

*Sebastian Kozłowski*

## **Immunitet jako przedmiot dyskusji o przywilejach parlamentarzystów**

### **SŁOWA KLUCZOWE:**

*Konstytucja, parlament, przywilej, immunitet materialny,  
immunitet formalny, sprawiedliwość*

### **Wprowadzenie**

Jednym z problemów stale powracających do dyskusji w sferze publicznej w okresie obowiązywania Konstytucji RP z 1997 r. jest immunitet parlamentarny. Zagadnienie immunitetu współcześnie jest wielowątkowe i wieloaspektowe, choć w myśleniu potocznym stać się może przedmiotem prostych ocen oraz wniosków ze względu na łatwość dokonywania medialnie nośnej krytyki.

W istocie chodzi o zapewnienie sprawnego działania organów państwowych. Sens funkcjonowania immunitetu należy oceniać zarówno biorąc pod uwagę korzyści systemowe jakie z niego płyną jak i zagrożenia oraz różnorodne patologie, które wiążą się nadużyciami. Zrównoważona ocena korzyści i strat dla funkcjonowania organów państwowych wymaga refleksji zarówno z punktu widzenia doświadczeń historycznych, problemów bieżących, jak i prognozy dotyczącej możliwych zakłóceń organizacyjnych w przypadku dokonywania zmian regulacji prawnych w tym zakresie.

Immunitet jest przedmiotem zainteresowania prawników, politologów, historyków jak i dziennikarzy, a także wiąże się z elementami wiedzy potocznej, często nacechowanej emocjonalnie. W jednym z raportów

z badania CBOS z 2013 roku pojawiły się sformułowania, które wskazują, iż niektórzy badacze mają uproszczone, nacechowane stereotypowo wyobrażenie o immunitecie. Świadczy o tym nieprawdziwe z naukowego punktu widzenia zdanie wprowadzające, sformułowane przez autorów raportu, opisujące następująco immunitet: „*Immunitet poselski zapewnia niezależność posłom i senatorom i zwalnia ich od wszelkiej odpowiedzialności karnej. Prawo to co pewien czas wywołuje kontrowersje, przede wszystkim w sytuacjach, kiedy politycy unikają odpowiedzialności za czyny powszechnie potępiane, jak np. przekraczanie dopuszczalnej prędkości czy prowadzenie samochodu pod wpływem alkoholu*”<sup>1</sup>. W rzeczywistości jednak nie jest to zdanie prawdziwe w ujęciu konstytucyjnym (w myśl art. 105 ust. 1 w zw. z art. 108 Konstytucji RP), gdyż immunitet (materialny) nie obejmuje chociażby przypadków, gdy parlamentarzyści naruszają np. prawa osób trzecich<sup>2</sup>. Ponadto immunitet (formalny) nie stanowi trwałej i bezwzględnej przeszkody dla pociągnięcia parlamentarzysty np. do odpowiedzialności karnej. Podobnie pojawiają się też w komentarzach publicystycznych uproszczenia dotyczące uchylecia immunitetu. Immunitet nie jest uchylany w całości, w każdym wymiarze, a jedynie w związku z daną, konkretną sprawą i tylko w zakresie tej sprawy może dojść do postawienia parlamentarzysty zarzutów<sup>3</sup>.

Immunitetowi towarzyszy wiele mitów, które są źródłem inspiracji polityków i publicystów domagających się jego całkowitego zniesienia. Jeden z tych mitów wiąże się z określaniem immunitetu jedynie jako przywileju. Inaczej jednak o tej problematyce mówią konstytucjoniści. Piotr Winczorek stoi na stanowisku, że immunitet parlamentarny w gruncie rzeczy nie jest przywilejem, a jego celem jest ochrona swobody działania

---

<sup>1</sup> *Oczekiwania wobec polityków – funkcje publiczne a życie prywatne*, Raport CBOS, BS/118/2013, sierpień 2013.

<sup>2</sup> K. Grajewski, *Odpowiedzialność posłów i senatorów na tle zasady mandatu wolnego*, Warszawa 2009, s. 280, 305, 341–342; W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2007, s. 105; L. Garlicki, *Komentarz do art. 105*, [w:] K. Działocha, L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, t. II, Warszawa 2001, ss. 7, 12; tenże, *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2007, s. 215.

<sup>3</sup> J. Mordwiłko, *Respektowanie immunitetu parlamentarnego przez organa stosujące przymus w sprawie dotyczącej posła*, [w:] *Status posła, cz. I, Wybór ekspertyz prawnych do art. 1–24 ustawy z 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (Dz.U. z 2003 r. Nr 221, poz. 2199, ze zm.)*. Studia Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu, Warszawa 2007, s. 115; Tenże, *Immunitet parlamentarny po jego dostosowaniu w roku 2003 do Konstytucji*, [w:] W. Odrowąż-Sypniewski (red.), *Immunitet parlamentarny. Zagadnienia podstawowe*, Kancelaria Sejmu. Biuro Analiz Sejmowych, Warszawa 2007, s. 115; K. Grajewski, *Immunitet parlamentarny w prawie polskim*, Warszawa 2001, s. 238.

parlamentu<sup>4</sup>. Kwestionuje on również przekonanie, iż immunitet wiąże się z przywilejami przesadnymi i niepotrzebnymi twierdząc: „*Mitem jest, że immunitet daje naszym parlamentarzystom przywileje zbyt rozległe i całkiem nieuzasadnione. Ma on obecnie stosunkowo umiarkowane wymiary. Zawsze, gdy idzie o zwykłe czyny kryminalne, może być uchylony nawet przy gwałtownym oporze zainteresowanego*”<sup>5</sup>. W istocie zatem, ponad pojedynczymi parlamentarzystami korzystającymi z zagwarantowanych w Konstytucji praw, widzieć należy interes i sprawność działania instytucji, spełnienie misji najważniejszych organów w państwie.

## Immunitet parlamentarny, typologia immunitetów

Pojęcie immunitetu jest złożone i niejednoznaczne. Wywodzi się z łacińskiego *immunitas*, oznaczającego zwolnienie od obciążeń, bycie wolnym od obowiązków i obciążeń. Immunitet można zatem rozumieć jako wyłączenie i niepodleganie pewnym obowiązkom obywatelskim, na co wskazuje jedna ze słownikowych definicji określająca immunitet jako prawo (przywilej) niepodlegania temu, co ciąży na innych oraz prawo nieczynienia tego, do czego zobowiązani są inni<sup>6</sup>. W prawniczym znaczeniu pod pojęciem immunitetu kryje się przywilej, związany ze zwolnieniem od sądowej odpowiedzialności i z nietykalnością osobistą, który przysługuje pełniącym określone funkcje osobom, zaś historycznie można wskazywać tu na średniowieczny immunitet sądowy (władza sądownicza feudała w jego dobrach) oraz immunitet ekonomiczny (związany z odstąpieniem feudałowi przez panującego świadczeń z danych dóbr)<sup>7</sup>. Stąd też niekiedy spotyka się używanie terminu „zwolnienie” jako synonimu terminu „immunitet”.

W odniesieniu do Polski można mówić o pewnej tendencji polegającej na wzroście liczby różnych immunitetów wewnątrz krajowych (biorąc pod uwagę okres od powstania II Rzeczypospolitej), wśród których znajdują się immunitety obejmujące: adwokatów, parlamentarzystów,

<sup>4</sup> P. Winczorek, *Immunitet to ochrona, nie – przywilej*, „Gazeta Wyborcza”, z dnia 2.04.2007 r.

