

**KANCELARIA SEJMU
BIURO STUDIÓW
I EKSPERTYZ**



Biuro Studiów i Ekspertyz

**WYDZIAŁ OPINII
PRAWNYCH**

**Immunitet parlamentarny
(refleksje na tle praktyki)**

Marzec 1996

Janusz Mordwiłko

Raport

Nr 84

Immunitet poselski spełnia istotną rolę w działalności posłów i senatorów oraz w funkcjonowaniu parlamentu. Dobrze zatem, że tak złożona, zwłaszcza na gruncie Małej Konstytucji, instytucja ustrojowa poddawana jest systematycznej analizie przez doktrynę oraz interpretacji przez orzecznictwo sądowe. Do jednego z pierwszych na gruncie Małej Konstytucji artykułów, autora niniejszego opracowania¹, dołączyły inne rozprawy naukowe², a pozycje literatury naukowej zostały wsparte orzeczeniami Sądu Najwyższego³, z którego jedno (Uchwała Izby Karnej SN z dnia 16 lutego 1994 r., sygn. akt I KZP 40/93) ma ważne znaczenie dla interpretacji określenia "wykonywania mandatu poselskiego", użytego w art. 7 ust. 1 MK. Praktyka funkcjonowania Sejmu wysuwa wciąż nowe kwestie związane ze stosowaniem immunitetu⁴, ponieważ nie znajdują one odzwierciedlenia w dotychczasowych opracowaniach bądź istniejące ustalenia doktryny (zwłaszcza sprzed wejścia w życie Małej Konstytucji) okazują się niewystarczające dla praktyków, zachodzi potrzeba ich analizy i omówienia.

W prezentowanym artykule analizujemy przepisy prawne oraz kwestie związane z immunitetem poselskim, ale zdecydowana większość refleksji i ustaleń odnosi się także do immunitetu senatorskiego, jako, że w myśl art. 26 MK do senatorów stosuje się odpowiednio m.in. art. 7 MK.

I. Postępowanie z wnioskiem o pociągnięcie posła do odpowiedzialności karnej gdy czyn objęty jest immunitetem materialnym.

Na wniosek Prokuratora Generalnego, skierowanego do Sejmu, o wyrażenie zgody na pociągnięcie posła do odpowiedzialności karnej za czyn z art. 266 § 1 KK, powstało pytanie; czy Sejm ma obowiązek rozpatrzenia wniosku Prokuratora Generalnego o wyrażenie zgody na pociągnięcie posła do odpowiedzialności karnej, jeżeli zarzucany mu czyn objęty jest immunitetem materialnym. I chociaż Sejm dokonał już rozstrzygnięcia to jednak decyzja ta, ze względu na niewygasa naszym zdaniem kontrowersyjność, zasługuje w pełni na przedstawienie i omówienie.

Poszukując odpowiedzi na sformułowane powyżej zapytanie warto zwrócić uwagę, iż podobna kwestia wystąpiła w praktyce konstytucyjnej Włoch i została rozstrzygnięta wyrokiem włoskiego Trybunału Konstytucyjnego, który, w przeciwieństwie do polskiego sądu konstytucyjnego mógł, z racji swoich kompetencji, w sprawie zdecydować⁵.

Konstytucja republiki Włoskiej z 1947 r. zna dwie formy immunitetu parlamentarnego: immunitet formalny (art. 68 ust. 2) oraz immunitet materialny związany z wykonywaniem funkcji parlamentarnych - zwany przywilejem nieodpowiedzialności (art. 68 ust. 1). Niespornym było, iż o uchyleniu immunitetu formalnego decyduje zainteresowana izba parlamentu. Powstało natomiast pytanie, kto jest właściwy do rozstrzygnięcia, czy zachowanie deputowanego mieści się w pojęciu "wykonywania funkcji parlamentarnych", a więc jest objęte przywilejem nieodpowiedzialności. W sporze pomiędzy włoskim Senatem, który uznał, iż "naturalną konsekwencją zakazu pociągnięcia do odpowiedzialności za czyny, o których mowa w art. 68 ust. 1 Konstytucji, jest wyłączenie odpowiedzialności" - co skutkowało uchwałą Senatu zakazującą Sądowi Apelacyjnemu prowadzenia postępowania, a Sądem Apelacyjnym uważającym, iż izbom parlamentarnym nie przysługuje kompetencja do rozstrzygnięcia, czy kwestie przedstawiane im w trybie art. 68 ust. 2 pozostają w zakresie objętym przywilejem nieodpowiedzialności z art. 68 ust. 1 Konstytucji, wypowiedział się wyrokiem włoski Trybunał Konstytucyjny jako organ rozstrzygający we Włoszech także spory kompetencyjne między władzami państwowymi.

Trybunał uznał wniosek za dopuszczalny i orzekł, iż rozstrzygnięcie wątpliwości co do kwalifikacji charakteru czynów członków parlamentu nie może być pozostawiane izbom na zasadzie monopolu, zwłaszcza gdy chodzi o proces cywilny, którego rozstrzygnięcie należy do kompetencji władzy sądowniczej. W konkluzji Trybunał Konstytucyjny orzekł, iż słuszne było stanowisko Sądu Apelacyjnego kwestionujące uprawnienie Senatu do samodzielnego rozstrzygnięcia w sprawie immunitetu materialnego.

