Łukasz Buczkowski¹

Próby ograniczenia immunitetu parlamentarnego w projektach zmiany Konstytucji RP

Słowa kluczowe: immunitet formalny, immunitet materialny, odpowiedzialność parlamentarzysty, nietykalność poselska, projekt zmiany konstytucji

Keywords: formal immunity, material immunity, parliamentary responsibility, parliamentary immunity, draft constitutional amendment

Streszczenie

Immunitet parlamentarny z założenia służyć ma ochronie nieskrępowanego wykonywania mandatu przedstawicielskiego poprzez trwałe wyłączenie odpowiedzialności za działania deputowanych mieszczące się w ramach sprawowania mandatu oraz przez wprowadzenie ujemnej przesłanki procesowej w odniesieniu do czynów wykraczających poza tę kategorię. Cyklicznie podejmowane dyskusje co do zasadności utrzymywania przywołanej instytucji oraz jej ram, prowokują do przybliżenia przedmiotowego zakresu oraz dokonania oceny dotychczas przedłożonych projektów zmian Konstytucji, odnoszących się do przekształceń w obrębie instytucji immunitetu poselskiego, na tle odnośnych regulacji zawartych w uprzednio obowiązujących ustawach zasadniczych. Główną tezą badawczą artykułu uczyniono założenie, iż zakres przedmiotowy dotychczas rozpatrywanych projektów zmian w obrębie art.105 Konstytucji nie koresponduje z praktyką korzystania z ochrony immunitetowej w okresie ostatnich 4 kadencji parlamentu. Jako tezy poboczne przyjęto, iż poddane analizie projekty nie odpowiadają bieżącym potrzebom w zakresie zagwarantowania autonomii izb w zakresie ochrony swych członków,

¹ ORCID ID: 0000-0002-0147-4721, doktor, Katedra Prawa i Administracji, Państwowa Wyższa Szkoła Informatyki i Przedsiębiorczości w Łomży. e-mail: lbuczkowski@pwsip.edu.pl.

były niedopracowane pod względem legislacyjnym, składane w nadmiernym pośpiechu i motywowane głównie względami rywalizacji politycznej pomiędzy głównymi siłami parlamentarnymi, nie zaś potrzebą optymalnego ukształtowania dyskutowanej instytucji. Przedmiotem krytycznej analizy uczyniono 5 projektów ustaw o zmianie Konstytucji RP, wniesionych w toku III, V i VI kadencji Sejmu, poszerzając rozważania o prezentację niesformalizowanych propozycji modyfikacji w obrębie immunitetu parlamentarnego.

Abstract

The Attempts to Limit the Parliamentary Immunity in Draft Amendments to the Polish Constitution

Parliamentary immunity is intended to protect the unrestricted exercise of the representative mandate by permanently excluding the responsibility for the actions of deputies falling under the exercise of the mandate and by introducing a negative procedural prerequisite for acts falling outside this category. Cyclical discussions regarding the legitimacy of maintaining the aforementioned institution and its framework, provoke approximation of the subject scope of the draft constitutional amendments submitted so far, referring to transformations within the institution of parliamentary immunity, as opposed to relevant regulations contained in previously binding constitutions. The main research hypothesis of the article was that the substantive scope of the already considered draft changes of Article 105 of the Constitution does not match the practice of using immunity during the last 4 parliamentary terms. The adopted auxiliary hypotheses say that the analyzed drafts do not meet the current needs in guaranteeing the autonomy of parliamentary chambers with respect to the protection of their members, were faulty in terms of legislation, submitted in excessive haste and motivated mainly by reasons of political rivalry between the main parliamentary forces, and not by the need for optimal shaping discussed institution. The subject of the analysis are five draft legal acts amending the Constitution of the Republic of Poland, submitted during the third, fifth and sixth terms of office of the Sejm, extending these considerations by presenting informal suggestions of modification within parliamentary immunity.

I.

Kolejne polskie konstytucje regulowały instytucję immunitetu parlamentarnego w różnorodny sposób. Konstytucja marcowa², przewidując zarówno immunitet materialny, jak i formalny³, odnosiła się kompleksowo do zagadnień z nimi związanych w treści art. 21, statuując w jego pierwszej części bezterminowy zakaz pociągania przedstawicieli do odpowiedzialności za działalność mieszczącą się w ramach wykonywania mandatu, bez względu na miejsce podejmowania objętych ochroną czynności. Wyłączną odpowiedzialnością regulaminową przed izbą objęto „przemówienia, odezwania się, tudzież manifestacje w Sejmie”, zaś w przypadku naruszenia praw osób trzecich wdrożenie odpowiedzialności sądowej dopuszczalne było jedynie po uzyskaniu zgody Sejmu, co włączało ochronę tychże już w zakres szczególnie rozumianego immunitetu formalnego. W dalszej kolejności unormowano zakaz pociągania parlamentarzystów do odpowiedzialności karno-sądowej, karno-administracyjnej i dyscyplinarnej oraz pozbawiania ich wolności bez zgody izby. Jedynie w sytuacji zatrzymania posła *in flagrante delicto* zbrodni pospolitej, gdy wymagało tego „zabezpieczenie wymiaru sprawiedliwości względnie unieszkodliwienie skutków przestępstwa”, dopuszczalne było ograniczenie jego wolności, przy jednoczesnym niezwłocznym zawiadomieniu Marszałka Sejmu, w celu uzyskania zgody izby na areszt i dalsze postępowanie karne. Na żądanie Marszałka Sejmu należało natychmiast zwolnić zatrzymanego. Co istotne, Konstytucja marcowa przewidywała jedynie warunkowe, uzależnione od żądania Sejmu, zawieszenie postępowań toczących się przeciwko parlamentarzystom, a wszczętych przed dniem uzyskania mandatu przedstawicielskiego, przy jednoczesnym przerwaniu biegu terminów przedawnienia.