<sup>5</sup> P. Winczorek, *Spokojnie, to tylko immunitet*, „Polityka” nr 44 (2322), z dnia 3.11.2001 r., s. 28–29.

<sup>6</sup> W. Kopaliński, *Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych z almanachem*, Warszawa 1999, s. 224, cyt. [za:] B. Janusz-Pohl, *Immunitety w polskim postępowaniu karnym*, Warszawa 2009, s. 23.

<sup>7</sup> *Uniwersalny słownik języka polskiego H–N*, S. Dubisz (red.), t. II, Warszawa 2003, s. 92, cyt. za: *Tamże*.

prezydenta RP, sędziów, określonych pracowników Najwyższej Izby Kontroli, prokuratorów, radców prawnych, członków Trybunału Stanu, sędziów Trybunału Konstytucyjnego, rzeczników patentowych, Prezesa Najwyższej Izby Kontroli, Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych, Rzecznika Praw Obywatelskich, Prezesa Instytutu Pamięci Narodowej, Rzecznika Praw Dziecka, a od 2004 roku również immunitet deputowanych do Parlamentu Europejskiego<sup>8</sup>.

Najbardziej doniosłym typem immunitetów wydają się być immunitety parlamentarne, które z jednej strony mają bogatą historię związaną z rozwojem parlamentaryzmu i fundamentów demokracji, a z drugiej strony stanowią współcześnie przedmiot ożywionych refleksji, dyskusji politycznych, dziennikarskich, politologicznych i prawniczych.

W literaturze prawniczej można odnaleźć opinie, że współcześnie immunitet jest przywilejem przysługującym przedstawicielowi, przyznanym mu ze względu na charakter funkcji przez niego wykonywanych, który oznacza ujemną przesłankę procesową związaną z ograniczeniem, względnie wyłączeniem sądowej odpowiedzialności, zaś jego istotą jest zapewnienie właściwej pracy parlamentu dzięki stworzeniu warunków dla nieskrępowanej działalności przedstawiciela<sup>9</sup>. Immunitety są jedną z najstarszych instytucji związanych z parlamentaryzmem, które wiążą się z ograniczeniem, czy też wykluczeniem odpowiedzialności parlamentarzysty za naruszenie przepisów prawa. Ich istnienie ma przyczyniać się do ochrony niezależności samego parlamentu jako organu jak i do ochrony poszczególnych jego członków, w celu zagwarantowania im swobody w wykonywaniu mandatu. Immunitet parlamentarny przyczynia się do ochrony nie tylko jednostki, ale również kluczowej instytucji państwowej będącej wyrazicielem woli narodu. Historycznie wyróżnić można dwa typy immunitetu, a mianowicie immunitet materialny oraz immunitet formalny. Niektórzy badacze podkreślają także wyróżnienie trzeciego przywileju tj. nietykalności parlamentarnej, wskazując iż jest on często niesłusznie uważany za jeden z elementów immunitetu formalnego<sup>10</sup>.

---

<sup>8</sup> Tamże, s. 21.

<sup>9</sup> B. Banaszak, *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*, Warszawa 2007, s. 386; B. Szepietowska, *Immunitet parlamentarny w państwach Europy Zachodniej i w USA*, „Biuletyn. Ekspertyzy i Opinie Prawne”, Kancelaria Sejmu, 3(6)/92, Warszawa 1993, s. 53.

<sup>10</sup> K. Grajewski, *Opinia prawna na temat wybranych aspektów immunitetu i nietykalności parlamentarzystów, sędziów i prokuratorów*, [w:] *Problematyka zakresu ochrony wynikającego z immunitetu parlamentarnego, sędziowskiego i prokuratorskiego w kontekście popełnienia*

W świetle artykułu 105 (w związku z art. 108) Konstytucji RP ochrona deputowanych jest trójskładnikowa a składają się na nią:

1. immunitet bezwzględny,
2. immunitet względny,
3. przywilej nietykalności<sup>11</sup>.

Według Barbary Janusz-Pohl z polskich regulacji można wyinterpretować cztery normy prawne:

- 1) zakaz pociągnięcia deputowanego w każdym czasie do odpowiedzialności za działalność, która wchodzi w zakres sprawowanego mandatu (a nie stanowi naruszenia praw osób trzecich),
- 2) zakaz pociągnięcia deputowanego do odpowiedzialności karnej w czasie sprawowania mandatu bez uprzedniej zgody właściwej izby parlamentu,
- 3) zakaz pociągnięcia deputowanego do odpowiedzialności sądowej za działalność, która wchodzi w zakres sprawowanego mandatu (a stanowi naruszenie praw osób trzecich) bez uprzedniej zgody Sejmu (Senatu),
- 4) zakaz zatrzymania oraz zakaz aresztowania deputowanego bez uprzedniej zgody wyrażonej przez właściwą izbę parlamentu (wyłączając sytuację, gdy parlamentarzysta został ujęty na gorącym uczynku przestępstwa oraz gdy jego zatrzymanie jest wymagane w związku z zapewnieniem prawidłowego toku prowadzonego postępowania)<sup>12</sup>.

## Immunitet materialny

Pierwszym w ujęciu historycznym jest immunitet bezwzględny, znany jako immunitet materialny, zawodowy, znany w literaturze naukowej również pod pojęciem indemnitetu<sup>13</sup> oraz immunitetu nied odpowiedzialności czy niekaralności<sup>14</sup>. Instytucja immunitetu parlamentarnego narodziła się w Anglii na tle konfrontacji władzy królewskiej z parlamentem i miała

---

*wykroczenia przez parlamentarzystę, sędziego lub prokuratora*, „Opinie i Ekspertyzy”, Kancelaria Senatu, OE-205, kwiecień 2013, s. 4.

<sup>11</sup> B. Janusz-Pohl, *Immunitety...*, s. 112.

<sup>12</sup> Tamże, s. 112–113.

<sup>13</sup> M. Chmaj, *Immunitet parlamentarny w Polsce. Stan obecny i perspektywy zmian*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2009, s. 4.

<sup>14</sup> K. Grajewski, *Immunitet parlamentarny w prawie polskim...*, s. 92, cyt. za: B. Janusz-Pohl, *Immunitety...*, s. 118.

stanowić ochronę osobistego bezpieczeństwa parlamentarzystów oraz zapewnić im swobodę wypowiedzi na forum parlamentu<sup>15</sup>.

Immunitet materialny ma zagwarantować parlamentarzystom swobodę pracy w izbie parlamentu, głosowania i wygłaszania przemówień, za które nie będzie odpowiadał ani w trakcie swojej kadencji, ani też później. Na przykład materialny immunitet parlamentarny na Litwie w świetle konstytucji Republiki Litewskiej z 1992 r. nie dopuszcza prześladowania posła do Sejmu za sposób głosowania czy treść jego wystąpień politycznych w izbie, ale ponosi on odpowiedzialność na zasadach ogólnych za oszczerstwo i obrazę człowieka<sup>16</sup>. Instytucja nieodpowiedzialności członków organu ustawodawczego występuje we wszystkich systemach prawnych państw demokratycznych<sup>17</sup>. Immunitet materialny obowiązuje m.in. w Republice Czeskiej, Słowacji, Grecji, Hiszpanii, Belgii, Włoszech, Wielkiej Brytanii, USA<sup>18</sup>. Istotą tego immunitetu (materialnego) jest zawsze to, aby deputowany w ogóle nie ponosił typowej odpowiedzialności za czyny karalne w zakresie jego głosowań i przemówień w izbie, aczkolwiek niektóre państwa stosują tu wyjątki w pewnych, szczególnych sprawach. Takie ograniczenie ma miejsce w Republice Federalnej Niemiec, gdzie immunitet nieodpowiedzialności nie dotyczy oszczerstw<sup>19</sup>, a podobne regulacje obowiązują również w Grecji<sup>20</sup>. Również na Ukrainie wyjątkiem jest odpowiedzialność za obrazę lub oszczerstwo, a na Litwie obraza innej osoby i zniesławienie<sup>21</sup>. Do odpowiedzialności sądowej można na Łotwie pociągnąć posła na Sejm nawet podczas sprawowania przez niego funkcji, gdy świadomie rozpowszechnia fałszywe informacje zniesławiające i rozpowszechnia tego typu informacje o życiu prywatnym lub rodzinnym<sup>22</sup>.