Na gruncie polskich przepisów konstytucyjnych odpowiedź na postawione na wstępie pytanie nie daje się sformułować w sposób jednoznaczny, co ułatwia zarazem piszącemu opowiedzenie się za jednym z możliwych rozwiązań. Nasuwają się bowiem dwie możliwe interpretacje przepisów konstytucyjnych i odpowiadające im dwa sposoby postępowania w sprawie uchylenia immunitetu.

Pierwszy punkt widzenia ściśle koresponduje z charakterem immunitetu materialnego, zakreślonym w art. 7 ust. 1 MK. Art. 7 ust. 1 Małej Konstytucji stanowi, że poseł nie może być pociągnięty do odpowiedzialności za działania wynikające z wykonywania mandatu ani w czasie trwania mandatu, ani po jego wygaśnięciu, chyba że narusza dobra osobiste innych osób. Parlamentarny immunitet materialny oznacza zatem nieodpowiedzialność (niekaralność) deputowanego za działania wynikające z pełnienia funkcji deputowanego w organie przedstawicielskim. Dlatego też ten immunitet nazywany jest niekiedy immunitetem niekaralności (nieodpowiedzialności), gdyż uchyla karalność czynu w przeciwieństwie do immunitetu formalnego, stanowiącego jedynie przeszkodę procesową uniemożliwiającą wszczęcie i prowadzenie postępowania karnego przeciwko deputowanemu. To "zwolnienie od odpowiedzialności" dotyczy tylko czynów (działań), które wynikają z wykonywania przez przedstawiciela jego mandatu i nie są czynami naruszającymi dobra osobiste innych osób. Immunitet materialny nie chroni deputowanego przed odpowiedzialnością prawną, jeżeli podjęte przez niego działania wynikają wprawdzie z wykonywania mandatu, ale jednocześnie naruszają dobra osobiste innych osób.

Parlamentarny immunitet materialny jest immunitetem trwałym, gdyż uchyla odpowiedzialność czynu popełnionego w okresie sprawowania funkcji przez posła zarówno w czasie trwania mandatu, jak i po jego wygaśnięciu. Fakt wygaśnięcia mandatu nie ma zatem żadnego znaczenia dla dalszego obowiązywania regulacji dotyczących immunitetu materialnego w stosunku do osoby, która była członkiem parlamentu, ale tylko w odniesieniu do czynów popełnionych przed upływem kadencji, w czasie której osoba ta była deputowanym.

Immunitet materialny jest immunitetem bezwzględny, gdyż jego działanie nie jest uzależnione od decyzji jakiegokolwiek organu, parlament ani inny organ nie może go uchylić. Poseł nie może zrzec się immunitetu materialnego, nawet zrzeczenie się mandatu przez deputowanego, które skutkuje wygaśnięciem jego mandatu (art. 131 ust. 1 Ordynacji wyborczej do Sejmu), nie powoduje wygaśnięcia immunitetu materialnego, gdyż ma on charakter trwały i działa również po wygaśnięciu mandatu.

Ta postać immunitetu przysługującego posłowi jest szczególną gwarancją konstytucyjną nie tylko swobody działania deputowanego, ale gwarancją niezależności i autonomii izb parlamentu.

Ta istota immunitetu materialnego pozwalałaby uznać, iż wniosek Prokuratora Generalnego o uchylenie immunitetu za czyn posła objęty sferą art. 7 ust. 1 MK (z tytułu "wykonywania mandatu") jest bezprzedmiotowy, zatem Prezydium Sejmu mogłoby wniosek taki zwrócić Prokuratorowi Generalnemu nie kierując go do rozpatrzenia przez Komisję Regulaminową oraz sam Sejm. Kierując się więc istotą immunitetu materialnego, jego trwałym charakterem, możnaby uznać, iż Sejm nie ma obowiązku

rozpatrzenia wniosku Prokuratora Generalnego o wyrażenie zgody na pociągnięcie posła do odpowiedzialności karnej, jeżeli zarzucany mu czyn objęty jest immunitetem materialnym. Można bowiem uznać, iż takie działanie Prezydium Sejmu (bądź samego Sejmu gdyby Prezydium chciało pozyskać akceptację Izby) uzasadnione jest autonomią i niezależnością parlamentu.

Takie postępowanie zdradza jednak pewne ujemne konsekwencje:

1) Prezydium Sejmu (czy też Sejm) sam dokonuje niejako oceny czynu posła, o którym traktuje wniosek Prokuratora Generalnego uznając, iż jest czynem objętym immunitetem materialnym, a więc działaniem wynikającym z wykonywania mandatu "poselskiego" i nie naruszającym dóbr osobistych innych osób. Tak więc o kwalifikacji charakteru czynów posłów rozstrzyga w istocie Sejm, stając się w pewnym sensie "sędzią we własnej sprawie".

