

ROBERT KROPIWNICKI

ORCID: 0000-0002-6886-1101

Legnica

INDEMNITET I JEGO GRANICE

Abstrakt: Artykuł ma na celu zwrócenie uwagi na zagadnienie indemnitetu poprzez przedstawienie współczesnego rozumienia pojęcia immunitetu parlamentarnego, określenie granic jego działania i wskazanie jego cech (trwałość, bezwzględność, absolutność i częstotliwość). Autor skupia uwagę przede wszystkim na analizie regulacji dotyczących przedmiotowego problemu oraz poszerza ją o przywołanie licznych poglądów doktryny.

Słowa kluczowe: immunitet, indemnitet, parlament, parlamentarzysta, ochrona, odpowiedzialność

WSTĘP

Dynamika życia społecznego wymusza ciągle zmiany w rozumieniu pojęć stosowanych w nauce prawa i sferze publicznej. Dotyczy to szczególnie sformułowań funkcjonujących w obszarach będących na styku teorii i praktyki. Jedną z instytucji zakorzenionych równocześnie w teorii nauki i praktyce polityki jest immunitet parlamentarny. W niniejszym opracowaniu, z wykorzystaniem metody prawnodogmatycznej, zostanie zaprezentowany współczesny pogląd na jeden z kluczowych elementów prawa parlamentarnego, gwarantujący swobodę wykonywania mandatu poselskiego i senatorskiego, czyli immunitet materialny (inaczej: indemnitet).

Termin „immunitet” wywodzi się z języka łacińskiego — pochodzi od słowa *immunitas*, które oznaczało ‘uwolnienie od obciążeń’. Współcześnie jest to wyjątek od zasady równości wobec prawa, a nawet dyskryminacja pozytywna, oznaczająca prawo niepodlegania temu, co ciąży na innych. Immunitet zapewnia przede wszystkim nietykalność osobistą jednostkom, które z racji zajmowanych stanowisk nie powinny być poddawane wpływom różnych instytucji władzy, szczególnie władzy wykonawczej.

Na ogólnie rozumiany immunitet parlamentarzysty składa się kilka uprawnień, w tym nietykalność oraz immunitet materialny i formalny. Jego materialna forma polega na uchyleniu karalności (wyłączeniu odpowiedzialności) czynu prze-

stępczego w odniesieniu do deputowanego, a formalna na zakazie zatrzymywania bez zgody właściwej izby parlamentu.

Niniejsza praca poświęcona jest immunitetowi materialnemu — jej celem jest przedstawienie zarysu praktycznego rozumienia tego pojęcia, jak również ustalenie jego definicji odpowiadającej teorii i praktyce prawa konstytucyjnego. Ważnym elementem praktyki jest określenie rzeczywistych granic — zarówno formalnych, jak i materialnych — działań objętych indemnitetem.

1. ZAKRES MATERIALNY INDEMNITETU

Immunitet materialny nazywany jest również indemnitetem od łacińskich słów *in* i *demnare* (oznaczających przeczenie i ‘karać’)¹. Polega on na wyłączeniu możliwości ukarania za czyn przestępny określonych osób w konkretnych sytuacjach. W polskiej literaturze przedmiotu i judykaturze często używa się terminów „immunitet materialny” i „immunitet formalny”, które choć brzmią bardzo podobnie, mają różne zakresy przedmiotowe. Z tego względu używanie innej nazwy immunitetu materialnego może przyczynić się do łatwiejszego zrozumienia, czym jest on w rzeczywistości, zwłaszcza przez osoby, które nie posługują się tymi pojęciami w życiu codziennym.

Posłowie i senatorowie mają przywilej immunitetu nadany im przez Konstytucję. Jest to jedna z ważniejszych gwarancji swobodnego wykonywania mandatu parlamentarnego. Mimo że polska ustawa zasadnicza nie używa ani terminu „immunitet”, ani „indemnitet”, to w art. 105, w sformułowaniu „nie może być pociągnięty do odpowiedzialności za swoją działalność wchodzącą w zakres sprawowania mandatu poselskiego ani w czasie jego trwania, ani po jego wygaśnięciu”², jest wyraźnie zawarty sens tej instytucji prawa konstytucyjnego. W dalszej części określono, że poseł może odpowiadać za działalność parlamentarną wyłącznie przed Sejmem, a jeśli narusza prawa osób trzecich, to możliwa jest odpowiedzialność sądowa tylko za zgodą Sejmu. Określa to pozycję parlamentarzystów w stosunku do innych podmiotów. Kluczowe sformułowanie to wyłączenie odpowiedzialności każdego typu, ale wyłącznie za działalność dotyczącą sprawowania mandatu. Limity wyłączenia od odpowiedzialności określają granice mandatu³.

Konsekwencją tej normy jest niemożliwość odpowiadania za jakiegokolwiek działania związane z działalnością poselską — posła nie może spotkać żadna kara ani dolegliwość za postępowanie związane z takim działaniem. Nie może odpo-

¹ A. Cieleń, *Immunitet*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz encyklopedyczny*, red. W. Skrzydło, S. Grabowska, R. Grabowski, Warszawa 2009, s. 172.

² Art. 105 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku, Dz.U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.

³ Szerzej zob. M. Chmaj, J. Juchniewicz, *Komentarz do Konstytucji RP. Art. 102, 103, 104*, Warszawa 2021, s. 95 n.

wiadać karnie, cywilnie ani administracyjne, nie mogą go też spotkać dolegliwości czy szyszki związane z działalnością zawodową⁴.

Wyróżniamy cztery cechy indemnitetu⁵:

1. trwałość,
2. bezwzględność,
3. absolutność,
4. częściowość.