Niektóre państwa przewidują jednak również możliwość uchylenia przez parlament w szerszym zakresie immunitetu materialnego, co zdarza się jednak niezwykle rzadko. Wzruszalność immunitetu materialnego jest możliwa głównie w państwach skandynawskich<sup>23</sup>. Taka sytuacja ma

---

<sup>15</sup> M. Chmaj, *Immunitet parlamentarny...*, s. 4; B. Szepietowska, *Immunitet parlamentarny...*, s. 53; B. Janusz-Pohl, *Immunitety...*, s. 108.

<sup>16</sup> K. Grajewski, *Odpowiedzialność posłów i senatorów...*, s. 323.

<sup>17</sup> B. Banaszak, *Porównawcze prawo konstytucyjne...*, s. 387.

<sup>18</sup> K. Grajewski, *Odpowiedzialność posłów i senatorów...*, s. 323.

<sup>19</sup> B. Banaszak, *Porównawcze prawo konstytucyjne...*, s. 387.

<sup>20</sup> D. Łukasz, K. Borowski, R. Puchta, A. Pol, *Immunitet parlamentarny w wybranych krajach Unii Europejskiej*, [w:] W. Odrowąż-Sypniewski (red.), *Immunitet parlamentarny...*, s. 60.

<sup>21</sup> M. Chmaj, *Immunitet parlamentarny...*, s. 7–8.

<sup>22</sup> Tamże, s. 7.

<sup>23</sup> P. Uziębło, *Immunitet Parlamentarny w państwach Unii Europejskiej*, Internet 2005–2006, s. 3, źródło: <http://pedrou.w.interia.pl/immunitet.pdf>

miejsce chociażby w Szwecji i Finlandii, gdzie do uchylenia immunitetu wymagana jest kwalifikowana większość izby (np. 5/6 fińskiej Eduskunty)<sup>24</sup>. Z kolei w Holandii w sprawach o przestępstwa popełnione przez parlamentarzystów, w związku ze sprawowaniem mandatu, o uchyleniu immunitetu materialnego nie decyduje parlament, tylko Sąd Najwyższy (Hoge Raad)<sup>25</sup>.

Podkreślić należy, że z samego faktu objęcia parlamentarzysty immunitetem nieodpowiedzialności wcale nie wynika, że nie ponosi on żadnych konsekwencji za swoje wypowiedzi, bowiem izby parlamentu mogą w swoich regulaminach przewidywać odpowiednie kary dyscyplinarne. W niektórych parlamentach wobec deputowanych stosowane są nie tylko łagodne kary (upomnienie, nagana), ale również możliwość przewrzenia wystąpienia posła naruszającego prawo i wykluczenia z udziału w posiedzeniu (Polska), a w skrajnych przypadkach istnieje nawet sankcja w postaci czasowego pozbawienia możliwości sprawowania funkcji (Brazylia, Argentyna)<sup>26</sup>.

## Immunitet formalny

Drugi typ immunitetu określany jest jako immunitet nietykalności, formalny, osobisty, pozazawodowy, pozaparlamentarny<sup>27</sup>. Immunitet ten w odróżnieniu od immunitetu materialnego przysługuje deputowanemu jedynie w trakcie trwania kadencji parlamentu, a w literaturze prawniczej wskazywane są tu zazwyczaj dwa elementy:

- 1) immunitet procesowy – wiążący się z zakazem pociągania do odpowiedzialności karnej danej osoby bez uprzedniej zgody izby parlamentu,
- 2) przywilej nietykalności – wiążący się z zakazem ograniczenia wolności np. poprzez aresztowanie, zatrzymanie, bez uprzedniej zgody izby parlamentu<sup>28</sup>.

Immunitet formalny (procesowy) związany jest z zakazem wszczęcia postępowania (przede wszystkim karnego) w stosunku do parlamentarzysty, a jeśli postępowanie zostało już wszczęte to wiąże się

<sup>24</sup> B. Szepietowska, *Immunitet parlamentarny w państwach Europy Zachodniej i w USA...*, s. 55–56.

<sup>25</sup> D. Łukasz, K. Borowski, R. Puchta, A. Pol, *Immunitet parlamentarny...*, s. 64.

<sup>26</sup> B. Banaszak, *Porównawcze prawo konstytucyjne...*, s. 387.

<sup>27</sup> Tamże, s. 388.

<sup>28</sup> B. Banaszak, *Porównawcze prawo konstytucyjne...*, s. 388.

z zakazem jego kontynuacji bez zgody właściwej izby parlamentu. Należy podkreślić, że immunitet ten ma na ogół względny i nietrwały charakter (ograniczony np. na czas kadencji) i wbrew obiegowym opiniom nie znosi odpowiedzialności czy karalności za popełnione czyny, a jedynie ustanawia procesowy zakaz pociągania danej osoby (np. parlamentarzysty) do odpowiedzialności<sup>29</sup>. Jednocześnie istnieje możliwość wyrażenia zgody przez właściwy organ (w Polsce np. Sejm lub Senat) na wszczęcie procesu wobec osoby posiadającej immunitet<sup>30</sup>. Niezwykle rzadkie są współcześnie regulacje prawne dopuszczające możliwość przekształcenia immunitetu formalnego w immunitet o charakterze trwałym, który funkcjonowałby także po zakończeniu kadencji<sup>31</sup>.

Z kolei trzeci przywilej tj. nietykalność oznacza zakaz ograniczania i pozbawiania wolności osoby posiadającej immunitet przez organy uprawnione do stosowania przymusu bez uzyskania uprzedniej zgody właściwej izby parlamentu, ale w praktyce jednak często istnieje możliwość zatrzymania parlamentarzysty nawet wobec braku zgody właściwej izby (np. przyłapanie na gorącym uczynku popełnienia przestępstwa)<sup>32</sup>. Parlamentarzyście polskiemu przysługuje szczególna ochrona prawna, gwarantująca mu nietykalność, która nie może być naruszona z wyjątkiem np. stanu wyższej konieczności, w ramach czego dopuszcza się zatrzymanie parlamentarzysty na gorącym uczynku przestępstwa jeśli waga czynu, czy też inne okoliczności w sposób uzasadniony budzą obawę dotyczącą możliwości ucieczki schwytanego parlamentarzysty<sup>33</sup>.

W świetle art. 105, ust. 2 Konstytucji RP) immunitet formalny, w odróżnieniu od immunitetu materialnego, nie stanowi wyłomu w stosowaniu zasady odpowiedzialności deputowanego za naruszenie przepisów prawa, a jest „jedynie swoistą przeszkodą procesową utrudniającą przez określony czas wszczęcie lub dalsze prowadzenie danego rodzaju postępowania, najczęściej karnego”<sup>34</sup>.