2) Drugą ujemną konsekwencją jest możliwość wywołania, przy takim postępowaniu, sporu kompetencyjnego pomiędzy Sejmem a władzą sądową, wszak Prokurator Generalny mimo nie rozpatrzenia jego wniosku przez Sejm może sprawę skierować do sądu. Jeżeli sąd uznałby, że czyn posła objęty jest immunitetem materialnym, to sprawę umorzyłby (w oparciu o przepisy k.p.k.), ale jeśli uznałby, iż działanie posła nie pozostawało w sferze wykonywania mandatu bądź naruszało dobra osobiste innych osób, to wchodziłby (sąd) w istocie w spór kompetencyjny z Sejmem. W Polsce nie ma natomiast organu, który rozstrzygałby spory kompetencyjne między władzami państwa. Co więcej konsekwentne stanowisko Sejmu prowadziłoby w istocie do ingerencji władzy ustawodawczej w działalność władzy sądowej.

Drugi sposób postrzegania treści całego artykułu 7 Małej Konstytucji (wyraźnie bliższy piszącemu) polega na uznaniu, iż ustęp 2 artykułu MK jest przepisem określającym zakres odpowiedzialności posła oraz tryb parlamentarny pociągania do tej odpowiedzialności. Poseł nie może być pociągnięty do odpowiedzialności karnej i karno-administracyjnej bez zgody izby, która wyrażana jest w odpowiednim trybie. Sejm wyraża jedynie zgodę na pociągnięcie posła do odpowiedzialności, stąd Komisja Regulaminowa i Spraw Poselskich, a za nią Sejm bada czy ich zdaniem delikt będący przedmiotem wniosku Prokuratora Generalnego miał faktycznie miejsce, bada rzeczywiste okoliczności jego popełnienia, kontekst społeczno-polityczny popełnienia czynu, konsekwencje wydania lub nie wydania posła sądom dla dalszego pełnienia przez niego mandatu.

Komisja regulaminowa i Spraw Poselskich oraz Sejm nie bada winy oraz zakresu winy posła, nie bada prawnej natury deliktu oraz poprawności prawnej kwalifikacji czynu, ewentualnych konsekwencji prawnych tj. kary jaką może za popełnienie deliktu ponieść poseł - te aspekty bada Prokurator Generalny przedkładając wniosek, a przede wszystkim sąd jeśli sprawa stanie się przedmiotem sądowego postępowania.

Ustęp 2 art. 7 skierowany jest do Sejmu (Senatu), to Sejm rozstrzyga czy wniosek Prokuratora Generalnego spełnia wymogi wniosku z art. 7 ust. 2 (dotyczy odpowiedzialności karnej i karno-administracyjnej) i podejmuje decyzję w odpowiednim trybie o uchyleniu bądź nieuchyleniu immunitetu poselskiego. Ustęp 1 art. 7 nie może być w żadnym razie podstawą wniosku Prokuratora Generalnego. Można bowiem uznać, iż ustęp pierwszy art. 7 MK nie jest skierowany (nie odnosi się) do Sejmu, przepis ustępu pierwszego jest częścią prawa materialnego i jest skierowany do organów wymiaru sprawiedliwości (Prokuratora Generalnego i sądów). To Prokurator Generalny bądź sąd kiedy rozstrzyga w sprawie czynu (działania) posła winien zbadać, kierując się treścią art. 7 ust. 1, czy działanie posła nie jest objęte dyspozycją art. 7 ust. 1 Małej Konstytucji czyli immunitetem materialnym. Można by uznać, iż art. 7 ust. 1 jako przepis prawa materialnego

7 ust. 1 jako przepis prawa materialnego dopełnia właściwość Prokuratora Generalnego i sądów w odniesieniu do spraw, którymi objęci są posłowie lub senatorowie.

W takim rozumieniu treści art. 7 Małej Konstytucji należałoby uznać, iż Sejm ma obowiązek rozpatrzyć wniosek Prokuratora Generalnego, skierowany na podstawie art. 7 ust. 2 MK o wyrażenie zgody na pociągnięcie posła do odpowiedzialności karnej. Można bowiem uznać, iż Prokurator Generalny podejmując decyzję o skierowaniu do Sejmu wniosku o pociągnięcie posła do odpowiedzialności karnej rozważył (zbadał) działanie posła w świetle art. 7 ust. 1 Małej Konstytucji. Nawet więc jeżeli by Prokurator Generalny objął swoim wnioskiem skierowanym do Sejmu (na podstawie art. 7 ust. 2 MK) działanie posła leżące w sferze wykonywania mandatu, a więc objęte immunitetem materialnym, to Sejm rozpatruje wniosek. W przypadku uchylenia immunitetu poselskiego przez Sejm na podstawie art. 7 ust. 2 MK i skierowania sprawy do sądu, sąd (władza sądowa) ma bezwzględny obowiązek zbadania, czy wniosek Prokuratora nie objął działania poselskiego objętego immunitetem materialnym, czyli pozostającego w sferze wykonywania mandatu. Jeżeli działanie posła wynikało z wykonywania mandatu, a nie naruszało dóbr osobistych innych osób, sąd umarza postępowanie jako bezprzedmiotowe.