Przez trwałość należy rozumieć niemożliwość odpowiadania za czyny popełnione w trakcie sprawowania mandatu. Wygaśnięcie mandatu czy też jego zakończenie nie ma przy tym wpływu na możliwość wstecznego pociągania do odpowiedzialności. Nie ma też określonego czasu, na który można zawiesić możliwość ukarania, wyłączenie odpowiedzialności jest trwałe. Dzięki temu poseł nie musi się obawiać, że po skończeniu działalności parlamentarnej zostanie pociągnięty do odpowiedzialności przed różnymi organami za czynności związane z mandatem poselskim.

Bezwzględność oznacza, że nie jest wymagane żadne działanie do uruchomienia immunitetu materialnego. Jego obowiązywanie jest samoistne — to jeden z kluczowych warunków ochrony parlamentarzystów. Ponadto indemnitetu nie może uchylić żaden organ; nie jest możliwe, aby jakikolwiek organ władczy pociągnął do odpowiedzialności posła, nie może tego zrobić Sejm ani żaden jego organ wewnętrzny. Również sam poseł nie może się zrzec tego uprawnienia; nie jest możliwe, aby poseł nawet dobrowolnie odpowiadał za swoje czyny związane z wykonywaniem mandatu. Norma ta skierowana jest do wszystkich władz publicznych każdego szczebla.

Częściowość, czy inaczej niezupełność, rozumiana jest jako objęcie immunitetem tylko działalności związanej z mandatem poselskim. Inna działalność publiczna nie podlega tej ochronie.

Do właściwego pojmowania immunitetu materialnego istotne jest również prawidłowe zdefiniowanie pojęć składowych, takich jak działalność i zakres mandatu. Od zakresu znaczeniowego tych słów zależny jest bowiem obszar objęty ochroną immunitetową.

Przez działalność należy rozumieć wszelkie podejmowane przez posła przedsięwzięcia, ale również powstrzymywanie się od aktywności.

Z kolei przy ustaleniu zakresu działalności mandatu pomocna jest ustawa określająca czynności z tym związane. W jej art. 6 ust. 2 wskazano, że w zakres sprawowania mandatu wchodzi: zgłaszanie wniosków, wystąpienia lub głosowania na posiedzeniach Sejmu, Senatu lub Zgromadzenia Narodowego oraz ich organów,

⁴ J. Mordwiłko, *Status prawny posła i senatora. Raport 114*, Warszawa 1997, s. 13.

⁵ Por. M. Chmaj, *Komentarz do Konstytucji RP. Art. 105, 106, 107, 108*, Warszawa 2020, s. 55–56 oraz M. Zubik, *Immunitet parlamentarny w nowej konstytucji RP*, „Państwo i Prawo” 1997, nr 9, s. 20.

na posiedzeniach klubów, kół i zespołów poselskich, senackich lub parlamentarnych, a także inna działalność związana nieodłącznie ze sprawowaniem mandatu⁶.

Ten ostatni zwrot był wielokrotnie krytykowany jako nieprecyzyjny i pozostawiający katalog działań jako otwarty⁷. Tymczasem działania nieodłącznie związane ze sprawowaniem mandatu muszą być konieczne do bycia posłem lub senatorem. Przez słowo „nieodłącznie” należy bowiem rozumieć coś ściśle związanego, co bez połączenia z danym przedmiotem lub działaniem przestaje pełnić swoje funkcje. Z tego względu dookreślenie sztywnego katalogu działań jest niemożliwe i konieczne jest pozostanie na poziomie opisu sytuacji.

Lech Garlicki podkreśla, że sprawowanie mandatu obejmuje tylko taką działalność, która wprost wynika z jego istoty. Jego zdaniem nie obejmuje to działań organizacyjnych dotyczących jego sprawowania czy wszelkiej działalności pośrednio związanej z mandatem, czynności te muszą być wprost związane z zadaniami mandatowymi⁸. Podobnie wypowiadał się Sąd Najwyższy, stwierdzając, że w zakres ochrony może wchodzić inna działalność, która bezpośrednio i wprost wynika z funkcji parlamentarzysty, a jej związek ze sprawowaniem mandatu nie budzi wątpliwości⁹.

Sformułowanie zawarte w ustawie dotyczące objęcia ochroną innej działalności związanej „nieodłącznie ze sprawowaniem mandatu” było przedmiotem kontroli konstytucyjnej na wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich, który zarzucał temu przepisowi niekonstytucyjność¹⁰. Trybunał Konstytucyjny, rozważając kwestionowany przepis, uznał, że jest on zgodny z normami Konstytucji, zwłaszcza z jej art. 2 i art. 105 ust. 1.

Warto zwrócić uwagę, że immunitet materialny nie dotyczy tylko fizycznego obszaru parlamentu, ale rozciąga się na wszystkie miejsca, w których parlamentarzysta wykonuje swój mandat. W tej sprawie ciągle aktualny jest pogląd sformułowany przez SN, jeszcze pod rządami tak zwanej małej konstytucji. Już w 1994 roku uznano bowiem, że wykonywanie działań parlamentarnych może mieć miejsce również poza siedzibą Sejmu czy Senatu, a liczne czynności konsultacyjne, podejmowanie inicjatyw interpelacyjnych, przyjmowanie wniosków od wyborców czy kontrole poselskie wręcz wymagają aktywności terenowych, które wprost wynikają ze sprawowanej funkcji, a przez to również muszą podlegać ochronie immunitetowej¹¹. Jeśli więc w trakcie wykonywania indywidualnych

⁶ Art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 9 maja 1996 roku o wykonywaniu mandatu posła i senatora, tekst jedn. Dz.U. z 2021 r. poz. 2054 z późn. zm.

⁷ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 536.

⁸ L. Garlicki, *Artykuł 105*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 2, red. L. Garlicki, Warszawa 2001, s. 11.

⁹ Wyrok Sądu Najwyższego (dalej: SN) z dnia 13 kwietnia 2007 roku, sygn. I CSK 31/07, OSNC 2008, Nr 5, poz. 48.

¹⁰ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego (dalej: TK) z dnia 21 kwietnia 2016 roku, sygn. K2/14, www.trybunal.gov.pl (dostęp: 1.02.2023).