---

<sup>29</sup> Por. K. Grajewski, *Opinia prawna na temat wybranych aspektów immunitetu i nietykalności parlamentarzystów...*, s. 4.

<sup>30</sup> K. Grajewski, *Odpowiedzialność posłów i senatorów...*, s. 351–352.

<sup>31</sup> K. Grajewski, *Opinia prawna na temat wybranych aspektów immunitetu i nietykalności parlamentarzystów...*, s. 4.

<sup>32</sup> Tamże, s. 4–5.

<sup>33</sup> *Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 stycznia 1991 roku* (sygn. akt K 13/90, publik. OTK 1991/1/3), oraz *Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 listopada 2001 roku* (sygn. akt K 36/01).

<sup>34</sup> K. Grajewski, *Odpowiedzialność posłów i senatorów...*, s. 16–17.



Wskazać można na podstawową różnicę, która wiąże się z podziałem na immunitet formalny i materialny, polegającą zdaniem W. Michalskiego na tym, iż w przypadku immunitetu materialnego, gdy dochodzi do naruszenia przez parlamentarzystę normy prawa karnego materialnego, to uznaje się iż prawo karania w ogóle nie powstało, z kolei w przypadku immunitetu formalnego, kiedy prawo karania w istocie powstało, to jednak z powodu niemożności wszczęcia postępowania prawo to nie może być w ogóle zrealizowane, albo jego realizacja jest w sposób konieczny uzależniona od zgody (na ściganie sprawcy) określonego organu pozasądowego tj. zgody właściwej izby parlamentu na ściganie sprawcy<sup>35</sup>.

## Immunitet formalny i nietykalność parlamentarzystów we współczesnych państwach demokratycznych

Parlamentarzystom w większości państw przysługuje immunitet nietykalności, chroniący przed wszczęciem postępowania karnego, jednakże na ogół nie rozciąga się on na sferę cywilnoprawną, tak jak na przykład w Polsce lub Szwajcarii<sup>36</sup>. Odpowiedzialności cywilnej nie obejmuje również immunitet w Hiszpanii<sup>37</sup>. Natomiast w państwach anglosaskich jest dokładnie na odwrót, otóż immunitetu nie stosuje się tam do postępowania karnego, ale do cywilnego, aczkolwiek w każdym kraju niezależnie od szczegółowych różnic, immunitet ma podobny sens – „mianowicie ochrona parlamentarzysty przed przeszkadzaniem mu w pracy”<sup>38</sup>.

Immunitety formalne wydają się wzbudzać więcej kontrowersji w ocenie społecznej niż materialne, ze względu na ochronę deputowanego przed wszczęciem postępowania w sprawach karnych niezwiązanych bezpośrednio ze sprawowaniem mandatu.

W niektórych państwach europejskich zniesiono immunitet formalny (Słowacja w 2012 r.<sup>39</sup>, Holandia w 1884 r.<sup>40</sup>), w innych państwach z kolei nigdy taka ochrona nie przysługiwała parlamentarzystom (Wielka Brytania<sup>41</sup>). Na ogół w aktach prawnych nie ma wytycznych dotyczących

<sup>35</sup> W. Michalski, *Immunitety w polskim procesie karnym*, Warszawa 1970, s. 20–21.

<sup>36</sup> B. Banaszak, *Porównawcze prawo konstytucyjne...*, s. 388.

<sup>37</sup> M. Chmaj, *Immunitet parlamentarny...*, s. 6.

<sup>38</sup> B. Banaszak, *Porównawcze prawo konstytucyjne...*, s. 388.

<sup>39</sup> *Słowacja. Deputowani zniesli immunitet poselski* – informacja PAP, „Rzeczpospolita”, z dnia 26.07.2012 r.

<sup>40</sup> D. Łukasz, K. Borowski, R. Puchta, A. Pol, *Immunitet parlamentarny...*, s. 63–64.

<sup>41</sup> Tamże, s. 71.

uwarunkowań udzielania zgody na uchylenie immunitetu formalnego (decyzja według uznania izby parlamentu), jest on również uchylany w różny sposób:

- 1) najczęściej przez parlament, lub określony organ izby parlamentu (Polska, Brazylia),
- 2) rzadziej przez Sąd Najwyższy (Cypr)<sup>42</sup>.

W większości demokratycznych państw europejskich immunitet formalny może zostać uchylony. Swoistym wyjątkiem jest Irlandia, gdzie nie ma formalnej procedury uchylania mandatu, jednakże sam immunitet jest tam w dużym stopniu ograniczony, gdyż nie obejmuje spraw o zdradę stanu, ciężkie przestępstwa i naruszenie porządku publicznego, a parlamentarzysta nie może być aresztowany jedynie w drodze na posiedzenie i w drodze powrotnej, a także gdy przebywa w obrębie parlamentu<sup>43</sup>.

W nielicznych państwach immunitet formalny ma bardzo szeroki zakres, a także może wiązać się nawet z trwałym, całkowitym wykluczeniem odpowiedzialności karnej i przekształceniem immunitetu formalnego w immunitet bezwzględny. Taka sytuacja ma miejsce w Republice Czeskiej, gdzie posła lub senatora nie można pociągnąć do odpowiedzialności karnej bez zgody właściwej izby, a jeżeli jedna z izb takiej zgody nie wyrazi, to parlamentarzysta już nigdy nie poniesie odpowiedzialności karnej w danej sprawie<sup>44</sup>. W regulacjach prawnych obowiązujących na Słowacji do 2012 roku istniały jeszcze bardziej kontrowersyjne przepisy, bowiem w świetle konstytucji z 1992 r., zakaz pociągania do odpowiedzialności członka Rady Narodowej obejmował nawet postępowanie dyscyplinarne<sup>45</sup>.

W demokratycznych państwach europejskich na ogół nie można postawić posła w stan oskarżenia, ścigać ani aresztować bez zgody parlamentu. Jednakże najczęściej nie dotyczy to przyłapania deputowanego na gorącym uczynku popełnienia przestępstwa (Austria, Belgia, Dania, Francja, Grecja, Hiszpania, Luksemburg, Włochy)<sup>46</sup>. W Finlandii zatrzymanie posła bez zgody parlamentu można dokonać w przypadku podejrzenia popełnienia czynu zagrożonego karą pozbawienia wolności powyżej 6 miesięcy<sup>47</sup>, a w Portugalii przestępstwa z winy umyślnej zagrożonego karą pozbawienia wolności powyżej 3 lat<sup>48</sup>. W Szwecji z kolei zatrzymanie

---

<sup>42</sup> B. Banaszak, *Porównawcze prawo konstytucyjne...*, s. 393–394.

<sup>43</sup> D. Łukasz, K. Borowski, R. Puchta, A. Pol, *Immunitet parlamentarny...*, s. 51.

<sup>44</sup> K. Grajewski, *Odpowiedzialność posłów i senatorów...*, s. 350.

<sup>45</sup> Tamże.

<sup>46</sup> D. Łukasz, K. Borowski, R. Puchta, A. Pol, *Immunitet parlamentarny...*, s. 50–52.

<sup>47</sup> Tamże, s. 57.