Te dwie wizje immunitetu poselskiego (senatorskiego w świetle Małej Konstytucji nie pozostają zdaniem opiniującego w jakiejś kolizji, są to dwa spojrzenia na tę samą sytuację, przy czym implikują one tylko odmienny sposób postępowania Sejmu z wnioskiem Prokuratora Generalnego - jedno spojrzenie nie zdradza obowiązku Sejmu rozpatrzenia wniosku, drugie zdecydowanie autorowi bliższe taki obowiązek stwarza.

Przedstawiona powyżej analiza zagadnienia i prezentowany punkt widzenia dokonywana jest przez konstytucjonalistę. Trzeba mieć jednak świadomość, iż omawiana kwestia znajduje się na pograniczu prawa konstytucyjnego i karnego (zarówno materialnego jak i procesowego), formułujący pogląd nie czując się dostatecznie pewnie na gruncie prawa karnego chciałby tylko podnieść niektóre aspekty problemu postrzegane przez karnistów. Poglądy nauki prawa karnego wydają się, pomimo odmienności toku rozumowania, wspierać drugą z zaprezentowanych powyżej interpretacji art. 7 Małej Konstytucji.

Scharakteryzowana istota immunitetu materialnego, według której działania posła wynikające z wykonywania mandatu są zawsze legalne, bowiem nie stanowią naruszenia prawa (czyny tracą charakter deliktów) jest powszechnie uznawana w doktrynie prawa konstytucyjnego. Co więcej podzielił ją Sąd Najwyższy dokonując interpretacji art. 7 ust. 1 Małej Konstytucji, w wyniku rozpatrywania pytania prawnego Sądu Wojewódzkiego (Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 16 lutego 1994 r.)⁶. Takie pojmowanie immunitetu materialnego nie jest jednak w pełni podzielane w doktrynie prawa karnego. Raczej nawet dominuje w niej opinia, że immunitet materialny powoduje wyłączenie karalności czynu określonej osoby, a w rezultacie nieważność pociągnięcia jej do odpowiedzialności karnej.

Spór ma tylko pozornie teoretyczne znaczenie. Przyjęcie bowiem koncepcji konstytucjonalistycznej rodzi konsekwencję wiodącą do nieodpowiedzialności osób współuczestniczących w naruszaniu przez posła norm prawa karnego (podlegaczy, pomocników, a także osób kierujących ewentualnym dokonaniem przez posła przestępstwa). Warunkiem odpowiedzialności osób trzecich jest bezpośredni związek z określonym w ustawie typem czynu zabronionego. Skoro zaś działania posła w pewnym zakresie należałoby uznać za prawnie dozwolone, wykluczona byłaby też odpowiedzialność związanych z nimi osób trzecich. W istocie więc takie rozumienie po-

jęcia immunitetu prowadzi do rozszerzenia przywileju (o charakterze wyjątkowym) także na osoby trzecie.

Przedstawiciele nauki prawa karnego zwracają także uwagę, iż wykładnia art. 7 ust. MK, zakładająca legalność działań mieszczących się w zakresie wykonywania mandatu poselskiego, nie odpowiada w pełni jego dosłownemu brzmieniu. Użyte w nim określenie "pociąganie do odpowiedzialności" jest, przynajmniej w zakresie prawa karnego, pojęciem wyłącznie procesowym. Zakaz zawarty w tym przepisie powinien być zatem rozumiany jako przeszkoda w prowadzeniu postępowania (ujemna przesłanka procesowa). Stąd też skutki takiego zakazu dotyczą jedynie wszczęcia czy kontynuowania stosownego postępowania przed organami państwowymi w szczególności przed sądami. Zdaniem więc karnistów zbyt daleko idące wydaje się przenoszenie skutków takiej regulacji na materialno-prawną charakterystykę określonego czynu. Ich zdaniem za takim ("procesowym") rozumieniem zwrotu "pociąganie do odpowiedzialności" przemawia też użycie przez ustawodawcę identycznego sformułowania w ust. 2 artykułu 7 MK. Ten przepis ustanawia zakazy o charakterze niewątpliwie proceduralnym. Chociaż więc zakres czasowy i przedmiotowy obydwu przepisów jest odmienny nie daje to, zdaniem przedstawicieli prawa karnego, podstawy do tak znacznego zróżnicowania rozumienia, podobnej w swej istocie deklaracji ustawodawcy konstytucyjnego⁷. Ich zdaniem literalne brzmienie art. 7 ust. 1 MK realizuje raczej koncepcję immunitetu formalnego rozumianego jako ograniczenie lub nawet wyłączenie możliwości wyegzekwowania odpowiedzialności na drodze sądowej. Ma on charakter immunitetu bezwzględnego, nie jest bowiem możliwe jego uchylenie co stanowi podstawową różnicę w stosunku do regulacji zawartej w art. 7 ust. 2 (immunitet względny). Skutki immunitetu materialnego i formalnego bezwzględnego są w zasadzie identyczne; w zakresie czynów naruszających normę prawa karnego sprowadzają się one (w obydwu konstrukcjach) do odmowy wszczęcia lub do umorzenia postępowania.