¹¹ Uchwała SN z dnia 16 lutego 1994 roku, sygn. I KZP 40/93, www.sn.pl (dostęp: 1.02.2023).

uprawnień poselskich dojdzie do naruszenia norm prawa karnego, wtedy także mają zastosowanie rozwiązania dotyczące immunitetu.

Ciekawe zagadnienie pojawiło się na tle indemnitetu w kontekście odpowiedzialności dyscyplinarnej posłów członków samorządów zawodowych. Uznano, że poseł nie może odpowiadać dyscyplinarnie za swoje działania parlamentarne właśnie ze względu na immunitet materialny¹². Jest to słuszny pogląd, który wskazuje, że poseł — nawet jeśli w opinii samorządu zawodowego narusza etykę zawodową lub inne przepisy wewnętrzne, ale naruszenie to jest ściśle związane z wykonywaniem mandatu — nie może być pociągnięty do odpowiedzialności. Dotyczy to wszystkich sytuacji — nawet jeśli poseł głośuje lub wypowiada się w Sejmie przeciwko interesom samorządu, to jednak dobro parlamentu i swoboda wykonywania mandatu są ważniejsze niż interes jednej grupy zawodowej. Należy przy tym raz jeszcze podkreślić, że po zakończeniu sprawowania funkcji poselskich za takie działania nie mogą posła spotkać jakiekolwiek sankcje.

Popełnienie przez posła deliktu karnego nie wyłącza jego bezprawności, jednak zakaz pociągania do odpowiedzialności wyłącza sankcjonowanie¹³. Inaczej mówiąc, czyn dokonany jest nielegalny, ale nie ma możliwości ukarania za jego popełnienie w sensie karnym. Jest to wyjątkowa sytuacja, w której bezprawne działanie staje się niekaralne¹⁴. W prawie konstytucyjnym funkcjonuje pogląd, że działania parlamentarzystów objęte immunitetem materialnym są ustrojowym konstytucyjnym kontratypem w stosunku do typowych zdarzeń opisanych w przepisach karnych. Niektóre sytuacje sankcjonowane przez prawo karne mogą bowiem pozostawać w istotnej kolizji ze sprawowaniem mandatu, przez co tracą charakter deliktów karnych, gdyż pierwszeństwo w ocenie zdarzeń ma konstytucyjna ochrona immunitetowa¹⁵.

Mimo to należy przychylić się do poglądu, że immunitet wyłącza możliwość poniesienia konsekwencji działania, a nie legalizuje poszczególnych czynów. Działanie objęte sankcją karną dalej pozostaje bezprawne i niedozwolone, jednak na mocy normy konstytucyjnej nie ma możliwości odpowiadania sądowego¹⁶ za jego popełnienie. Warto zwrócić uwagę, że nawet jeśli poseł nie ponosi odpowiedzial-

¹² J. Mordwiłko, *Opinia prawna w sprawie pociągnięcia do odpowiedzialności dyscyplinarnej przez okręgową radę adwokacką posła, będącego jednocześnie adwokatem, za wystąpienia publiczne związane z wykonywaniem mandatu*, [w:] *Status posła w opiniach Biura Analiz Sejmowych (2007–2015)*, t. 1, red. J. Mordwiłko, Warszawa 2015, s. 59.

¹³ P. Czarny, *Opinia prawna w sprawie wykładni art. 105 ust. 1 Konstytucji oraz art. 7b–8 w związku z art. 6 i 6a ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora*, „Zeszyty Prawnicze” 2016, nr 4, s. 74.

¹⁴ M. Grzesik-Kulesza, *Ochrona prawna parlamentarzysty — uwagi de lege lata*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2012, nr 1, s. 36.

¹⁵ K. Grajewski, *Status prawny posła i senatora*, Warszawa 2016, s. 76.

¹⁶ *Ibidem*, s. 87.

ności karnej za swój czyn, to może ponieść odpowiedzialność dyscyplinarną przed Sejmem, a szerzej — również odpowiedzialność polityczną przed wyborcami¹⁷.

Zdanie 2 art. 105 ust. 1 Konstytucji pomaga doprecyzować rozumienie zd. 1, gdyż określa, że „za taką działalność poseł odpowiada wyłącznie przed Sejmem”, co — jak wskazuje Trybunał Konstytucyjny — wyklucza całkowitą bezkarność, ponieważ poseł jednak odpowiada za swoje czyny. Oznacza to, że czyn dalej jest bezprawny, a także nie wyłącza całkowicie braku sankcji, gdyż możliwe jest nałożenie jakiejś kary¹⁸. Sposób ustalania zakresu ponoszenia konsekwencji za działania objęte indemnitetem jest ustalony w aktach wewnętrznych poszczególnych izb parlamentu. W doktrynie słusznie zwraca się uwagę, że każdy czyn podlega indywidualnej ocenie i od konkretnej sytuacji zależy, czy nastąpi wyłączenie odpowiedzialności parlamentarzysty¹⁹.

Immunitetem nie są objęte działania związane z mandatem, które naruszają prawa osób trzecich — za takie postępowanie poseł może odpowiadać przed sądem za zgodą Sejmu. Pojęcie praw osób trzecich jest bardzo szerokie (znacznie szersze od pojęcia dóbr osobistych). Za prawa osób trzecich można uznać wszelkie uprawnienia osobiste innych podmiotów, włączając w to zarówno osoby fizyczne, jak i osoby prawne. Poseł, wykonując swoje zadania parlamentarne, na przykład przeprowadzając kontrole poselskie lub przygotowując projekt ustawy, może naruszyć subiektywne poczucie praw innych podmiotów. Z tego względu istniejące rozwiązanie, zgodnie z którym aby pociągnąć posła do odpowiedzialności, trzeba uzyskać zgodę Sejmu, jest zasadne. Wydaje się jednak, że rozwiązanie istniejące w małej konstytucji²⁰, ograniczające odpowiedzialność do naruszenia dóbr osobistych, było bardziej precyzyjne i równocześnie bardziej zrozumiałe, a przez to łatwiejsze do stosowania.

