównana z pozycją każdego obywatela. Zgodnie z projektami immunitet formalny i przywilej nietykalności mają być zlikwidowane w dotychczasowym kształcie. Oba projekty wyrażają zasadę swobodnego pociągania parlamentarzysty do odpowiedzialności karnej. Natomiast wyjątkiem chroniącym niezależność parlamentarzysty i parlamentu jest przepis, według którego postępowanie karne wszczęte przeciwko deputowanemu przed lub po uzyskaniu mandatu ulega na żądanie Sejmu zawieszeniu do dnia wygaśnięcia mandatu. Co więcej, organ dokonujący aresztowania lub zatrzymania zobowiązany jest do poinformowania o tym Marszałka Izby, który może nakazać natychmiastowe zwolnienie aresztowanego (zatrzymanego).

Generalnie projekty te zasługują na pozytywną ocenę. Konstruuje one bowiem tak immunitet parlamentarny, by z jednej strony zapewniał parlamentowi i jego członkom swobodne wypełnianie funkcji, z drugiej zaś, by nie chronił deputowanych przed uzasadnionymi sankcjami prawnymi za działalność niezgodną z prawem. Zarazem jednak projekty te, umożliwiając Sejmowi podjęcie uchwały żądającej zawieszenia postępowania, chronią parlamentarzystę przed szykanami, które mogą się pojawiać w warunkach prowadzenia postępowania przygotowawczego przez organy, które nie są niezależne i umiejscowione w strukturach rządowego aparatu. Dlatego też należy zgodzić się z K. Grajewskim, że uzasadnione jest utrzymanie w określonym zakresie przywileju nietykalności, który powinien „chronić parlamentarzystę przed wszelkimi formami pozbawienia go wolności bez zgody właściwej izby parlamentu przez wszystkie inne, poza sądem, organy państwowe stosujące przymus” z tym, że nie powinien on dotyczyć „przypadku złapania deputowanego na gorącym uczynku popełnienia oraz gdy zachodzi stan wyższej konieczności lub obrona konieczna”.³⁵

³⁴ Zob. druki sejmowe nr 71 i 72 III kadencji Sejmu.

³⁵ K. Grajewski, *Immunitet parlamentarny...*, s. 305.

SUMMARY

In the Constitution of the Republic of Poland of 1997 limitations in subjecting members of parliament to criminal accountability assume the form of the institution of formal immunity and parliamentary privilege. The institution of formal immunity is provided for primarily by Art. 105 para. 2 of the Constitution, which stipulates that from the day of announcement of the results of the elections until the day of the expiry of his mandate, a Deputy shall not be subjected to criminal accountability without the consent of the Sejm unless – in accordance with Art. 105 para. 4 of the Constitution – he consents to be brought to criminal accountability himself. This institution is also provided for by Art. 105 para. 1, sentence 2, which stipulates that where a Deputy has infringed the rights of third parties by his activity performed within the scope of a Deputy's mandate, he may only be proceeded against before a court with the consent of the Sejm. On the other hand, Art. 105 para. 5 expresses the institution of parliamentary privilege because under this provision a Deputy shall neither be detained nor arrested without the consent of the Sejm, except for cases when he has been apprehended in the commission of an offence and in which his detention is necessary for securing the proper course of proceedings. Any such detention shall be immediately communicated to the Marshal of the Sejm, who may order an immediate release of the deputy.

The formal immunity provided for in Art. 105 para. 2 of the Constitution does not seem to function properly in practice, which produces unfavourable evaluations by the public. In particular, there have been many cases where the Sejm has refused to consent to bring a Deputy to criminal accountability, while the Sejm's decisions taken in this respect have often had a political context even though the prosecutors' original motions to grant such consent were devoid of such a context. Which is why a group of Deputies of the Sejm of the Third Term has submitted to the Marshal of the Sejm a draft of constitutional amendment and a draft amendment of the law on the exercise of mandate by a Deputy and a Senator. The purpose of these drafts is that, while retaining the protection of the exercise of mandate, the position of a member of parliament regarding criminal accountability should not be privileged but equal to the position of each citizen. According to these drafts, formal immunity and parliamentary privilege will be abrogated in their present form. Both draft amendments express the principle of a member of parliament being freely subjected to criminal accountability. However, an exception safeguarding the independence of members of parliament and the Parliament is the provision according to which criminal proceedings instituted against a Deputy before or after he has obtained a Deputy's mandate shall be suspended at the request of the Sejm until the time of the expiry of the mandate. Moreover, the organ making detention or arrest is obligated to communicate this fact to the Marshal of the Sejm or Senate, who may order an immediate release of the arrested (or detained) Deputy.