Prezentacja karnistycznego punktu widzenia, wspierająca w swojej istocie drugą z zaprezentowanych w rozprawie wizji, uwypukla złożoność omawianego zagadnienia i potrzebę wypracowania reguł odnoszących się do zakresu mandatu przedstawicielskiego wobec niejednoznaczności przepisów konstytucyjnych. Precedensowa decyzja Sejmu w tej sprawie, mocą której Sejm przyjął wariant polegający na samodzielnym rozstrzygnięciu o tym czy działanie posła objęte jest immunitetem materialnym nie znosi wątpliwości w tym złożonym zagadnieniu⁸.

W drugiej części niniejszego opracowania, poświęconej kręgowi podmiotów uprawnionych do wnioskowania o wyrażenie zgody na pociągnięcie posła do odpowiedzialności karnej przez Sejm stwierdzamy, iż w sprawach prywatnoskargowych wnioskodawcą o pociągnięcie posła do odpowiedzialności karnej może być oskarżyciel prywatny. W sytuacji kiedy z wnioskodawcą jest oskarżyciel prywatny dylemat podmiotu właściwego do badania czy działanie posła objęte jest immunitetem materialnym, o którym stanowi art. 7 ust. 1 MK, naszym zdaniem znika, jest on bowiem zasadny tylko w przypadku gdy wnioskodawcą jest oskarżyciel publiczny, czyli prokurator. O takim stanowisku zdaje się jednoznacznie przesądzać treść art. 7 ust. 1 MK, który stanowi, iż "poseł nie może być pociągnięty do odpowiedzialności za działania wynikające z wykonywania mandatu (...), chyba że narusza dobra osobiste innych osób". Tak więc Konstytucja nie chroni immunitetem posła, który swoim działaniem (choćby wynikającym z wykonywania mandatu) narusza "dobra osobiste innych osób". Ponieważ fakt naruszenia dobra osobistego ma charakter subiektywny, to wypowiedającym się w takiej sytuacji nie może być Sejm, organem tym może być jedynie sąd. Tylko sąd może zbadać i rozstrzygnąć, czy działanie (nawet wynikające z wykonywania mandatu) nie naruszyło dobra

wykonywania mandatu) nie naruszyło dobra osobistego "innych osób" przede wszystkim oskarżyciela prywatnego (pokrzywdzonego). Przepis konstytucyjny nie chroni bowiem immunitetem materialnym działania posła, które chociaż wynikało z wykonywania mandatu, to jednak naruszało dobra osobiste innych osób. Sejm mając do czynienia z wnioskiem oskarżyciela prywatnego o pociągnięcie posła do odpowiedzialności karnej, w którym to wniosku oskarżyciel zarzuca, iż czyn posła naruszył (jego zdaniem) jego dobra osobiste, musi - zbadawszy całokształt okoliczności sprawy - podjąć decyzję o wyrażeniu lub nie wyrażeniu zgody na pociągnięcie posła do odpowiedzialności karnej.

II. Krąg podmiotów uprawnionych do wnioskowania o uchylenie immunitetu.

Ustawodawstwo polskie przyznając ochronę prawną (immunitet) członkom Trybunału Konstytucyjnego, sędziom Trybunału Stanu, sędziom Sądu Najwyższego i sądom powszechnych nie precyzuje podmiotów uprawnionych do występowania z wnioskiem o uchylenie tej ochrony. Odpowiednie ustawy regulujące m.in. status prawny członków tych organów zadowolają się jedynie stwierdzeniem, iż "wniosek" o pociągnięcie do odpowiedzialności karnej rozpatrywany jest w określonym - zazwyczaj - szczególnym trybie.

Przeгляд przepisów konstytucyjnych i regulaminów parlamentarnych europejskich państw demokratycznych, pod kątem warunków proceduralnych uchylenia immunitetu deputowanych wskazuje, iż kwestia podmiotów uprawnionych do wnioskowania o uchylenie immunitetu deputowanego znajduje uregulowanie poza sferą przepisów konstytucyjno-parlamentarnych. Jedynie w regulaminie włoskiej Izby Deputowanych stanowi się, iż "przewodniczący Izby kieruje akta przesłane przez władzę sądową w celu podjęcia decyzji co do uchylenia immunitetu". Inne regulaminy parlamentarne stanowią ogólnie o "wniosku" o pociągnięcie do odpowiedzialności karnej lub aresztowanie, który rozpatrywany jest w drodze szczególnej parlamentarnej procedury.