Zdanie 2 art. 105 ust. 1 Konstytucji ustanawia ciekawą konstrukcję, która na podstawie immunitetu materialnego tworzy specyficzną formę immunitetu formalnego. Wynika to z przepisu łączącego możliwość odpowiadania za działania wyłączone z odpowiedzialności, jeśli naruszają prawa osób trzecich, co jest domeną prawa cywilnego, lecz tylko za zgodą Sejmu, co jest właściwe dla immunitetu formalnego.

Dopuszczenie możliwości odpowiadania za czyny związane z mandatem parlamentarnym jest istotnym ograniczeniem immunitetu materialnego, a nawet —

¹⁷ R. Kropiwnicki, *Mandat wolny i jego granice*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2022, nr 4, s. 70.

¹⁸ Postanowienie TK z dnia 26 listopada 2015 roku, sygn. SK 8/13, www.trybunal.gov.pl (dostęp: 1.02.2023).

¹⁹ M. Chmaj, *Komentarz...*, s. 65.

²⁰ Art. 7 ustawy konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 roku o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz samorządzie terytorialnym, Dz.U. Nr 84, poz. 426 z późn. zm.

jak wskazuje Krzysztof Grajewski — może go wyłączać w sprawach cywilnych²¹. Równocześnie przenosi ciężar ochrony na bardziej rozbudowany immunitet formalny. Taka sytuacja może zachodzić tylko wtedy, gdy poseł naruszył prawa osób trzecich w związku z wykonywaniem swojego mandatu. Wynika to z samej koncepcji prawa cywilnego, które reguluje relacje pomiędzy osobami fizycznymi i prawnymi względem siebie. Immanentną cechą prawa cywilnego jest to, że odpowiedzialność na jego gruncie musi wynikać z naruszenia praw innych osób. Naruszenie praw osób trzecich może zdarzyć się wtedy, gdy naruszone zostają prawa innej osoby będącej stroną stosunku cywilnoprawnego. W takich okolicznościach, jeśli do naruszenia doszło w związku z działalnością parlamentarną, to odpowiedzialność parlamentarzysty możliwa jest wyłącznie za zgodą izby, której jest on członkiem.

Regulacja zd. 2 art. 105 ust. 1 niweczy immunitet materialny w zakresie prawa cywilnego i przenosi ochronę parlamentarzystów na immunitet formalny w znacznie szerszej formie niż ten stosowany na podstawie art. 105 ust. 2 ustawy zasadniczej, który dotyczy tylko odpowiedzialności karnej. Deputowany może w związku z tym odpowiadać za swoje czyny związane z wykonywaniem mandatu, jeśli kumulatywnie spełnione będą dwie przesłanki, czyli kiedy naruszy prawa osób trzecich i na pociągnięcie do odpowiedzialności wyrazi zgodę odpowiednia izba parlamentu²².

Konsekwencją takiego unormowania jest to, że jeśli poseł naruszy czyjeś prawa w związku z wykonywaniem mandatu, to może odpowiadać sądowo za zgodą Sejmu, a jeśli naruszenie nie miało związku z wykonywaniem mandatu, to może zostać pozwany bez konieczności uzyskania takiej zgody.

Podobnie jak w wielu sytuacjach stosowania prawa pojęcie immunitetu można rozumieć *sensu stricto* i *sensu largo*. Zwolennicy pierwszego podejścia uważają, że należy bardzo wąsko interpretować zakres stosowania indemnitetu i raczej zawężać katalog sytuacji objętych jego ochroną. Zwolennicy drugiej koncepcji uznają z kolei, że gwarancje niezależności parlamentu wymagają szerszego spojrzenia, w związku z czym tworzą znacznie bogatszą listę zdarzeń, w których posłowie powinni być chronieni przed odpowiedzialnością.

W judykaturze funkcjonuje pogląd, że naruszenie praw osób trzecich nie jest objęte indemnitetem, a zatem ochrona przed odpowiedzialnością sądową takich czynów nie obejmuje. Orzeczenia SN kształtują rzeczywiste granice immunitetu materialnego. Na podstawie ich dotychczasowej treści można uznać, że przedstawianie nieprawdziwych informacji na temat osób trzecich zarówno w toku prac parlamentarnych, jak i poza parlamentem nie korzysta z ochrony art. 105 ust. 1 Konstytucji. Poseł nie może posługiwać się fałszywymi informacjami, chyba że

²¹ K. Grajewski, *Status prawny...*, s. 90.

²² M. Jabłoński, O. Hałub-Kowalczyk, *Status prawny parlamentarzystów*, [w:] R. Balicki *et al.*, *Konstytucja i prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2021, s. 359.

zostały wytworzone w toku prac parlamentu, wtedy można uznać, że mają związek z wykonywaniem mandatu. Jeśli jednak pochodzą z innych źródeł, to za ich rozpowszechnianie odpowiedzialność spoczywa na pośle²³. Podobnie jeśli poseł nawet w trakcie debaty sejmowej pomawia inną osobę, poruszając tematy niezwiązane z przedmiotem debaty, to musi się liczyć z odpowiedzialnością na zasadach ogólnych, bez ochrony immunitetowej²⁴.