Konstytucja kwietniowa⁴, ze względu na dominującą pozycję prezydenta w systemie organów władzy państwowej, do ochrony immunitetowej posłów podchodziła bardziej restrykcyjnie niż jej poprzedniczka. Utrzymując co do zasady immunitet materialny, ograniczała jego zakres do treści „wy-

² Ustawa z 17 marca 1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 44, poz. 267 ze zm.).

³ M. Zubik, *W sprawie przywileju nietykalności parlamentarnej*, „Biuletyn Biura Studiów i Ekspertyz” 2000, nr 3, s. 74.

⁴ Ustawa konstytucyjna z 23 kwietnia 1935 r. (Dz.U. Nr 30, poz. 227).

głoszonych w Sejmie przemówień, zgłoszonych wniosków i interpelacji” oraz niewłaściwego zachowania podczas obrad izby, czyniąc jednakże zastrzeżenie, iż w przypadku wystąpień sprzecznych z obowiązkiem wierności wobec Państwa Polskiego lub wyczerpujących znamiona przestępstwa publicznoskargowego, poseł – uchwałą Sejmu lub na żądanie Marszałka albo Ministra Sprawiedliwości, może zostać pociągnięty do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu⁵, władnego orzec o pozbawieniu mandatu przedstawicielskiego (art. 41 ust. 2 i 3). W odniesieniu do immunitetu formalnego dało się zauważyć zasadniczą zmianę koncepcji w stosunku do tej instytucji w porównaniu do postanowień Konstytucji marcowej: zgodnie z treścią art. 41 ust. 1, posłowie korzystali jedynie z takich gwarancji nietykalności, jakich wymagało ich uczestnictwo w obradach Sejmu, zaś stosownie do postanowień art. 42 ust. 1 konstytucji kwietniowej, za działalność niezwiązaną z wykonywaniem mandatu parlamentarnego przedstawiciele ponosili odpowiedzialność na zasadach przewidzianych dla ogółu obywateli. Przewidziano jedynie ten wyjątek – jako swego rodzaju zabezpieczenie na wypadek sytuacji szczególnych – iż na żądanie izby należało zawiesić postępowanie karne, administracyjne lub dyscyplinarne wszczęte przed lub po uzyskaniu mandatu, do czasu jego wygaśnięcia.

Po zakończeniu II wojny światowej pierwszym aktem rangi konstytucyjnej regulującym zagadnienie immunitetu poselskiego stała się Mała Konstytucja z 19 lutego 1947 r.⁶, nakazująca – z racji nieuznawania w nowych warunkach ustrojowych postanowień Konstytucji kwietniowej – odpowiednie stosowanie art. 21 Konstytucji marcowej w odniesieniu do immunitetu przysługującego posłom do Sejmu Ustawodawczego. Uchwalona 22 lipca 1952 r. Konstytucja PRL⁷ wraz ze zmianą koncepcji mandatu przedstawicielskiego⁸, odmiennie ukształtowała gwarancje jego wykonywania: likwidacji uległ im-

⁵ L. Garlicki, *Art. 105, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, red. L. Garlicki, Warszawa 2001, s. 4.

⁶ Ustawa konstytucyjna z 19 lutego 1947 r. o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 18, poz. 71 ze zm.).

⁷ Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, uchwalona przez Sejm Ustawodawczy 22 lipca 1952 r. (t.j. Dz.U. 1976, Nr 7, poz. 36 ze zm.).

⁸ Stosownie do postanowień art. 2 ust. 2 w zw. z art. 1 ust. 2 Konstytucji PRL, przedstawiciele ludu pracującego miast i wsi byli odpowiedzialni przed swoimi wyborcami i mogli być przez nich odwoływani.

munitet materialny, wyłączający odpowiedzialność za działania podejmowane w ramach sprawowania mandatu⁹, natomiast immunitet formalny uregulowano w sposób lakoniczny w treści art. 16 ust. 3 (późniejszy art.21), zgodnie z którym poseł nie mógł zostać pociągnięty do odpowiedzialności karno-sądowej ani aresztowany bez zgody izby, zaś w okresie, w którym Sejm nie obradował – bez zgody Rady Państwa.

W okresie po przełomie ustrojowym z 1989 r., poprzedzającym uchwalenie Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.¹⁰, konstrukcja immunitetu parlamentarnego wynikała z art. 7 ust. 1 i 2 Małej Konstytucji z 17 października 1992 r.¹¹: restytuowano instytucję immunitetu materialnego, kształtując ją jednak w sposób odmienny od konstytucji dwudziestolecia międzywojennego, poprzez zapewnienie szerszej ochrony osobom trzecim, w przypadku naruszenia ich praw: poseł nie ponosił odpowiedzialności za działania wynikające ze sprawowania mandatu, chyba że naruszył dobra osobiste innych osób – w takiej sytuacji (na gruncie konstytucyjnym) na wdrożenie odpowiedzialności nie była wymagana zgoda izby¹². Przedstawicielom przysługiwał również immunitet formalny: poseł nie mógł zostać pociągnięty do odpowiedzialności karnej, zatrzymany lub aresztowany bez zgody Sejmu, wyrażonej większością 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ogólnej liczby deputowanych¹³. Co szczególnie warto podkreślić w zestawieniu z obecnym stanem prawnym, pod rządami Małej Konstytucji z 1992 r. zakaz pociągania parlamentarzysty do odpowiedzialności karnej lub karnoadministracyjnej obejmował również czyny popełnione przed uzyskaniem mandatu: zgodnie z brzmieniem art. 8

⁹ L. Garlicki, op.cit., s. 4.

¹⁰ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

¹¹ 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 ze zm.).

¹² L.Garlicki, op.cit., s. 13. Za konstytucyjną rezygnacją z wymogu uzyskania zgody właściwej izby na pociągnięcie parlamentarzysty w przypadku naruszenia dóbr osobistych osób trzecich nie nadążała regulacja ustawowa – po wejściu w życie Małej Konstytucji, ustawa z 6 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (t.j. Dz.U. 2018, poz. 1799) w treści art. 7 ust. 2 nadal przewidywała konieczność podjęcia przedmiotowej uchwały przez Sejm i Senat.