Polskie prawo konstytucyjne również nie rozwiązuje tej kwestii. Mała Konstytucja określa (art. 7) zakres immunitetu poselskiego (senatorskiego) i nietykalności poselskiej oraz ogólnie tryb pociągnięcia parlamentarzysty do odpowiedzialności karnej, ale nie określa, kto jest uprawniony do występowania z wnioskiem o wyrażenie zgody na pociągnięcie posła do odpowiedzialności karnej. Ustawa z dnia 31 lipca 1985 r. o obowiązkach i prawach posłów i senatorów⁹ konkretyzuje konstytucyjnie określony status posła i senatora, stanowiąc w art. 23, ust. 3, iż "Wniosek uprawnionego organu w sprawie wyrażenia zgody na pociągnięcie do odpowiedzialności (...) rozpatruje Sejm lub Senat...". Również Regulamin Sejmu z 30 czerwca 1992 r.¹⁰ nie precyzuje ustawowego pojęcia "uprawnionego organu". Regulamin Sejmu w art. 73, ust. 1 stanowi, iż "Wniosek w sprawie wyrażenia zgody na pociągnięcie posła do odpowiedzialności za przestępstwa lub wykroczenia albo aresztowanie, bądź zatrzymanie składa się do Prezydium Sejmu, które przekazuje ten wniosek do rozpatrzenia przez Komisję Regulaminową i Spraw Poselskich".

Tak więc, odpowiedzi na pytanie, kto powinien zwrócić się, jako uprawniony, do Sejmu (Senatu) z wnioskiem o wyrażenie zgody na pociągnięcie posła do odpowiedzialności karnej, należy poszukiwać w sferze proceduralnego prawa karnego. Rozwiązania tego zagadnienia należy szukać przede wszystkim w treści art. 5 § 2 ustawy z dnia 19 kwietnia 1969 r. kodeks postępowania karnego¹¹.

Przepis art. 5 § 2 k.p.k. stanowi, że "Oskarżyciel powinien wyjednać zezwolenie na ściganie określonej osoby, jeżeli zezwolenia takiego wymaga szczególny przepis". Konstrukcja taka jest zrozumiała, albowiem zgoda Sejmu konieczna jest już dla etapu postępowania przygotowawczego, a sąd mógłby się przecież zwracać o zgodę tylko w zakresie prowadzenia postępowania sądowego, co nie rozwiązywałoby problemu dla etapu ścigania. Przyjąć więc należy, że o zgodę na pociągnięcie posła, do odpowiedzialności karnej zwrócić się powinien do Sejmu w sprawie publiczno-skargowej prokurator. Zatem uprawnionym organem do wystąpienia z wnioskiem o pociągnięcie posła do odpowiedzialności karnej jest prokurator, to on bowiem jest w myśl art. 35 § 1 k.p.k. "Oskarżycielem publicznym przed wszystkimi sądami". W sprawach przekazanych do sądu z kolegium do spraw wykroczeń obowiązek zwrócenia się do Sejmu z wnioskiem o wyrażenie zgody na ściganie posła również obciąża oskarżyciela, a więc występującego przed sądem - zgodnie z art. 457 § 2 k.p.k., prokuratora.

W literaturze przedmiotu, niejako na marginesie rozważań o podmiotach uprawnionych do wyjednywania zgody Sejmu na pociągnięcie posła do odpowiedzialności karnej można spotkać stwierdzenie, iż w sprawie publiczno-skargowej uprawnionym organem jest prokurator, bądź "też inne organy upoważnione do wnoszenia oskarżenia", na podstawie art. 35 § 2 k.p.k.¹² Chodzi w tym przypadku o ustawowe upoważnienie niektórych organów do wnoszenia aktów oskarżenia, np. Policji w postępowaniu uproszczonym (art. 422 § 1-3 k.p.k.), przewodniczących kolegiów do spraw wykroczeń, Finansowych organów orzekających. Takiego stanowiska nie można podzielić, dlatego że art. 35 § 1 k.p.k. stanowi, iż "Oskarżycielem publicznym przed wszystkimi sądami jest prokurator, a § 2 tegoż art. 35 k.p.k. stwierdza, że "Prawo wykonywania czynności oskarżyciela publicznego przysługuje także innym organom w granicach ustawowego upoważnienia." Tak więc te "inne organy" nie są oskarżycielami, bo tych określa § 1 art. 35, są one jedynie "wykonującymi czynności" oskarżyciela publicznego i to w ograniczonym, bo ustawowo określonym zakresie. Nadto wskazany tytułem przykładu art. 422 § 1-3 k.p.k., traktujący o postępowaniu uproszczonym wskazuje w § 3, że akt oskarżenia sporządzony przez policję zatwierdza i wnosi do sądu prokurator. Dlatego trzeba jednoznacznie przyjąć, iż uprawnionym organem do wystąpienia z wnioskiem o wyrażenie zgody na pociągnięcie posła do odpowiedzialności karnej, we wszystkich sprawach publiczno-skargowych jest prokurator. Również w razie ścigania przestępstwa wnioskowego (ściganego na wniosek pokrzywdzonego) albo przestępstwa prywatno-skargowego, prowadzonego w trybie art. 50 k.p.k., obowiązek wyjednanie zgody Sejmu ciąży na oskarżycielu publicznym czyli prokuratorze. Artykuł 50 k.p.k. stanowi, iż w sprawach o przestępstwa ścigane z oskarżenia prywatnego prokurator może wszcząć postępowanie albo przyłączyć się do postępowania już wszczętego, jeżeli według jego oceny wymaga tego interes społeczny. Na tle tej sytuacji, można by wyrazić pewną supozycję, iż jeżeli zostałyby wszczęte w sprawie prywatno-skargowej postępowanie sądowe przeciwko osobie, która pełni funkcję posła, to prokurator powinien przyłączyć się do sprawy ze względu na "Interes społeczny", przyłączenie takie skutkowałoby koniecznością wyjednanie zgody Sejmu na dalszy tok postępowania sądowego, a o taką zgodę wystąpić musiałby prokurator.