Jedno z postanowień SN w przedmiotowej sprawie było krytycznie oceniane²⁵. Autorzy wskazują na konieczność ochrony immunitetowej wszelkich wystąpień poselskich, nawet jeśli nie są związane z przedmiotem debaty. Idąc tym tropem, wszelkie działania posła na terenie Sejmu mogłyby być objęte immunitetem, ponieważ poseł zwłaszcza na tym obszarze wykonuje swoje obowiązki. Sąd Najwyższy nie podzielił tego poglądu i słusznie uznał, że nie wszystkie działania, a nawet wypowiedzi poselskie na terenie Sejmu muszą mieć związek z wykonywaniem mandatu, szczególnie jeśli mogą naruszać prawa osób trzecich — wtedy poseł musi brać to pod uwagę, ponieważ może odpowiadać na drodze cywilnej bez możliwości ochrony immunitetowej. W omawianej sprawie Sąd Okręgowy i Sąd Najwyższy uznały, że wypowiedź nie podlega immunitetowi, lecz Sąd Apelacyjny stwierdził inaczej. W sprawach nieostrych, których granice nie są wyraźnie oznaczone, zawsze faktyczne granice będą bowiem ustalone na drodze postępowań sądowych.

Za ścisłą wykładnią przepisów dotyczących immunitetu parlamentarnego i wąskim rozumieniem wykonywania mandatu poselskiego opowiedział się Trybunał Konstytucyjny w wielu wyrokach²⁶, wskazując, że nie jest to przywilej indywidualny przyznany poszczególnym członkom parlamentu, lecz przywilej instytucji, i należy go rozpatrywać nie w kategoriach prawa podmiotowego, ale w kategoriach instytucjonalnych, na tle funkcjonowania organów państwa. Jego sens i potrzeba sięgają tylko tak daleko, jak jest to niezbędne do zapewnienia prawidłowego działania parlamentu jako organu i właściwego wykonywania mandatu przez posła i senatora jako członków tego organu. Zakres immunitetu powinien być zatem wyznaczony tylko w takim rozmiarze, w jakim wiąże się z ochroną izby i jej członków przed zewnętrznymi ingerencjami w działalność parlamentu. Nie

²³ Wyrok SN z dnia 29 października 2010 roku, sygn. I CSK 651/09, www.sn.pl (dostęp: 1.02.2023).

²⁴ Postanowienie SN z dnia 19 czerwca 2018 roku, sygn. I CSK 506/17, www.sn.pl (dostęp: 1.02.2023).

²⁵ K. Piwoński, *Immunitet parlamentarny a naruszenie dóbr osobistych parlamentarzysty. Glosa do postanowienia Sądu Najwyższego z 19.06.2018 r., I CSK 506/17*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2020, nr 3; M. Radajewski, *Zakres immunitetu parlamentarnego w sprawach cywilnych. Glosa do postanowienia SN z dnia 19 czerwca 2018 r., I CSK 506/17*, „Przegląd Sejmowy” 2020, nr 9, s. 109–115.

²⁶ Wyrok TK z dnia 21 października 1998 roku, sygn. K 24/98, OTK Zb.Urz. 1998, Nr 6, poz. 97; wyrok TK z dnia 8 listopada 2004 roku, sygn. K 38/03, OTK-A Zb.Urz. 2004, Nr 10, poz. 104 oraz wyrok TK z dnia 28 listopada 2001 roku, sygn. K 36/01, OTK Zb.Urz. 2001, Nr 8, poz. 255.

można go traktować jako środka zapewniającego bezkarność parlamentarzystom, którzy naruszyli prawo²⁷.

Na podstawie dorobku orzeczniczego i praktyki parlamentarnej można uznać, że granice odpowiedzialności wyznaczane są przez funkcjonalne znaczenie immunitetu materialnego. Nie jest możliwe określenie sztywnych ram, na przykład że każda wypowiedź z mównicy sejmowej lub na posiedzeniu komisji korzysta z ochrony, ponieważ gdy narusza prawa osób trzecich, może być wyłączona z nieodpowiedzialności, a równocześnie niektóre czynności parlamentarzystów dokonane poza siedzibą parlamentu, w trakcie indywidualnych działań, jak chociażby wypowiedzi w mediach czy w trakcie interwencji poselskich, mogą być włączone w zakres immunitetu. Istotne jest każdorazowe ustalenie sytuacji, w której zdarzenie miało miejsce. Do wyznaczenia materialnych granic indemnitetu kluczowe są okoliczności mające wpływ na ocenę poszczególnych zachowań, takie jak:

1. miejsce zdarzenia;
2. działanie w ramach oczywistych uprawnień parlamentarnych;
3. związek z pracami parlamentarnymi;
4. naruszenie praw osób trzecich i stopień oczywistości takiego naruszenia;
5. rodzaj deliktu i stopień jego szkodliwości społecznej.

Każda ze wskazanych okoliczności ma istotne znaczenie dla oceny sprawy pod kątem ochrony immunitetowej.

Miejsce zdarzenia jest potrzebne do zweryfikowania prawdopodobieństwa wykonywania obowiązków parlamentarnych. Jeśli jest to Sejm lub siedziba administracji publicznej, jest bowiem bardziej prawdopodobne, że poseł wykonuje swoje obowiązki mandatowe. Oczywiste uprawnienia parlamentarne to — oprócz wymienionych w art. 6 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora — udział w delegacjach parlamentarnych (zarówno krajowych, jak i zagranicznych), reprezentowanie izby na oficjalnych uroczystościach państwowych, udział w międzynarodowych posiedzeniach międzyparlamentarnych, wykonywanie kontroli poselskich czy podejmowanie interwencji poselskich w terenie.

Stopień związku z pracami parlamentarnymi oznacza ustalenie, czy zdarzenie wystąpiło w trakcie debaty, było związane z debatą parlamentarną, pozostawało w związku z obowiązkami delegacji w kraju lub za granicą czy też nastąpiło w trakcie wykonywania uprawnień kontrolnych — im bardziej dotyczyło ścisłych prac parlamentarnych, tym wyższe szanse na kwalifikację jako działania parlamentarne, a przez to na ochronę indemnitetową.