¹³ Zob. szerzej: J. Mordwilko, *Zakres immunitetu parlamentarnego w świetle małej konstytucji*, „Państwo i Prawo” 1993, z. 6, s. 13.

ust.1 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora, postępowanie karne wszczęte przed tym terminem ulegało obligatoryjnemu zawieszeniu na czas pełnienia mandatu i mogło zostać podjęte jedynie po uzyskaniu zgody Sejmu lub Senatu. Rozwiązanie takie, krańcowo odmienne od obecnej regulacji konstytucyjnej uznać należy za nieuzasadnione rozszerzenie ochrony immunitetowej, niemające uzasadnienia w warunkach demokratycznego państwa prawa. Art. 8 ust. 1 przywołanej ustawy został wyeliminowany z krajowego porządku prawnego na mocy wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 28 listopada 2001 r.¹⁴, stwierdzającego niezgodność tego przepisu z art. 32 i art. 105 Konstytucji RP z 1997 r.

Obecnie obowiązująca konstrukcja immunitetu parlamentarnego¹⁵ wynika z treści art. 105 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r., nawiązującego w znacznym stopniu do odnośnych regulacji Konstytucji marcowej¹⁶. Rozbudowana regulacja obejmuje swoim zakresem immunitet materialny, mieszczący – stosownie do treści art. 6 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora – „zgłaszanie wniosków, wystąpienia i głosowania na posiedzeniach Sejmu, Senatu i Zgromadzenia Narodowego oraz ich organów, na posiedzeniach klubów, kół i zespołów poselskich, senackich i parlamentarnych, a także inną działalność¹⁷ związaną nieodłącznie ze sprawowaniem mandatu” oraz immunitet formalny w aspektach procesowym i nietykalności: od dnia ogłoszenia wyników wyborów do dnia wygaśnięcia mandatu nie jest możliwe wdrożenie

¹⁴ Sygn. akt K 36/01.

¹⁵ Zob. Z. Czeszejko-Sochacki, *Prawo parlamentarne w Polsce*, Warszawa 1997, s. 72 i n.

¹⁶ M. Zubik, *Immunitet parlamentarny w nowej Konstytucji RP*, „Państwo i Prawo” 1997, z. 9, s. 19. Zauważyć należy, iż w porównaniu z Małą Konstytucją z 1992 r., w treści art. 105 Konstytucji nastąpiło wewnętrznie niespójne uregulowanie zasad ochrony praw osób trzecich, naruszonych działaniami mieszczącymi się w ramach sprawowania mandatu przedstawicielskiego: z jednej strony ochrona ta jest szersza z racji użycia pojęcia „praw osób trzecich”, pojemniejszego niż „dobra osobiste”, z drugiej zaś powrócono na gruncie konstytucyjnym do wymogu uzyskania zgody izby na wdrożenie odpowiedzialności (art. 105 ust.1 zd. drugie *in fine*), co znacząco ogranicza możliwości dochodzenia swych praw przez obywateli. Krytycznie na temat obecnego rozwiązania pisze B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2004, s. 413.

¹⁷ Sprawowanie mandatu będzie obejmowało wszelkie czynności poza parlamentem, które łączą się bezpośrednio z wykonywaniem merytorycznych obowiązków członka parlamentu. Zob. K. Grajewski, *Immunitet materialny członka parlamentu w świetle uregulowań Małej Konstytucji*, „Państwo i Prawo” 1994, z. 5, s. 71. Odmienne B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 537.

w stosunku do parlamentarzysty odpowiedzialności karnej bez zgody izby¹⁸ (art. 105 ust. 2), postępowanie karne wszczęte przed dniem wyboru na posła lub senatora – odmiennie niż w okresie obowiązywania Małej Konstytucji z 1992 r. – toczy się na zwykłych zasadach, ile jego zawieszenia nie zażąda Sejm lub Senat (art. 105 ust. 3)¹⁹. Poseł (senator) jest uprawniony do zrzeczenia się ochrony immunitetowej w konkretnej sprawie (art. 105 ust. 4), co uwalnia izbę od przeprowadzenia sformalizowanego postępowania w sprawie wyrażanie zgody na pociągnięcia deputowanego do odpowiedzialności karnej²⁰. Aspekt nietykalności immunitetu formalnego wyraża się w zakazie zatrzymania i aresztowania posła lub senatora bez zgody Sejmu (Senatu), poza przypadkiem kumulatywnego spełnienia dwóch przesłanek: ujęcia parlamentarzysty na gorącym uczynku popełnienia przestępstwa oraz niezbędności zatrzymania dla zapewnienia prawidłowego toku postępowania (art. 105 ust. 5). Marszałkowi właściwej izby przysługuje prawo nakazania natychmiastowego zwolnienia zatrzymanego. Szeroko zakreślona ochrona przedstawicieli często stawała się przedmiotem dyskusji zarówno w doktrynie prawa konstytucyjnego²¹, jak i w toku prac parlamentarnych towarzyszących rozpatrywaniu projektów ustaw o zmianie konstytucji, których krytyczną analizę uczyniono przedmiotem zainteresowania niniejszego artykułu. Celem opracowania jest wykazanie, iż dotychczas przedłożone projekty zmian w obrębie art. 105 Konstytucji RP trudno uznać za zmierzające do stworzenia rzeczywistych gwarancji nieskrępowanego sprawowania mandatu parlamentarnego oraz ukierunkowane na optymalne ukształtowanie ochrony posłów i senatorów przed nieuzasadnioną ingerencją ze strony pozaustawodawczych organów państwa. Prezentacja kolejnych projektów ustaw o zmianie konstytucji słu-

¹⁸ M. Zubik, *Uchylenie immunitetu parlamentarnego*, „Przegląd Sejmowy” 1997, z. 6, s. 12.