<sup>48</sup> Tamże, s. 68–69.

można dokonać na gorącym uczynku lub w sytuacji, gdy czyn jest zagrożony karą pozbawienia wolności powyżej 2 lat<sup>49</sup>. W Austrii nie można również dokonać przeszukania domu parlamentarzysty bez zgody parlamentu (Rady Narodowej)<sup>50</sup>. Podobnie we Włoszech parlamentarzysta nie może być bez zgody izby poddany rewizji osobistej i rewizji mieszkania (zgody wymaga nawet osadzenie w więzieniu parlamentarzysty skazanego prawomocnym wyrokiem)<sup>51</sup>, a ponadto zezwolenia wymaga również kontrola jego rozmów i korespondencji<sup>52</sup>. W Portugalii bez uprzedniej zgody Zgromadzenia Republiki, parlamentarzysta nie może być również przesłuchiwany zarówno w charakterze świadka jak i podejrzanego<sup>53</sup>.

Różnie wyglądają również procedury prowadzące do uchylenia immunitetu. W Austrii, jeżeli wniosek o uchylenie immunitetu nie zostanie rozpatrzony w terminie 8 tygodni od jego złożenia to uznaje się, że zgoda została udzielona, natomiast w Grecji i Hiszpanii jest odwrotnie, bowiem niezajęcie stanowiska przez izbę (w Grecji po trzech miesiącach, a w Hiszpanii po 60 dniach) od złożenia wniosku jest uznawane za odmowę<sup>54</sup>. Głosowania w sprawie pozbawienia posła immunitetu w danej sprawie na ogół mają charakter jawny, wyjątkiem jest Hiszpania gdzie decyzja jest podejmowana na posiedzeniu zamkniętym<sup>55</sup> oraz Luksemburg, gdzie rozstrzygnięcie odbywa się w głosowaniu tajnym<sup>56</sup>. W parlamentach niektórych państw podejmowanie decyzji o uchyleniu immunitetu nie wymaga głosowania na posiedzeniu całej izby, ale decyzję podejmuje jej biuro (np. prezydium danej izby we Francji)<sup>57</sup>.

## Immunitet w świetle problematyki sprawiedliwości

Stosunek obywateli do immunitetu wydaje się mieć związek z problematyką sprawiedliwości społecznej. Społeczna definicja sprawiedliwości jest uzależniona od wielu zmiennych czynników, uwarunkowań, co wpływa na jej nietrwały charakter. Towarzyszą jej pewne tendencje

<sup>49</sup> Tamże, s. 70.

<sup>50</sup> B. Banaszak, *Porównawcze prawo konstytucyjne...*, s. 393.

<sup>51</sup> B. Szepietowska, *Immunitet parlamentarny...*, s. 57.

<sup>52</sup> D. Łukasz, K. Borowski, R. Puchta, A. Pol, *Immunitet parlamentarny...*, s. 73.

<sup>53</sup> Tamże, s. 68.

<sup>54</sup> Tamże, s. 60–62.

<sup>55</sup> Tamże, s. 46.

<sup>56</sup> Tamże, s. 66.

<sup>57</sup> Tamże, s. 47.

wynikające z bieżącej i często emocjonalnej oceny działających podmiotów i towarzyszących im okoliczności. Po części koresponduje to z problemem zastosowania formuł sprawiedliwości konkretnej (różnicujących poszczególne koncepcje sprawiedliwości), co według Chaima Perelmana można ująć przynajmniej w sześciu wariantach:

1. każdemu to samo – gdzie wszystkich w egalitarny sposób zalicza się do jednej istotnej kategorii;
2. każdemu według jego zasług – gdzie jednakowe traktowanie stosuje się do osób, które mają podobne zasługi;
3. każdemu według jego dzieł – gdzie przyjmuje się jednakowe traktowanie wobec tych, którzy wykonali dzieła mające tę samą wartość;
4. każdemu według jego potrzeb – gdzie jednakowe traktowanie należy się ludziom należącym do tej samej kategorii ze względu na ich potrzeby;
5. każdemu według jego pozycji – gdzie różne pozycje zajmowane przez ludzi w strukturze społecznej wiążą się z ich odmiennym traktowaniem niż ludzi zajmujących inne miejsce;
6. każdemu według tego, co przyznaje mu prawo – gdzie stosuje się podejście legalistyczne w tworzeniu określonych norm wobec osób nie biorąc pod uwagę żadnej koncepcji sprawiedliwości<sup>58</sup>.

Biorąc powyższe pod uwagę należy zauważyć, że problematyka immunitetu parlamentarnego może mieścić się w różnych kontekstach i w ocenie społecznej być lokowana w odmiennych formułach sprawiedliwości. Otóż z jednej strony można zwrócić uwagę na społeczny, egalitarny, potoczny postulat równości wszystkich obywateli wobec prawa (w tym parlamentarzystów) co oznaczałoby, że nic szczególnie istotnego nie różni zwykłych obywateli od parlamentarzystów, a zatem w przypadku naruszenia norm prawnych wszyscy powinni ponosić taką samą odpowiedzialność. Z drugiej strony potoczny i bezrefleksyjnie stosowany postulat równości w skrajnej postaci mógłby prowadzić do uproszczonego wniosku, że także uprawnienia, które przysługują parlamentarzystom w analogiczny sposób i w analogicznym zakresie posiadać powinni pozostali obywatele. W związku z tym pojawiają się w społecznym zastosowaniu tej formuły uzasadnione wątpliwości. Na przykład prezydent, czy premier na ogół jest obiektem szczególnej ochrony służb zajmujących się bezpieczeństwem państwa. Przyjmując zatem formułę, że każdemu należy się to samo musielibyśmy również pozbawić ich szczególnej ochrony, albo zastosować utopijną formułę objęcia szczególną ochroną wszystkich

---

<sup>58</sup> Ch. Perelman, *O sprawiedliwości*, Warszawa 1959, s. 37.

obywateli, co jest niewykonalne. Z innej strony stosując takie podejście można dojść do zastosowania rozwiązań skrajnych, gdzie przyjąłoby się założenie, że wszystkim należy się takie samo prawo do ochrony, a więc np. wszyscy mogą posiadać broń, albo nikt nie może posiadać broni. W takim wariancie potocznego myślenia o sprawiedliwości również pojawia się chociażby problem służb mundurowych jak np. policji, która w tej skrajnej formule nie mogłaby korzystać z broni, jeśli by pozostali obywatele nie mogli jej również posiadać.

Immunitet poselski może być przedmiotem nadużyć funkcjonariuszy publicznych. Pojawia się jednak istotne pytanie, czy incydentalne nadużycia mają prowadzić do odebrania uprawnień w całości danej grupie, czy raczej powinno się rozszerzyć zakres kontroli wobec tej grupy i doprowadzić do ograniczania ryzyka wystąpienia nieprawidłowości. W każdej grupie zawodowej może dochodzić do nadużyć polegających na wykorzystywaniu uprawnień, czy narzędzi w celach nie związanych z wykonywaniem danej pracy. Czy zatem np. incydentalne nadużycie broni przez policjanta powinno prowadzić do wniosku, że w ogóle policjanci nie powinni używać tego typu narzędzi? Czy również incydentalne nadużywanie przez niektórych parlamentarzystów immunitetu, w celu czasowego uniknięcia odpowiedzialności np. za wykroczenia w ruchu drogowym, ma prowadzić do wniosku, że immunitet jest w ogóle niepotrzebny?