W przypadku naruszenia praw osób trzecich zważenia wymaga stopień związku naruszenia z pracami parlamentu i oczywistość tego naruszenia. Jeśli poseł posłużył się w debacie nieprawdziwymi informacjami na jakiś temat, ale dotyczyło to przedmiotu debaty, to ocena może być inna, niż gdy poseł w debacie używa argumentów w sposób oczywisty obraźliwych, które nie mają związku ze

²⁷ Wyrok SN z dnia 13 kwietnia 2007 r., sygn. I CSK 31/07, OSNC 2008, Nr 5, poz. 48.

stroną merytoryczną dyskusji. Jeśli w sposób oczywisty naruszone zostały prawa osób trzecich, kluczowe jest ustalenie, czy doszło do tego w ramach obowiązków poselskich. Można założyć, że poza zakresem działalności poselskiej jest ubliżanie, naruszanie cielesności czy posługiwanie się oczywistymi i nieoczywistymi kłamstwami. Wtórne znaczenie może mieć, czy do obraźliwych wypowiedzi doszło w trakcie debaty parlamentarnej, konferencji prasowej czy wystąpienia w mediach. Oczywiście pomawiania czy posługiwanie się ewidentnymi kłamstwami nie wchodzi w zakres sprawowania mandatu bez względu na to, gdzie zostały popełnione. Również odwrotnie — jeśli wypowiedź nie jest oczywista, podlega subiektywnej ocenie, to w każdym przypadku może być uznana za wchodzącą w przedmiotowy zakres indemnitetu. Ocenie należy przy tym merytoryczną stronę działalności wchodzącej w zakres, w tym cel i sposób działania, a nie tylko faktyczne miejsce i formalną stronę wypowiedzi. Nie można jednoznacznie stwierdzić, że wszystkie wypowiedzi z mównicy sejmowej podlegają ochronie, a wszelkie wypowiedzi na konferencji prasowej lub w mediach nie są nią objęte.

Mimo że nie powinno to mieć wpływu na ocenę zdarzenia, to jednak należy uznać, że pewien poziom subiektywnych odczuć może mieć wpływ na kwalifikację czynu. Jeśli deliktem będzie przestępstwo przeciwko życiu lub zdrowiu, to w żadnych okolicznościach nie będzie ono chronione immunitetem materialnym. Inaczej może być jednak w przypadku wykroczeń, które mogą mieć znikomą stopień szkodliwości społecznej. W ramach prawa cywilnego inaczej będzie wszak oceniona krzywdząca opinia, a inaczej posądzenie kogoś o zbrodnię.

Wszystkie te okoliczności powinny być indywidualnie rozpatrzone przed ustaleniem, czy dany czyn podlega konstytucyjnemu wyłączeniu z odpowiedzialności.

W ramach prawa administracyjnego, które reguluje relacje na linii obywatel–władza publiczna, immunitet materialny powinien działać w pełnym zakresie. Naruszenie zasad prawa administracyjnego może mieć miejsce w ramach wykonywania obowiązków poselskich, przy prowadzeniu interwencji poselskich lub innych działaniach związanych z realizacją postulatów wyborców bądź ich reprezentowaniem.

Interesującym zagadnieniem w zakresie odpowiedzialności parlamentarzystów jest możliwość zatrzymania prawa jazdy deputowanym przez właściwego starostę na podstawie procedury prawa administracyjnego. Ustawa wprowadziła obligatoryjną sankcje za przekroczenie prędkości w terenie zabudowanym o więcej niż 50 kilometrów w postaci zatrzymania prawa jazdy na trzy miesiące przez policję, która przesyła je do właściwego starosty, który w drodze decyzji administracyjnej dokonuje zatrzymania dokumentu²⁸. Sankcja ta regulowana jest na

²⁸ Art. 135 ust. 1 pkt 1. lit. a ustawy z dnia 20 czerwca 1997 roku Prawo o ruchu drogowym, Dz.U. z 2012 r. poz. 1137 z późn. zm.

podstawie prawa administracyjnego, gdyż starosta zobowiązany jest wydać decyzję administracyjną z rygorem natychmiastowej wykonalności²⁹. Zatrzymanie nie jest regulowane w kodeksie wykroczeń, jednak jest ściśle związane z popełnionym wykroczeniem — to swoista kara dodatkowa.

Jeśli czyn został popełniony w związku wykonywaniem mandatu, to postówie nie odpowiadają karnie za popełnione wykroczenie, więc naturalną konsekwencją powinno być wyłączenie odpowiedzialności również na gruncie prawa administracyjnego, której w przepisach nie zawarto. Warunkiem wyłączenia jest bowiem popełnienie czynu w związku z wykonywaniem mandatu, co w przypadku przekroczenia dozwolonej prędkości może być trudne do uzasadnienia³⁰, jednak taka możliwość powinna być uwzględniona. W podobnym tonie orzekł TK, stwierdzając, że automatyzm zatrzymywania prawa jazdy jest niezgodny z Konstytucją³¹. Nowa regulacja prawa w tym zakresie powinna uwzględniać możliwość złożenia wyjaśnień, wśród których może znaleźć się informacja o indennitacie, w związku z którym odpowiedzialność na gruncie prawa administracyjnego może zostać wyłączona.

Granice indennitetu można ustalić jako formalne i materialne. Te pierwsze rozumiemy jako sprawowanie mandatu, a zatem tylko osoba, która otrzymała mandat deputowanego i go sprawuje, korzysta z takich przywilejów. Granice materialne określone są w Konstytucji i ustawie, a ich uszczegółowienie zależne jest od podmiotów stosujących prawo, przez co granice te ulegają zmianom wraz ze społecznym postrzeganiem konieczności ochrony immunitetowej.

Wskazane kryteria oceny okoliczności zdarzeń są uniwersalnym instrumentem pomocnym przy określaniu zakresu materialnej ochrony przez indennitet. Jeśli zachodzi podejrzenie popełnienia czynu zabronionego przez osobę objętą immunitetem, to każdy przypadek musi być indywidualnie rozpatrzony z zastosowaniem omówionych zasad. Dopiero suma wniosków z każdego kryterium może prowadzić do ostatecznej konstatacji o objęciu zdarzenia ochroną immunitetową lub ustalenia, że w danej sytuacji nie ma ona zastosowania. Z tego powodu należy stwierdzić, że zakres materialny indennitetu podlega zmianom, a jego faktyczne znaczenie musi być zawsze ustalane w drodze indywidualnych rozważań.