¹⁹ Szerzej na ten temat zob. J. Mordwiłko, *W sprawie wykładni art. 105 ust. 3 i 4 Konstytucji*, „Biuletyn Biura Studiów i Ekspertyz” 1999, nr 5, s. 16. Zgodnie z art. 9 ust. 3 i ust. 9 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora, przedmiotową uchwałę podejmuje Sejm (Senat) większością 3/5 ustawowej liczby posłów (senatorów), na wniosek złożony na ręce marszałka przez deputowanego, którego sprawa dotyczy.

²⁰ A. Ławniczak, *Art. 105*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, red. M. Haczkowska, Warszawa 2014, s. 290.

²¹ Zob. np. *Status posła. Część I. Wybór ekspertyz prawnych do art. 1–24 ustawy z 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora*, wybór i oprac. J. Mordwiłko, W. Odrowąż-Sypniewski, P. Chybalski, R. Tymiński, Warszawa 2007.

żyć będzie udowodnieniu, iż reprezentowały one w niektórych przypadkach niski poziom legislacyjny, składane były w pośpiechu, mając na względzie nie tyle optymalne ukształtowanie instytucji, ile rywalizację pomiędzy dominującymi ugrupowaniami parlamentarnymi, zaś oceniane z perspektywy czasu muszą być uznane za pozostające w rozdzwisku z praktyką korzystania przez deputowanych z ochrony immunitetowej oraz nienadążające za zmianami sytuacji politycznej, uzasadniającymi przynajmniej częściowe obawy o próby wykorzystania procedury uchylania immunitetu jako środka nacisku w sporach z oponentami politycznymi.

II.

Pierwszą próbą zmiany Konstytucji odnoszącą się do zagadnienia immunitetu poselskiego (senatorskiego) stał się projekt grupy posłów AWS z 10 listopada 1997 r., zawarty w druku nr 72. Wnioskodawcom przyświecała (przynajmniej formalnie) idea znaczącego ograniczenia ochrony immunitetowej parlamentarzystów: w odniesieniu do immunitetu materialnego proponowano wyeliminowanie zgody izby na wdrożenie odpowiedzialności przedstawiciela za działania godzące w dobra osobiste osób trzecich²², zaś w stosunku do konstytucyjnego ujęcia immunitetu formalnego, wnioskowano o jego likwidację, przy zachowaniu jedynie możliwości zawieszenia postępowania karnego wszczętego przed lub po uzyskaniu mandatu oraz przyznaniu Marszałkowi Sejmu prawa do nakazania natychmiastowego zwolnienia zatrzymanego lub aresztowanego posła, przy założeniu, iż parlamentarzysta nie będzie już chronił aspekt nietykalności, przewidziany w art. 105 ust. 5 Konstytucji RP. W uzasadnieniu projektu podnoszono, iż respektuje on w większym niż dotychczasowe regulacje stopniu zasadę równości wobec prawa, wyrażoną w art. 32 Konstytucji oraz zasadę demokratycznego państwa prawa unormowaną w art. 2 ustawy zasadniczej. W opinii wnioskodawców, pozycja prawna przedstawiciela powinna być taka sama, jak pozycja innych obywateli, zaś szczególna ochrona parlamentarzysty powinna być uzasadniona

²² Należy zauważyć, iż projektodawcy posługiwali się pojęciem „dobra osobiste”, w miejsce konstytucyjnego sformułowania „prawa osób trzecich”, nieco wbrew swym intencjom zawężając zakres ochrony tychże osób, przy ułatwieniu jej egzekwowania.

szczególnymi okolicznościami i służyć powinna jedynie umożliwieniu swobodnego wykonywania mandatu – a co za tym idzie zagwarantowaniu parlamentowi możliwości obradowania w pełnym składzie, nie zaś wprowadzeniu osobistego przywileju dla posła lub senatora²³. W uzasadnieniu projektu podkreślono, iż przyjęcie proponowanej zmiany nie pozbawi deputowanych niezależności w wykonywaniu funkcji parlamentarnych, ponieważ w dalszym ciągu nie będą ponosili odpowiedzialności za działania mieszczące się w ramach sprawowania mandatu, przyczyni się natomiast do ograniczenia – niezgodnych z celami immunitetu i negatywnie odbieranych społecznie – przypadków wykorzystywania immunitetu do uchylania się od odpowiedzialności za przestępstwa i wykroczenia niemające związku z wykonywaniem funkcji przedstawicielskich²⁴. Jak się wydaje, wnioskodawcy nieco naiwnie, w oderwaniu od sytuacji opozycji parlamentarnej uznali, iż wystarczającymi środkami ochrony posłów i senatorów przed ewentualnymi szykanami ze strony służb państwa staną się zawieszenie postępowania karnego na żądanie izby oraz uprawnienie Marszałków do nakazania zwolnienia zatrzymanego parlamentarzysty.

Abstrahując od faktu, iż projekt wniesiono po niecałym miesiącu obowiązywania Konstytucji, bez możliwości przeanalizowania praktyki funkcjonowania poddanej krytyce instytucji, należy zauważyć, iż rzeczywiste zainteresowanie wnioskodawców pozytywnym zakończeniem prac nad projektem budzi wątpliwości, jeśli uwzględnić, że po zakończeniu I czytania (8 stycznia 1998 r.)²⁵ nie przejawiali oni większej aktywności w odniesieniu do propozycji zmian²⁶, co zakończyło się objęciem projektu zasadą dyskontynuacji w październiku 2001 r.

Kolejne dwa projekty odnoszące się do omawianej problematyki wpłynęły do łaski marszałkowskiej w toku V kadencji Sejmu. Złożone w zasadzie w tym samym czasie propozycje zmian autorstwa PiS (druk nr 1835 z 11 kwietnia 2007 r.) i PO (druk nr 1883 z 8 maja 2007 r.), różniły się jed-

²³ Druk nr 72/III kad., s. 6.