Z drugiej strony można spróbować przeanalizować pozostałe formuły sprawiedliwości Ch. Perelmana, aby w konfrontacji z wyobrażeniami potocznymi odnaleźć uzasadnienie dla szczególnych uprawnień poselskich związanych z posiadaniem immunitetu w Polsce?. Wobec tego, uzasadniając potrzebę utrzymania immunitetu hipotetycznie można np. brać pod uwagę szczególnie rodzaj dużej odpowiedzialności posłów za funkcjonowanie państwa, ich realne potrzeby związane koniecznością swobodnego, niezaburzonego wypełnianiem obowiązków, a także ich zasługi dla państwa i społeczeństwa. Można również wskazywać na szczególną pozycję parlamentarzysty w strukturze społecznej oraz wysoką pozycję parlamentu w strukturze organizacyjnej państwa i wywodzić z tego usytuowania takie a nie inne uprawnienia, które nie obejmują w identyczny sposób wszystkich obywateli.

## **Spółeczna ocena instytucji immunitetu**

Wspomniany na wstępie niniejszej analizy raport z badań CBOS wskazuje, że zdaniem większości respondentów (67 proc.) „w ogóle nie

powinno istnieć coś takiego jak immunitet poselski, a wszyscy powinni tak samo odpowiadać za swoje czyny”<sup>59</sup>. Zdecydowanie mniej respondentów (26 proc.) stwierdziło natomiast, że zasada immunitetu jest słuszna, ale powinna zostać ograniczona w ten sposób, aby nie dotyczyła spraw takich jak np. przestępstwa kryminalne, gospodarcze i wykroczenia drogowe. Z kolei najmniej osób (3 proc.) uznało, że ochrona ta jest całkowicie słuszna, bowiem chroni posłów opozycyjnych przed szykanami ze strony rządzących.

Dodać należy, że ta ostatnia opinia w analizowanym przedziale lat 2001–2013, utrzymywała się na niezmiennym poziomie, natomiast istotna zmiana w ostatnich latach dotyczyła liczby respondentów, którzy całkowicie negują potrzebę istnienia immunitetu parlamentarnego. W badaniach z 2001 roku 41 proc. pytanych uważało, iż zasada immunitetu jest słuszna, ale powinna zostać ograniczona, a 51 proc. było za całkowitym zniesieniem immunitetu. Zmiana przekonań społecznych w kierunku całkowitego zniesienia immunitetu cechuje się konsekwentną dynamiką, co pokazuje poniższa tabela.

**Tabela 1.** Zmiana przekonań społecznych w kierunku całkowitego zniesienia immunitetu

Czy zasada immunitetu poselskiego, stanowiąca o tym, że poseł nie może odpowiadać przed sądem bez zgody Sejmu jest słuszna czy nie?	Wskazania respondentów według terminów badań			
	1998	IV 2001	XI 2001	2013
	w procentach			
Całkowicie słuszna, bo chroni posłów opozycyjnych przed szykanami ze strony rządzących	4	3	3	3
Słuszna, ale nie powinna dotyczyć spraw takich jak np. przestępstwa kryminalne, gospodarcze, wykroczenia drogowe	33	41	38	26
W ogóle nie powinno istnieć coś takiego jak immunitet poselski, wszyscy powinni tak samo odpowiadać za swoje czyny	57	51	55	67
Trudno powiedzieć	6	5	4	4

Źródło: *Oczekiwania wobec polityków – funkcje publiczne a życie prywatne*, Raport CBOS, BS/118/2013, sierpień 2013, s. 7.

Analizując raport CBOS warto zwrócić uwagę na pewne istotne cechy respondentów, które korelują z nieco różnymi ocenami immunitetu

<sup>59</sup> *Oczekiwania wobec polityków...*

poselskiego. Należy podkreślić, że częściej za całkowitym zniesieniem immunitetu opowiadają się osoby posiadające niższy poziom wykształcenia, co może świadczyć o tym, że im wyższy poziom wykształcenia posiadają respondenci tym mniej powierzchowną i mniej potoczną ocenę formułują i tym mniej zdecydowanie opowiadają się przeciwko instytucji immunitetu.

**Tabela 2.** Zmiana przekonań społecznych w kierunku całkowitego zniesienia immunitetu ze względu na wykształcenie

Wykształcenie respondentów	Respondenci uważający, że w ogóle nie powinno istnieć coś takiego jak immunitet poselski, wszyscy powinni tak samo odpowiadać za swoje czyny	Liczba respondentów
Podstawowe	77%	195
Zasadnicze zawodowe	72%	227
Średnie	67%	301
Wyższe	52%	178

Źródło: opracowanie na podstawie *Oczekiwania wobec polityków – funkcje publiczne a życie prywatne*, Raport CBOS, BS/118/2013, sierpień 2013.

Poniższa tabela ukazuje analogicznie związek poziomu wykształcenia respondentów z ich przekonaniem o potrzebie utrzymania immunitetu (ale z pewnymi ograniczeniami), gdzie widać, że aż 40 proc. osób z wykształceniem wyższym opowiada się za istnieniem takiej formy immunitetu i zaledwie 13 proc. respondentów z wykształceniem podstawowym godzi się na istnienie takiego immunitetu.

**Tabela 3.** Poziom wykształcenia a przekonanie o potrzebie utrzymania immunitetu

Wykształcenie respondentów	Respondenci uważający, że zasada immunitetu jest słuszna, ale nie powinna dotyczyć spraw takich jak np. przestępstwa kryminalne, gospodarcze, wykroczenia drogowe	Liczba respondentów
Podstawowe	13%	195
Zasadnicze zawodowe	23%	227
Średnie	28%	301
Wyższe	40%	178

Źródło: opracowanie na podstawie *Oczekiwania wobec polityków – funkcje publiczne a życie prywatne*, Raport CBOS, BS/118/2013, sierpień 2013.

Dodatkowo należy podkreślić, że najbardziej krytyczna ocena immunitetu jest wyrażana przez ludność wiejską (72 proc. za całkowitym zniesieniem immunitetu), a liczba osób skrajnie negatywnie oceniających immunitet maleje w większych miejscowościach, natomiast najmniej krytyczna ocena jest wyrażana przez mieszkańców największych miast – powyżej 500 tys. mieszkańców (58 proc. za całkowitym zniesieniem immunitetu), co też pośrednio wiąże się z poziomem wykształcenia mieszkańców, ponieważ na prowincji mieszka mniej osób z wykształceniem wyższym niż w miastach.

Ciekawym aspektem oceny instytucji immunitetu jest zróżnicowanie opinii w zależności od wieku respondentów. Ukazuje to poniższa tabela.

Tabela 4. Wiek a przekonanie o potrzebie utrzymania immunitetu

Wiek respondentów	Respondenci uważający, że w ogóle nie powinno istnieć coś takiego jak immunitet poselski, wszyscy powinni tak samo odpowiadać za swoje czyny
18–24 lat	61%
25–34	55%
35–44	72%
45–54	67%
55–64	74%
65 i powyżej	77%

Źródło: opracowanie na podstawie *Oczekiwania wobec polityków – funkcje publiczne a życie prywatne*, Raport CBOS, BS/118/2013, sierpień 2013.