²⁹ Art. 102 ust. 1 pkt 4 i ust. 1c ustawy z dnia 5 stycznia 2011 roku o kierujących pojazdami, Dz.U. poz. 151 z późn. zm.

³⁰ Inaczej w tej sprawie K. Grajewski, *Immunitet a zatrzymanie prawa jazdy*, [w:] *W kręgu zagadnień parlamentarnych*, red. K. Grajewski, A. Szmyt, M. Wiszowaty, Gdańsk 2016, s. 29.

³¹ Wyrok TK z dnia 13 grudnia 2022 roku, sygn. K 4/21, www.trybunal.gov.pl (dostęp: 1.02.2023).

2. DEFINICJA IMMUNITETU MATERIALNEGO

W doktrynie prawa konstytucyjnego sformułowano kilka zbieżnych definicji immunitetu materialnego.

Lech Garlicki uznał, że jest to „wyłączenie karalności pewnych czynów, a więc wyjęcie piastuna immunitetu spod działania materialnego prawa karnego”³². Jest to ujęcie bardzo zawężające. Trzeba bowiem zwrócić uwagę, że wyłączenie nie dotyczy tylko prawa karnego, ale również innych dziedzin prawa³³.

Janusz Mordwiłko stwierdził z kolei, że istotą indemnitetu „jest wyłączenie karalności (bezprawności) określonych czynów, co wyklucza ponoszenie odpowiedzialności za ich popełnienie”³⁴.

Krzysztof Grajewski zaś przyjął, że immunitet ten

wyłącza odpowiedzialność albo — inaczej — wyłącza karalność za określone rodzaje czynów popełnione przez deputowanego. Najczęściej immunitet ten jest ograniczany w ten sposób, że wyłączenie odpowiedzialności obowiązuje tylko wtedy, gdy czyn popełniony przez parlamentarzystę jest czynem w jakiś sposób związanym z wykonywaniem funkcji przedstawicielskich³⁵.

Przywołane propozycje definicji zwracają uwagę na najważniejsze kwestie, czyli wyłączenie odpowiedzialności, co jest istotą immunitetów. Grajewski dodaje konieczność wystąpienia związku popełnionego czynu z działalnością parlamentarną. Należy uznać, że jest to argument słuszny, choć dotyczy on rozumienia indemnitetu na gruncie polskiej ustawy zasadniczej. Generalnie istotą immunitetu materialnego jest wyłączenie odpowiedzialności za określone czyny. Wyłączenie może odnosić się do określonych okoliczności lub może też być ogólne. Możliwe jest sformułowanie „poseł nie może być pociągnięty do odpowiedzialności za swoje czyny” — taki wariant nie wiązałby immunitetu z działalnością deputowanego, ale również byłby immunitetem materialnym. Dookreślenie, że brak odpowiedzialności dotyczy tylko czynów związanych z wykonywaniem mandatu jest zmniejszeniem wyłomu w systemie prawa, zwłaszcza w kwestii zasady równości wobec prawa. Polski ustrojodawca zdecydował, że parlamentarzyści będą korzystać z ochrony, lecz tylko w zakresie działań związanych z pracą parlamentarną. Dlatego możemy przyjąć, że na gruncie polskiej konstytucji immunitet materialny jest obecnie wyłączeniem odpowiedzialności posłów i senatorów przed wszelkimi organami władzy publicznej za wszystkie czynności podejmowane w związku z pełnioną funkcją. Przez organy władzy publicznej należy przy tym rozumieć

³² L. Garlicki, *Uwaga 4 do art. 105*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 2.

³³ K. Grajewski, *Art. 6*, [w:] *Komentarz do ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora*, red. K. Grajewski, J. Stelina, P. Uziębło, Warszawa 2014, s. 70.

³⁴ J. Mordwiłko, *Immunitet parlamentarny po jego dostosowaniu w roku 2003 do Konstytucji*, Warszawa 2007, s. 18.

³⁵ K. Grajewski, *Status prawny...*, s. 76.

wszystkie instytucje, które mają uprawnienia władcze w stosunku do innych osób, w tym podmioty władzy samorządów zawodowych.

W polskim systemie prawnym tak rozumiany immunitet nie dotyczy sytuacji, w których dochodzi do naruszeń praw osób trzecich — wtedy zakres ochrony jest zależny od oceny zdarzenia przez Sejm lub przez sądy, które mają dość duży luz decyzyjny w tym zakresie. W drodze orzeczniczej identyfikowane są rzeczywiste granice immunitetu materialnego, ponieważ sąd musi każdorazowo ustalać, czy popełniony czyn wchodzi w zakres mandatu parlamentarnego, czy przeciwnie. Od tej decyzji zależy, czy poseł korzysta z ochrony immunitetowej, czy też zostanie pociągnięty do odpowiedzialności na zasadach ogólnych lub za zgodą Sejmu.

ZAKOŃCZENIE

Współcześnie życie społeczne, w tym polityczne, ulega dość szybkim zmianom. Wraz z nimi modyfikowana jest konstrukcja indemnitetu, szczególnie jego zakres przedmiotowy. Pojawiają się nowe technologie, które wymuszają zmiany w komunikacji i sprawowaniu mandatu parlamentarnego, co powoduje zmianę postrzegania immunitetu i możliwości korzystania z jego ochrony. Ewolucji ulega również akceptacja społeczna dla różnych zachowań publicznych — dla jednych działań jest ona większa, dla innych mniejsza. Należy założyć, że wszelkie działania parlamentarzystów powinny być godziwe i mieszczące się w standardach życia publicznego.