²⁴ Ibidem, s. 9.

²⁵ Za odrzuceniem projektu w pierwszym czytaniu głosowało 189 posłów, przeciw 222, zaś 23 wstrzymało się od głosu.

²⁶ Tak również R. Chruściak, *Projekty zmian w Konstytucji RP*, http://www.54zjazdkatedr.uwb.edu.pl/images/referaty/projekty_zmian_w_konstytucji_rp.pdf (10.09.2019).

nak zakresem postulowanych przekształceń w obrębie immunitetu parlamentarnego. Projekt wniesiony przez posłów PiS przewidywał utrzymanie instytucji immunitetu materialnego w brzmieniu art. 105 ust. 1 Konstytucji, przy jednoczesnej rezygnacji z immunitetu formalnego w ujęciu procesowym oraz w aspekcie nietykalności – pozostawiono jedynie obowiązek informowania Marszałka Sejmu o zatrzymaniu posła oraz uprawnienie Marszałka do nakazania natychmiastowego zwolnienia zatrzymanego²⁷. W uzasadnieniu wnioskodawcy wyrazili pogląd, iż praktyka funkcjonowania parlamentu po uchwaleniu Konstytucji z 1997 r. dowodziła nadużywania instytucji immunitetu formalnego w związku z czynami niepozostającymi w relacji z wykonywaniem mandatu. Dodatkowo podkreślono – co trudno uznać za argument przekonujący – iż w warunkach demokratycznego państwa prawa nie grozi prześladowanie o charakterze politycznym, stąd też immunitet formalny stanowi zbędny przywilej osobisty²⁸. Projektodawcy opowiedzieli się za możliwością nieskrępowanego stawiania zarzutów oraz kierowania aktów oskarżenia przeciwko parlamentarzystom w sprawach niezwiązanych w pełnieniu funkcji przedstawicielskich oraz za stosowaniem do deputowanych instytucji tymczasowego aresztowania za na zasadach ogólnych. Również w odniesieniu do sytuacji, w których przepisy dopuszczały zatrzymanie obywatela przez organ pozasądowy, omawiany projekt opowiadał się za traktowaniem posłów i senatorów na zasadach ogólnych bez względu na okoliczności. W przypadkach, w których po zatrzymaniu posła Marszałek Sejmu nakazał jego zwolnienie, decyzję o ewentualnym tymczasowym aresztowaniu – bez zgody izby – podejmowałby sąd. Mając na uwadze, iż koncepcja eliminacji lub znaczącego ograniczenia immunitetu formalnego nie jest pomysłem nowym, zdecydowanie bardziej rewolucyjne rozwiązania – budzące istotne zastrzeżenia co do ich zasadności – zaproponowano w drugim z przywołanych projektów, autorstwa Platformy Obywatelskiej. Wnioskodawcy opowiadali się mianowicie nie tylko za likwidacją immunitetu formalnego, lecz również – co należy ocenić jednoznacznie krytycznie – za zniesieniem materialnego immunitetu parlamentarnego. Z treści

²⁷ Przepis ten w założeniu wnioskodawców nie miał zastosowania do przypadków tymczasowego aresztowania orzeczeniem sądu, ani wykonania kary pozbawienia wolności orzeczonej prawomocnym wyrokiem sądowym.

²⁸ Druk nr 1835/V kad., s. 4.

art. 105 Konstytucji pozostawiono jedynie gwarancję nietykalności deputowanych, w postaci zakazu zatrzymania lub aresztowania posła (senatora) bez zgody izby, z wyjątkiem ujęcia na gorącym uczynku popełnienia przestępstwa, w celu zapewnienia prawidłowego toku postępowania. Negatywnie oceniając samą koncepcję eliminacji immunitetu materialnego, stanowiącego gwarancję wolnego przedstawicielstwa poprzez uwolnienie deputowanego od obaw, iż za działania mieszczące się w ramach sprawowania mandatu nie spotkają go negatywne następstwa, krytycznie należy odnieść się również do samej formy uzasadnienia projektu zawartego w druku nr 1883. Pomijając fakt, iż postulat dokonania zasadniczej zmiany instytucji konstytucyjnej wnioskodawcy uzasadnili na niewiele ponad stronie maszynopisu, dodatkową uwagę zwraca posługiwanie się w znacznej mierze argumentami o charakterze populistycznym, na domiar złego sformułowanymi kolokwialnym, niestarannym językiem. Tytułem przykładu wskazać można na fragmenty uzasadnienia odnoszące się do zasłaniania się przez parlamentarzystów immunitetem podczas „jazdy po pijanemu”, uzyskiwania mandatu „partyjnymi układami”, czy stwierdzenie, iż nadużywanie immunitetu czyni z polityków „grupę z gruntu podejrzaną” oraz tworzy przepaść między „wybrańcami” a resztą społeczeństwa²⁹. Lektura uzasadnienia skłania ponadto do wniosku, że – abstrahując od poziomu językowego – odnosiło się ono do wykazania zbędności immunitetu formalnego (którego aspekt nietykalności zdecydowano się jednak pozostawić), nie zaś materialnego. W niektórych miejscach uzasadnienia wnioskodawcy przeczyli również własnym argumentom, stwierdzając między innymi, że „równość wobec prawa musi być pojmowana dosłownie i nie powinna uwzględniać żadnych wyjątków”, w kolejnym zdaniu postulując natomiast, by „w przypadku przestępstw” na osoby pełniące funkcje publiczne „spadły surowsze kary, niż na zwykłych obywateli”³⁰. Odbioru uzasadnienia projektu nie poprawiało ogólne stwierdzenie, iż „każdy obywatel powinien w identyczny sposób odpowiadać za swoje postępowanie”, nieuwzględniające celu i funkcji realizowanych przez parlamentarny immunitet materialny oraz szczególnej sytuacji deputowanych, podejmujących działania mieszczące

²⁹ Druk nr 1883/V kad., s. 4.