Z zestawienia tego wynika, że najmniej radykalną opinię na temat immunitetu wyrażają ludzie młodzi w wieku 25–34 lat (55 proc. za całkowitym zniesieniem immunitetu), co w dużej mierze zapewne łączy się również z problematyką poziomu wykształcenia, gdyż w badanym przedziale wiekowym znajdują się relatywnie najczęściej osoby, które w nieodległej przeszłości mogły uzyskać wykształcenie wyższe. Aż 40 proc. respondentów w tym przedziale wiekowym opowiada się za utrzymaniem immunitetu, ale z ograniczeniami. Najbardziej radykalną opinię wyrażają natomiast osoby starsze, które ukończyły 65 lat (77 proc. za całkowitym zniesieniem immunitetu). Dodać należy, że można zauważyć zróżnicowanie opinii zależnie od wykonywanej pracy. Najmniej radykalne opinie wyrażają osoby pracujące na własny rachunek (52 proc. za całkowitym zniesieniem immunitetu) oraz osoby należące do kadry kierowniczej i specjalistów z wyższym wykształceniem (50 proc. za całkowitym



zniesieniem immunitetu). Najbardziej radykalnie przeciwko immunitetowi opowiadają się robotnicy wykwalifikowani (74 proc. za całkowitym zniesieniem immunitetu) i rolnicy (73 proc. za całkowitym zniesieniem immunitetu).

## Podsumowanie: krytyka i obrona immunitetu

W państwach stabilnej demokracji instytucja immunitetu jest poddawana krytyce prowadzącej czasem do formułowania nawet skrajnych wniosków na rzecz jej likwidacji. Główne osie sporu (toczącego się w pracach politologicznych i w doktrynie prawa konstytucyjnego, a także wśród dziennikarzy i polityków) pomiędzy przeciwnikami i zwolennikami zachowania immunitetu omawia m.in. Bogusław Banaszak<sup>60</sup>. W świetle jego obserwacji badawczych, krytycy immunitetu twierdzą, że obecnie nie ma rzeczywistych zagrożeń dla swobód parlamentarzystów ze strony władzy wykonawczej, która w wielu krajach jest przecież zależna od parlamentu i podlega jego kontroli, a ponadto istnienie kontroli ze strony niezawisłych sądów również chroni swobodę pracy parlamentarzystów<sup>61</sup>. Innym argumentem jest to, że immunitet (szczególnie przywilej nietykalności) przeczy zasadzie równości i daje parlamentarzystom przywileje nadużywane niekiedy dla celów niemających związku z funkcją przez nich wypełnianą (np. niemożliwość zbadania zawartości alkoholu w organizmie posła w trakcie kontroli drogowej i niemożliwość wystawienia mandatu za wykroczenia w ruchu drogowym)<sup>62</sup>. W Polsce i niektórych innych państwach wyraźnie dostrzec można ograniczenie ochrony praw konstytucyjnie zagwarantowanych jednostce, w związku z tym, iż do pociągnięcia parlamentarzysty do odpowiedzialności za naruszenie praw osób trzecich potrzebna jest zgoda izby „a tym samym włącza się ochronę praw osób trzecich do immunitetu nietykalności”<sup>63</sup>.

Z kolei zwolennicy utrzymania immunitetu, twierdzą, że istota immunitetu niewiele się dziś zmieniła. Pojawiły się za to nowe powody, które uzasadniają jego zachowanie, co wiąże się z postępem cywilizacyjnym i zwiększeniem m.in. technicznych możliwości ingerencji władzy wykonawczej w życie obywateli, w szczególności:

<sup>60</sup> B. Banaszak, *Porównawcze prawo konstytucyjne...*, s. 388.

<sup>61</sup> Tamże, s. 389.

<sup>62</sup> Tamże.

<sup>63</sup> Tamże.

1. według zwolenników zachowania immunitetu, w państwach, w których funkcję prokuratora generalnego pełni minister sprawiedliwości istnieje możliwość upolitycznienia i tendencyjnego działania prokuratury wobec części parlamentarzystów
2. w interesie społecznym jest to, aby przedstawiciele obywateli mogli w sposób swobodny i bez przeszkód formułować krytykę wobec działania różnych podmiotów działających w przestrzeni publicznej,
3. formułowana jest też teza o nowej funkcji immunitetu związanej z ochroną mniejszości, według której pojedynczych parlamentarzystów można zaliczyć do najmniejszych mniejszości<sup>64</sup>.

Krytycy immunitetu podkreślają zbyt szerokie obejmowanie immunitetem również działalności wykonywanej poza parlamentem (Izrael, Polska), co daje liczne podstawy dla różnych interpretacji subiektywnych. Przywołując ten kontekst B. Banaszak pisze: „*W tych warunkach jedynym słusznym rozwiązaniem wydaje się zrezygnowanie w ogóle z objęcia zakresem immunitetu materialnego działań poza parlamentem. Dzieje się tak dlatego, że nie jest możliwa precyzyjna regulacja ustawowa tej materii, gdyż nie jest możliwe enumeratywne wyliczenie w ustawie wszystkich potencjalnych sytuacji, w których działalność poza parlamentem wchodzi w zakres sprawowania mandatu*”<sup>65</sup>.

Nie można obecnie wskazać jednolitej tendencji w parlamentach europejskich, która potwierdzałaby, że istnieje wyraźne ograniczanie immunitetów, np. w 1990 roku w Szwajcarii zdecydowano odrzucić projekt zniesienia immunitetu nietykalności, a w Austrii w 1979 roku zmieniono konstytucję, aby częściowo ograniczyć nieuzasadnione przywileje parlamentarzystów<sup>66</sup>. Z kolei przypomnieć w tym miejscu należy, że w 2012 roku parlament Słowacji całkowicie zniósł immunitet formalny (de facto wyjątkowo archaiczny, ze względu na zakres ochrony deputowanych).

W warunkach polskich istnienie immunitetu formalnego powoduje pewne uciążliwości nie tylko dla obywateli, ale również z punktu widzenia pracy Sejmu i Senatu, a także po części dyskomfortu dla poszczególnych parlamentarzystów, będących w różnych sytuacjach obiektem zintensyfikowanego zainteresowania ze strony środków masowego przekazu.

W opiniach na rzecz ograniczenia immunitetu formalnego w Polsce podnosi się argument, że np. wykroczenia drogowe parlamentarzystów mające drobny charakter (tych jest de facto większość) wymagają obecnie nieracjonalnego, niesfunkcjonalnego uruchamiania poważnej, długotrwałej

---

<sup>64</sup> Tamże, s. 389–393.

<sup>65</sup> Tamże, s. 392.

<sup>66</sup> Tamże, s. 392–393.

i złożonej procedury uchylenia immunitetu przez organy, których istotą funkcjonowania powinno być jednak rozpatrywanie spraw o znacznie większym ciężarze gatunkowym<sup>67</sup>.

Podjęta w niniejszym artykule analiza, prowadzić może do rozważenia trzech możliwości zmian w zakresie funkcjonowania instytucji immunitetu formalnego w Polsce:

1. wariant całkowitej likwidacji immunitetu formalnego (Słowacja, Holandia)
2. wariant ograniczenia, zawężenia immunitetu, np. poprzez wyłączenie z niego wykroczeń drogowych (Austria)
3. wariant uproszczenia procedur parlamentarnych w zakresie uchylenia immunitetu, np. poprzez nadanie uprawnień dla prezydium izby do uchylenia immunitetu (Francja), bądź przyjęcie zasady, że nie wyrażenie opinii izby w określonym terminie skutkuje automatycznym uchyleniem immunitetu (Austria).