W przypadku pojęcia indemnitetu nie jest możliwe ustalenie trwałej i jednoznacznej granicy jego funkcjonowania, ponieważ zawsze będzie ona zależała od kontekstu ocenianego zdarzenia oraz subiektywnego odczucia podmiotów decydujących, czyli zwłaszcza sądów i izb parlamentu.

W opracowaniu przedstawiono cechy indemnitetu oraz kluczowe okoliczności mające wpływ na jego stosowanie, które każdorazowo powinny być brane pod uwagę przy określaniu jego granic. Ukazane kryteria oceny są uniwersalnym instrumentem wspierającym obiektywizację procesu ustalania praktycznego wymiaru indemnitetu. Sformułowana definicja omawianego pojęcia wskazuje na jego cechy i praktyczny wymiar stosowania, który wymaga indywidualnych ocen dokonywanych w drodze procedur parlamentarnych lub sądowych.

Na zakończenie warto podnieść jeszcze jedną kwestię. Immunitet materialny trwale zdomował się w polskim prawie konstytucyjnym, co odnotowały zarówno doktryna prawa, praktyka, jak i politycy. Nawet postulaty likwidacji immunitetu jako zbyt dużego, w przekonaniu niektórych, uprzywilejowania parlamentarzysty odnoszą się przede wszystkim do immunitetu formalnego oraz nietykalności, a nie dotyczą indemnitetu postrzeganego jako jedna z podstawowych gwarancji prawidłowego wykonywania mandatu.

THE IMMUNITY AND ITS LIMITS

Summary

The author aims to draw attention to the issue of immunity by presenting the modern understanding of the concept of parliamentary immunity and defining the limits of its operation as well as indicating its characteristics (permanence, absolute, absolute as well as frequency). The author focuses his attention mainly on the analysis of the regulations on the problem in question, expanded by a number of views of the doctrine.

Keywords: immunity, parliament, parliamentarian, protection, responsibility

BIBLIOGRAFIA

LITERATURA

- Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009.
- Chmaj M., *Komentarz do Konstytucji RP. Art. 105, 106, 107, 108*, Warszawa 2020.
- Chmaj M., Juchniewicz J., *Komentarz do Konstytucji RP. Art. 102, 103, 104*, Warszawa 2021.
- Cieleń A., *Immunitet*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz encyklopedyczny*, red. W. Skrzydło, S. Grabowska, R. Grabowski, Warszawa 2009.
- Czarny P., *Opinia prawna w sprawie wykładni art. 105 ust. 1 Konstytucji oraz art. 7b–8 w związku z art. 6 i 6a ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora*, „Zeszyty Prawnicze” 2016, nr 4.
- Garlicki L., *Artykuł 105*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 2, red. L. Garlicki, Warszawa 2001.
- Garlicki L., *Uwaga 4 do art. 105*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 2, red. L. Garlicki, Warszawa 2001.
- Grajewski K., *Art. 6*, [w:] *Komentarz do ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora*, red. K. Grajewski, J. Stelina, P. Uziębło, Warszawa 2014.
- Grajewski K., *Immunitet a zatrzymanie prawa jazdy*, [w:] *W kręgu zagadnień parlamentarnych*, red. K. Grajewski, A. Szmyt, M. Wiszowaty, Gdańsk 2016.
- Grajewski K., *Status prawny posła i senatora*, Warszawa 2016.
- Grzesik-Kulesza M., *Ochrona prawna parlamentarzysty — uwagi de lege lata*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2012, nr 1.
- Jabłoński M., Hałub-Kowalczyk O., *Status prawny parlamentarzystów*, [w:] R. Balicki, M. Bernaczyk, O. Hałub-Kowalczyk, M. Jabłoński, S. Jarosz-Żukowska, M. Kłopocka-Jasińska, A. Ławniczak, M. Masternak-Kubiak, A. Śledzińska-Simon, J. Węgrzyn, K. Wygoda, *Konstytucja i prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2021.
- Kropiwnicki R., *Mandat wolny i jego granice*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2022, nr 4.
- Mordwiłko J., *Immunitet parlamentarny po jego dostosowaniu w roku 2003 do Konstytucji*, Warszawa 2007.
- Mordwiłko J., *Opinia prawna w sprawie pociągnięcia do odpowiedzialności dyscyplinarnej przez okręgową radę adwokacką posła, będącego jednocześnie adwokatem, za wystąpienia publiczne związane z wykonywaniem mandatu*, [w:] *Status posła w opiniach Biura Analiz Sejmowych (2007–2015)*, t. 1, red. J. Mordwiłko, Warszawa 2015.
- Mordwiłko J., *Status prawny posła i senatora. Raport 114*, Warszawa 1997.
- Piwoński K., *Immunitet parlamentarny a naruszenie dóbr osobistych parlamentarzysty. Glosa do postanowienia Sądu Najwyższego z 19.06.2018r., I CSK 506/17*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2020, nr 3.

- Radajewski M., *Zakres immunitetu parlamentarnego w sprawach cywilnych. Glosa do postanowienia SN z dnia 19 czerwca 2018 r., I CSK 506/17*, „Przegląd Sejmowy” 2020, nr 9.
- Zubik M., *Immunitet parlamentarny w nowej konstytucji RP*, „Państwo i Prawo” 1997, nr 9.

ŹRÓDŁA PRAWA

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku, Dz.U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.
- Ustawa konstytucyjna z dnia 17 października 1992 roku o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz samorządzie terytorialnym, Dz.U. Nr 84, poz. 426 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 9 maja 1996 roku o wykonywaniu mandatu posła i senatora, tekst jedn. Dz.U. z 2021 r. poz. 2054 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 20 czerwca 1997 roku Prawo o ruchu drogowym, Dz.U. z 2012 r. poz. 1137 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 roku o kierujących pojazdami, Dz.U. poz. 151 z późn. zm.