³⁰ Ibidem.

się w ramach sprawowania mandatu. W tym kontekście tym bardziej dziwi propozycja pozostawienia na gruncie konstytucyjnym aspektu nietykalności immunitetu formalnego. Wnioskodawcy za wystarczające gwarancje nieskrępowanego sprawowania mandatu uznali – spłycając zagadnienie – zasadę domniemania niewinności, jawność życia publicznego oraz zasadę wolności słowa. Obydwa przedłożone projekty nie osiągnęły nawet etapu pierwszego czytania i objęte zostały zasadą dyskontynuacji prac parlamentu, w związku ze skróceniem V kadencji w listopadzie 2007 r.

Kolejna próba nowelizacji art. 105 Konstytucji nastąpiła w VI kadencji Sejmu, na podstawie projektu ustawy o zmianie Konstytucji z 26 lutego 2008 r., wniesionego przez grupę posłów Platformy Obywatelskiej³¹. Lako-niczna w formie propozycja zmian w obrębie immunitetu parlamentarnego sprowadzała się do wykreślenia z treści art. 105 ust. 2, 3 i 4, to jest na likwidacji aspektu procesowego immunitetu formalnego oraz funkcjonalnie z nim powiązanej możliwości wyrażenia przez deputowanego zgody na po-ciągnięcie do odpowiedzialności karnej, a także na wyłączeniu dopuszczal-ności zawieszenia – na żądanie izby – postępowania karnego wszczętego w stosunku do osoby piastującej mandat przed dniem wyboru na posła lub senatora. W treści projektu nie zdecydowano się na niesienie aspektu niety-kalności parlamentarzysty, pozostawiając bez zmian art. 105 ust. 5. W opi-nii projektodawców immunitet parlamentarny w obecnym kształcie stawia przedstawicieli ponad prawem, prowadząc tym samym do obniżenia presti-żu parlamentu oraz prowokując krytyczne oceny w stosunku do należytego funkcjonowania mechanizmów demokracji³². Co szczególnie warto podkre-ślenia, w bardzo oszczędnym w formie uzasadnieniu projektu, wnioskodawcy dla umotywowania konieczności zmian w omawianym zakresie przywołali – na zasadzie skopiowania treści – argumenty przytoczone w uzasadnieniu druku nr 1883/V kad. jako przesłanki uzasadniające likwidację poselskie-go immunitetu materialnego. Zabieg taki musi budzić wątpliwości zarów-no z punktu widzenia zachowania należytej staranności w przygotowaniu projektu, jak również co do słuszności przywoływania tych samych moty-wów dla uzasadnienia przekształceń w obrębie dwóch zasadniczo odmien-

³¹ Druk nr 433/VI kad.

³² Ibidem, s. 4.

nych instytucji. Projekt stał się przedmiotem obrad Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia projektów ustaw o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej³³ oraz tematem opinii wyrażonych przez Prokuratora Generalnego³⁴, Krajową Izbę Radców Prawnych³⁵ oraz grono ekspertów Biura Analiz Sejmowych³⁶, w których ujawniło się szerokie spektrum poglądów w sprawie zasadności utrzymania bądź likwidacji immunitetu formalnego. Podobnie jak poprzednie, tak również projekt zawarty w druku 433 nie osiągnął etapu drugiego czytania w Sejmie, jednak tryb zakończenia prac nad dyskutowaną propozycją zmiany art. 105 Konstytucji uznać należy za wyjątkowy w porównaniu z uprzednio omawianymi projektami ustaw o zmianie Konstytucji: projekt zawarty w druku nr 433 został wniesiony – jak wskazano wyżej – w lutym 2008 r. wraz z projektem dotyczącym zmiany art. 99 Konstytucji RP i poddany pierwszemu czytaniu 9 maja 2008 r.³⁷, następnie zaś skierowany do prac komisyjnych. Komisja Nadzwyczajna w pierwszej kolejności zajęła się projektem zawartym w druku nr 432, zaś po jego uchwaleniu 7 maja 2009 r., powróciła do rozpatrywania propozycji zmian w obrębie immunitetu formalnego, co miało miejsce głównie we wrześniu i listopadzie 2009 r. Stosownie do art. 235 ust. 1 Konstytucji RP, projekt zmiany Ustawy Zasadniczej może co najmniej 1/5 ustawowej liczby posłów (92), Senat lub Prezydent RP. Pod omawianym projektem podpisała się grupa 94 posłów PO, natomiast na skutek wyborów do Parlamentu Europejskiego, przeprowadzonych 7 czerwca 2009 r., mandaty uzyskało 6 osób spośród wnioskodawców, co było równoznaczne z wygaszeniem ich mandatów poselskich³⁸. W ten sposób liczba podpisów poparcia pod projektem spadła poniżej konstytucyjnego wymogu (do 88), co na mocy art. 86 g Regulami-

³³ Zob. w szczególności Biuletyny z posiedzeń Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia poselskich projektów ustaw o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej nr 1107/VI kad., nr 1183/VI kad., oraz nr 2769/VI kad., nr 2953/VI kad.

³⁴ Opinia Prokuratora Generalnego z 23 kwietnia 2008 r., znak DL-P-I-408-4/08.

³⁵ Opinia Krajowej Izby Radców Prawnych z 27 kwietnia 2008 r., znak L.dz. 2822/08.

³⁶ Dla potrzeb prac Komisji Nadzwyczajnej opinie – istotnie różniące się w konkluzjach – przygotowali czołowi przedstawiciele nauki prawa konstytucyjnego: Z. Witkowski, S. Bożyk, K. Grajewski, D. Dudek, J. Mordwiłko, W. Wróbel.