## STRESZCZENIE

Potrzebę funkcjonowania immunitetu należy oceniać zarówno biorąc pod uwagę korzyści systemowe, jakie z niego płyną, jak i zagrożenia oraz różnorodne patologie czy nadużycia. Zrównoważona ocena korzyści i strat dla funkcjonowania organów państwowych wymaga refleksji z punktu widzenia doświadczeń historycznych i problemów bieżących, współczesnych. Istotne wydaje się prognostyczne podejście do możliwych zakłóceń organizacyjnych w przypadku dokonywania zmian regulacji prawnych w tym zakresie. Współcześnie nie można wskazać jednolitej tendencji w parlamentach europejskich, która potwierdzałaby, że istnieje wyraźna potrzeba ograniczania immunitetów.

Immunitetowi towarzyszy wiele mitów, które są źródłem inspiracji polityków i publicystów domagających się jego całkowitego zniesienia. Jeden z tych mitów wiąże się z określaniem immunitetu jedynie jako przywileju. W świetle Konstytucji RP na ochronę parlamentarzystów składają się dwa immunitety (bezwzględny i względny) oraz przywilej nietykalności. Parlamentarzystom w większości państw przysługuje ochrona przed wszczęciem postępowania karnego, jednakże na ogół nie rozciąga się on na sferę cywilnoprawną. W Polsce dostrzec można ograniczenie ochrony praw

<sup>67</sup> A. Bisztyga, *Ekspertyza prawna będąca analizą porównawczą zakresu ochrony wynikającego z immunitetu parlamentarnego, sędziowskiego i prokuratorskiego w kontekście popełnienia wykroczenia przez parlamentarzystę, sędziego lub prokuratora z uwzględnieniem propozycji zawartych w poselskim projekcie ustawy*, [w:] *Problematyka zakresu ochrony wynikającego z immunitetu parlamentarnego*, s. 14–15.

konstytucyjnie zagwarantowanych jednostce, w związku z tym, iż do pociągnięcia parlamentarzysty do odpowiedzialności za naruszenie praw osób trzecich potrzebna jest zgoda izby, w której zasiada. Ponadto istnienie immunitetu formalnego powoduje pewne uciążliwości nie tylko dla obywateli, ale również z punktu widzenia pracy Sejmu i Senatu. Wiąże się to też z dyskomfortem dla samych parlamentarzystów, będących w różnych sytuacjach obiektem nadmiernego zainteresowania ze strony środków masowego przekazu.

*Sebastian Kozłowski*

#### **IMMUNITY AS A SUBJECT OF DISCUSSION OF THE PRIVILEGES OF PARLIAMENTARIANS**

The need for the functioning of immunity should be weigh up according both the system benefits which it provides and risks, and various pathologies or abuse. A balanced view of the benefits and vices for the functioning of public authorities requires reflection from the point of view of historical experiences and current, nowadays problems. It seems to be important prognostic aspect of possible organizational disruption for the amendment of regulations in this sphere. Today, we can not specify a uniform trend in European parliaments, which would prove that there is an authentic need to limit immunities.

Journalistic comments appear sometimes in simplifying the problem of waive the Member's immunity. However it is important to notice that immunity may not be waived in all circumstances, in every dimension, but only in particular, specific case. The problem of immunity is accompanied by many myths that are the source of inspiration for politicians and journalists calling for its total elimination. One of the myths is based on description of immunity only as a privilege. In the light of the Polish Constitution, system of the protection of parliamentarians is built on two immunities (absolute and relative), and the privilege of immunity. Parliamentarians in most countries are entitled to protection from criminal prosecution, but generally it does not extend to the realm of civil law. In Poland we can see the limitation of protection of the individual rights, guaranteed by Constitution, in situation of hold a parliamentarian to account for the infringement of the rights of any third parties, because is required endorsement of the Chamber, in which he sits. Furthermore, the operation of formal immunity causes some inconvenience not only for citizens but also from the point of view of the proper functioning of the Sejm and the Senate. It also entails discomfort for the parliamentarians, who are involved in various situations, being of excessive interest from the media.

**KEY WORDS:** *Constitution, parliament, privilege, absolute immunity, relative immunity, justice*

**Bibliografia**

- B. Banaszak, *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*, Warszawa 2007.
- A. Bisztyga, *Ekspertyza prawna będąca analizą porównawczą zakresu ochrony wynikającego z immunitetu parlamentarnego, sędziowskiego i prokuratorskiego w kontekście popełnienia wykroczenia przez parlamentarzystę, sędziego lub prokuratora z uwzględnieniem propozycji zawartych w poselskim projekcie ustawy*, [w:] *Problematyka zakresu ochrony wynikającego z immunitetu parlamentarnego, sędziowskiego i prokuratorskiego w kontekście popełnienia wykroczenia przez parlamentarzystę, sędziego lub prokuratora*, „Opinie i Ekspertyzy”, Kancelaria Senatu, OE-205, kwiecień 2013.
- M. Chmaj, *Immunitet parlamentarny w Polsce. Stan obecny i perspektywy zmian*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2009.
- L. Garlicki, *Komentarz do art. 105*, [w:] K. Działocha, L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, t. II*, Warszawa 2001.
- L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2007.
- K. Grajewski, *Immunitet parlamentarny w prawie polskim*, Warszawa 2001.
- K. Grajewski, *Odpowiedzialność posłów i senatorów na tle zasady mandatu wolnego*, Warszawa 2009.
- K. Grajewski, *Opinia prawna na temat wybranych aspektów immunitetu i nieetykalności parlamentarzystów, sędziów i prokuratorów*, [w:] *Problematyka zakresu ochrony wynikającego z immunitetu parlamentarnego, sędziowskiego i prokuratorskiego w kontekście popełnienia wykroczenia przez parlamentarzystę, sędziego lub prokuratora*, „Opinie i Ekspertyzy”, Kancelaria Senatu, OE-205, kwiecień 2013.
- B. Janusz-Pohl, *Immunitety w polskim postępowaniu karnym*, Warszawa 2009.
- D. Łukasz, K. Borowski, R. Puchta, A. Pol, *Immunitet parlamentarny w wybranych krajach Unii Europejskiej*, [w:] W. Odrowąż-Sypniewski (red.), *Immunitet parlamentarny. Zagadnienia podstawowe*, Kancelaria Sejmu. Biuro Analiz Sejmowych, Warszawa 2007.
- W. Michalski, *Immunitety w polskim procesie karnym*, Warszawa 1970.
- J. Mordwiłko, *Immunitet parlamentarny po jego dostosowaniu w roku 2003 do Konstytucji*, [w:] W. Odrowąż-Sypniewski (red.), *Immunitet parlamentarny. Zagadnienia podstawowe*, (Kancelaria Sejmu. Biuro Analiz Sejmowych), Warszawa 2007.
- J. Mordwiłko, *Respektowanie immunitetu parlamentarnego przez organa stosujące przymus w sprawie dotyczącej posła*, [w:] *Status posła, cz. I, Wybór ekspertyz prawnych do art. 1–24 ustawy z 9 maja 1996 r. o wykonywaniu*

- mandatu posła i senatora (Dz.U. z 2003 r. nr 221, poz. 2199, ze zm.)*,  
Studia Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu, Warszawa 2007.
- Ch. Perelman, *O sprawiedliwości*, Warszawa 1959.
- W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2007.
- B. Szepietowska, *Immunitet parlamentarny w państwach Europy Zachodniej i w USA*, „Biuletyn. Ekspertyzy i Opinie Prawne”, Kancelaria Sejmu, 3(6)/92, Warszawa 1993.
- P. Uziębło, *Immunitet Parlamentarny w państwach Unii Europejskiej*, Internet 2005-2006, <http://pedrou.w.interia.pl/immunitet.pdf> (dostęp 30-01-2017).