Konstatacja, iż organem właściwym do występowania z wnioskiem o uchylenie immunitetu jest prokurator nie eliminuje wątpliwości powstałej na tle praktyki, który prokurator (jakiego szczebla prokuratorskiego) jest uprawniony do występowania do Sejmu z wnioskiem o pociągnięcie posła do odpowiedzialności karnej. W Sejmie za-

pytywano m.in. czy Naczelny Prokurator Wojskowy może wystąpić z takim wnioskiem?

W aktualnym stanie prawnym, żaden przepis, w tym również ustawa o prokuraturze¹³ nie określa, który piastun prokuratury uprawniony jest do występowania z omawianym wnioskiem do parlamentu. W drodze zwyczaju konstytucyjnego, organem tym stał się Minister Sprawiedliwości - Prokurator Generalny RP. Umocowanie takiego szczebla prokuratury wynika z jednej strony z zasad organizacji i funkcjonowania prokuratury (centralizm, hierarchiczność, zasada dewolucji) z drugiej strony uwarunkowany jest pozycją ustrojową parlamentu i statusu posła. Praktykę, iż to właśnie Prokurator Generalny występuje do Sejmu z wnioskami o wyrażenie zgody na pociągnięcie posła do odpowiedzialności karnej uznajemy za w pełni zasadną i zasługującą na kontynuację. Wynikająca z ustawy o prokuraturze zasada hierarchicznego podporządkowania w prokuraturze oraz zorganizowania prokuratury na zasadzie jednolitości oznacza, że wszyscy prokuratorzy działają w imieniu prokuratury jako całości, podlegając służbowo Prokuratorowi Generalnemu.

Prokuraturę bowiem stanowią Prokurator Generalny oraz podlegli mu prokuratorzy powszechnych i wojskowych jednostek organizacyjnych prokuratury. Prokurator Generalny, będąc zwierzchnikiem wszystkich jednostek prokuratury (powszechnych i wojskowych, jest naczelnym organem prokuratury.

Art. 10 ust. 1 Ustawy o prokuraturze stanowi, iż Prokurator Generalny kieruje działalnością prokuratury osobiście bądź przez swoich zastępców. jednym z zastępców prokuratora Generalnego jest Naczelny Prokurator Wojskowy, który "kieruje, w zastępstwie Prokuratora Generalnego działalnością wojskowych jednostek organizacyjnych prokuratury" (art. 12 ust. 2). Podległość Naczelnego Prokuratora Wojskowego Prokuratorowi Generalnemu wyraża nie tylko art. 12 ust. 2 (w pewnym zakresie także art. 109 ust 1 ustawy), ale również treść ustępu 2 artykułu 10, według którego "Prokurator Generalny może przedsięwziąć wszelkie czynności należące do zakresu działania prokuratury lub zlecać ich wykonanie podległym prokuratorom, chyba że ustawa zastrzega określoną czynność wyłącznie jego właściwości". Ten merytoryczny nadzór wynika z właściwej prokuraturze zasady hierarchicznego podporządkowania, którą wyraża także art. 8 ust. 2 zd. 1; "Prokurator jest obowiązany wykonywać zarządzenia wytyczne i polecenia przełożonego prokuratora". Merytoryczny nadzór prokuratorski w postępowaniu przygotowawczym, określają przepisy rozdziału 30 k.p.k. (art. 292-294).

Zwierzchni nadzór, jaki sprawuje Prokurator Generalny nad powszechnymi i wojskowymi jednostkami prokuratury, zobowiązuje te organy do informowania Prokuratora Generalnego (drogą służbową) o istotnych sprawach objętych postępowaniem prokuratorskim, zaś Prokuratora Generalnego upoważnia do wglądu w takie sprawy, zwłaszcza żądania informacji o stanie toczących się spraw. Sprawowany zwierzchni nadzór uprawnia Prokuratora Generalnego do wydawania stosownych wytycznych i poleceń podległym mu jednostkom prokuratury.