³⁷ W głosowaniu nad wnioskiem o odrzuceniu projektu głosy rozłożyły się w stosunku: 11 „za”, 270 „przeciw”, 144 wstrzymujące się.

³⁸ Zob. R. Chruściak, *Projekty...*, s. 21.

nu Sejmu nakazywało uznać projekt za wycofany³⁹. Powyższe obserwacje pozwalają więc na stwierdzenie, iż prace w Komisji Nadzwyczajnej, bogate w wymianę argumentów na temat proponowanej zmiany, toczyły się bezprzedmiotowo, wskutek niewystarczającego poparcia dla diskutowanego projektu. Formalnie propozycję zmian wynikającą z druku nr 433 wycofano 12 lutego 2010 r.

Ostatni z dotychczas zgłoszonych projektów nowelizacji Konstytucji odnoszących się do przekształceń w obrębie parlamentarnego immunitetu formalnego⁴⁰ został wniesiony również w toku VI kadencji (19 lutego 2010 r.), po raz kolejny przez posłów Platformy Obywatelskiej⁴¹. Przedłożone propozycje charakteryzował szeroki zakres podmiotowy, odnoszący się m.in. do liczby posłów i senatorów, zasady niepołączalności mandatu przedstawicielskiego, warunków odrzucenia prezydenckiego weta, trybu zgłaszania kandydatów na urząd Prezydenta RP oraz konstytucjonalizacji prokuratury. W obrębie immunitetu poselskiego proponowano rezygnację z immunitetu formalnego jako ujemnej przesłanki procesowej poprzez wykreślenie art. 105 ust. 2 i 4 oraz zmianę treści art. 105 ust. 3, wyrażającą się w możliwości zawieszenia na żądanie Sejmu zarówno postępowania karnego wszczętego przed dniem uzyskania mandatu przez konkretną osobę, jak i zainicjowanego w toku kadencji izby. W uzasadnieniu projektu – zdecydowanie różniącym się pod względem poziomu merytorycznego od uzasadnień omówionych wcześniej, sporządzonych do projektów zawartych w drukach nr 1883/V kad. i nr 433/VI kad. – wnioskodawcy wyrazili pogląd, iż propozycja ograniczenia immunitetu formalnego stanowi odpowiedź na cyklicznie ponawiane, społeczne postulaty zawężenia nadmiernie rozbudowanej instytucji, przy jednoczesnym pozostawieniu parlamentarzystom gwarancji swobodnego wykonywania mandatu. W opinii projektodawców, możliwość nieskrepowanej realizacji funkcji przedstawicielskich zapewnio-

³⁹ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. M.P. 2019, poz.1028).

⁴⁰ Żaden z później wnoszonych projektów ustaw o zmianie Konstytucji RP (druki nr: 3399/VI kad. z 6 listopada 2009 r. (PiS), 3598/VI kad. z 12 listopada 2010 r. (Prezydent RP), 3687/VI kad. z 26 listopada 2010 r. (PiS), 3424/VII kad. z 12 maja 2015 r. (Prezydent RP), 166/VIII kad. z 15 grudnia 2015 r. (PiS) nie odnosił się do instytucji immunitetu poselskiego (senatorskiego).

⁴¹ Druk nr 2989/VI kad.

na pozostanie zarówno poprzez utrzymanie osobistej nietykalności deputowanych, jak również – w głównej mierze – dzięki zachowaniu trwałego immunitetu materialnego⁴². W odniesieniu do zasad ponoszenia odpowiedzialności karnej przez parlamentarzystów, projekt przewidywał dopuszczalność wdrażania postępowania karnego bez zgody izby, przy wprowadzeniu możliwości wnioskowania przez posła (senatora) o podjęcie przez właściwą izbę uchwały żądającej jego zawieszenia do czasu wygaśnięcia mandatu. Przedmiotowa uchwała nie stanowiłaby naturalnie merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy, lecz jedynie uznanie, iż zachodzi niebezpieczeństwo nadużyć w toczącym się postępowaniu oraz jego wykorzystania do celów politycznych⁴³. Pierwsze czytanie projektu przeprowadzono 22 października 2010 r. na 76 posiedzeniu Sejmu⁴⁴, zaś prace w Komisji Nadzwyczajnej toczyły się od 5 stycznia do 27 kwietnia 2011 r. W listopadzie 2011 r., podobnie jak większość spośród omówionych w opracowaniu projektów zmian Konstytucji RP, również projekt zawarty w druku nr 2989 objęty został zasadą dyskontynuacji prac parlamentu i nie przełożył się na przekształcenia treści art. 105.

III.

Należy zauważyć, iż oprócz formalnie wniesionych projektów zakładających nowelizację postanowień konstytucyjnych odnoszących się do immunitetu parlamentarnego, wyróżnić można również inicjatywy, których zakres przedmiotowy obejmował dyskutowaną instytucję, jednakże nie przyoblekły się one w postać przewidzianą w Rozdziale XII Konstytucji. Wskazać tu można w szczególności przygotowany w 2004 r. przez klub SLD wstępny projekt, zakładający ograniczenie immunitetu poselskiego⁴⁵ oraz propozycję autorstwa Solidarnej Polski z 2013 r., postulującą rezygnację z immunitetu formalnego,

⁴² Ibidem, s. 11.

⁴³ Ibidem, s. 12.

⁴⁴ W głosowaniu nad wnioskiem o odrzucenie projektu w I czytaniu 173 posłów głosowało „za”, 218 „przeciw”, zaś 1 wstrzymał się od głosu.

⁴⁵ R. Chruściak, *Projekty...*, s. 1. Autor ten wskazuje również na inicjatywy, które nie mając postaci projektu zmian Konstytucji RP, mogły przynieść skutek w postaci konieczności nowelizacji Ustawy Zasadniczej, jako przykład podając opracowany w 2005 r. przez PO

przy zachowaniu materialnego⁴⁶. Z najnowszych koncepcji zmian w zakresie immunitetu parlamentarnego zwraca uwagę dyskusyjna zapowiedź wyrażona w programie Prawa i Sprawiedliwości, zgodnie z którą do posel lub senator będzie mógł zostać pociągnięty do odpowiedzialności karnej, zatrzymany lub aresztowany na wniosek Prokuratora Generalnego, zgłoszony do Sądu Najwyższego⁴⁷. Negatywnej oceny tej propozycji, co do zasady godzącej w autonomię parlamentu w zakresie podejmowania decyzji o uchyleniu ochrony immunitetowej swego członka, nie osłabia warunek przedstawienia sprawy przez Prokuratora Generalnego Prezydium Sejmu lub Komisji Regulaminowej, ani zastrzeżenie, iż organy te – w razie wątpliwości co do motywów wdrożenia w stosunku do deputowanego postępowania karnego – będą mogły zwrócić się do Rzecznika Praw Obywatelskich o przekazanie decyzji w sprawie wyrażenia zgody na prowadzenie postępowania karnego oraz ewentualne aresztowanie właściwej izbie⁴⁸.

Problematyka immunitetu parlamentarnego stanowiła jedno z najczęściej podejmowanych zagadnień w dotychczasowej praktyce składania projektów o zmianie Konstytucji, przybierając przy tym zróżnicowany zakres przedmiotowy: od postulatu likwidacji immunitetu materialnego, przez zmiany w zakresie immunitetu formalnego jako ujemnej przesłanki procesowej, po propozycje przekształceń w obrębie aspektu nietykalności. Wyrażane ostatnio zapowiedzi zmian w trybie wdrażania odpowiedzialności w stosunku do parlamentarzysty wskazują, iż zagadnienie to nie utraciło na aktualności. Nie negując potrzeby dyskusji o zakresie immunitetu formalnego, z jednoczesnym pozostawieniem ochrony posła i senatora przed odpowiedzialnością za sprawowanie mandatu (przy założeniu odejścia od obecnego rygoryzmu w przypadku naruszenia praw osób trzecich) wskazać należy, iż przekształcenia w obrębie zakorzenionej w polskim prawie instytucji

wniosek o przeprowadzenie referendum ogólnokrajowego, w którym jedno z pytań dotyczyło zniesienia immunitetu parlamentarnego. Ibidem, s. 2.

⁴⁶ Zob. szerzej R. Chruściak, *Najnowsze propozycje zmian w Konstytucji RP*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2014, nr 22, s. 431 i n.

⁴⁷ <http://n-22-12.dcs.redcdn.pl/file/o2/tvn/web-content/m/p1/f/136f951362dab62e-64eb8e841183c2a9/a7dbcf9-d3b1-4d86-80d2-49881360c6fd.pdf> (20.09.2019).

⁴⁸ Dodatkowo, w końcowej części omawianego punktu programu występuje błędne sformułowanie – stanowiące raczej wynik przeoczenia – iż to właściwa izba będzie podejmować decyzję o aresztowaniu bezwzględna większością głosów ustawowej liczby swych członków.

konstytucyjnej powinny być dokonywane wyłącznie w przypadku bezsprzecznego ustalenia dysfunkcyjności określonego rozwiązania, jeżeli nie ma innej drogi naprawy sytuacji oraz jeśli wprowadzone zmiany będą doskonalsze od rozstrzygnięć dotychczas obowiązujących. Dotychczas przedłożone projekty zmian art. 105 Konstytucji należy uznać za niespełniające powyższego warunku: wnoszone głównie jako wyraz rywalizacji pomiędzy największymi ugrupowaniami parlamentarnymi, formułowane w pośpiechu, charakteryzujące się w większości przypadków niskim poziomem uzasadnień, nie uwzględniały zmieniających się warunków politycznych, nakazujących odmienne niż wyrażone przez projektodawców spojrzenie na potrzebę ochrony deputowanych przed nadużyciami ze strony organów państwa oraz nie korespondowały z praktyką korzystania z ochrony immunitetowej przez parlamentarzystów.

Literatura

- Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009.
- Banaszak B., *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2004.
- Chruściak R., *Najnowsze propozycje zmian w Konstytucji RP*, „*Studia Iuridica Lublinensia*” 2014, nr 22.
- Chruściak R., *Projekty zmian w Konstytucji RP*, http://www.54zjazdkatedr.uwb.edu.pl/images/referaty/projekty_zmian_w_konstytucji_rp.pdf (10.09.2019).
- Czeszejko-Sochacki Z., *Prawo parlamentarne w Polsce*, Warszawa 1997.
- Garlicki L., *Art. 105*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, red. L. Garlicki, Warszawa 2001.
- Grajewski K., *Immunitet materialny członka parlamentu w świetle uregulowań Małej Konstytucji*, „*Państwo i Prawo*” 1994, z. 5.
- Ławniczak A., *Art. 105*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, red. M. Haczkowska, Warszawa 2014.
- Mordwiłko J., *W sprawie wykładni art.105 ust. 3 i 4 Konstytucji*, „*Biuletyn Biura Studiów i Ekspertyz*” 1999, nr 5.
- Mordwiłko J., *Zakres immunitetu parlamentarnego w świetle małej konstytucji*, „*Państwo i Prawo*” 1993, z. 6.
- Status posła. Część I. Wybór ekspertyz prawnych do art.1–24 ustawy z 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora*, wybór i oprac. J. Mordwiłko, W. Odrowąż-Sypniewski, P. Chybalski, R. Tymiński, Warszawa 2007.

Zubik M., *Immunitet parlamentarny w nowej Konstytucji RP*, „Państwo i Prawo” 1997, z. 9.

Zubik M., *Uchylenie immunitetu parlamentarnego*, „Przegląd Sejmowy” 1997, z. 6.

Zubik M., *W sprawie przywileju nietykalności parlamentarnej*, „Biuletyn Biura Studiów i Ekspertyz” 2000, nr 3.