Wyodrębnienie w strukturze prokuratury dwóch "pionów" organizacyjnych; powszechnych i wojskowych jednostek organizacyjnych wiąże się z istnieniem dwóch rodzajów sądów; powszechnych i wojskowych. Ustawa o prokuraturze, stosownie do tego rozróżnienia dwóch pionów jednostek organizacyjnych prokuratury postanawia, iż "W sprawach należących do zakresu działania sądów wojskowych oraz innych organów wojskowych czynności, o których mowa w ust. 1, (art. 3 ustawy - przypis J.M.) wykonują prokuratorzy wojskowych jednostek organizacyjnych". (art. 3 ust. 2 ustawy). Tak więc prokurator wojskowy jest uprawnionym oskarżycielem publicznym przed sądami wojskowymi. Jego skarga (akt oskarżenia), a nie prokuratora po-

wszechnego, wszczyna postępowanie jurysdykcyjne przed sądem wojskowym. Z kolei prokurator wojskowy nie jest uprawniony do podejmowania czynności procesowych w postępowaniu przed sądem powszechnym.

Pozycja ustrojowa i rola Prokuratora Generalnego w systemie organów prokuratury czyni w pełni zasadną praktykę kierowania wniosków, o pociągnięcie pośła do odpowiedzialności karnej za przestępstwa ścigane z urzędu, za pośrednictwem, czy też poprzez, Prokuratora Generalnego. Wystąpienie z wnioskiem o pociągnięcie pośła do odpowiedzialności karnej jest sprawą dużej wagi, stąd podmiotem nie tylko poiformowanym, ale decydującym w takiej sprawie powinien być Prokurator Generalny. Dodajmy, iż Regulamin Sejmu, określając (art. 79) prawo żądania obecności na posiedzeniach komisji sejmowych stanowi m.in., iż osobami, których stawiennictwa komisje mogą się domagać są "ministrowie oraz kierownicy naczelných organów administracji", te też podmioty są adresatami komisyjnych dezyderatów, zaś adresatem dezyderatu komisji sejmowej (art. 85 ust. 1 Regulaminu Sejmu) w przypadku prokuratury jest Prokurator Generalny.

W świetle zatem powyższych ustaleń prawnych wnioskowi Naczelnego Prokuratora Wojskowego (bo ewentualnie ten organ wojskowej prokuratury, a nie prokurator wojskowy jakiegokolwiek szczebla, mógłby być uznany za podmiot właściwy w sprawie uchylenia immunitetu poselskiego) o uchylenie immunitetu nie można, na gruncie ustawy o prokuraturze, odmówić skuteczności prawnej. Ustawy - kodeks postępowania karnego i o prokuraturze - nie zakazują przedłożenia wniosku o uchylenie immunitetu poselskiego Naczelnemu Prokuratorowi Wojskowemu, wniosek taki jest zatem dozwolony. Stoimy jednak na stanowisku, iż zasady organizacji i funkcjonowania prokuratury, ranga ustrojowa wniosku o uchylenie immunitetu oraz wieloletnia praktyka parlamentarna nakazują, aby wniosek o pociągnięcie pośła do odpowiedzialności karnej pochodził wyłącznie od Ministra Sprawiedliwości - Prokuratora Generalnego. Uznajemy bowiem, że wskazane powyżej argumenty, wyprowadzane z ustawy o prokuraturze, a posiłkowo także Regulaminu Sejmu, prowadzą do wniosku, iż organem właściwym do przedkładania wniosku o uchylenie immunitetu poselskiego jest Minister Sprawiedliwości - Prokurator Generalny, a nie prokurator prokuratury powszechnej bądź wojskowej jakiegokolwiek szczebla, w tym Naczelný Prokurator Wojskowy.

Sejm postawił przedstawicielom doktryny zapytanie; czy dopuszczalne jest w świetle brzmienia przepisów Małej Konstytucji i obowiązujących ustaw, skierowanie wniosku o wyrażenie zgody na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej pośła z oskarżenia prywatnego? Pytanie to jest w pełni zasadne bowiem jak stwierdziliśmy Mała Konstytucja (art. 7) nie określa, kto uprawniony jest do występowania z wnioskiem o wyrażenie zgody na pociągnięcie pośła do odpowiedzialności karnej. Z ustawy o obowiązkach i prawach posłów i senatorów (art. 23 ust. 3) wynika, że z wnioskiem takim występuje "uprawniony organ", a więc interpretując literalnie nie oskarżyciel prywatny czy też jego pełnomocnik. Przy czym terminu użytego przez ustawodawcę nie powtórzył już Sejm w swoim Regulaminie, bowiem w Regulaminie Sejmu mówi się już o "wniosku" w sprawie wyrażenia zgody na pociągnięcie pośła do odpowiedzialności karnej (art. 73). Należy jednak zauważyć, iż w noweli¹⁴ do Regulaminu Sejmu z 1995 roku, mocą której Sejm ustanowił sejmową Komisję do Spraw Służb Specjalnych, w przepisie (art. 73a Regulaminu), dotyczącym uchylenia immunitetu posłów - członków tej Komisji, stanowi się już o "uprawnionym organie" mającym prawo zgłoszenia wniosku, w sprawie wyrażenia zgody na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej pośła - członka Komisji do Spraw Służb Specjalnych. Ta różnica terminologiczna pomiędzy art. 73 a 73a Regulaminu Sejmu nie wydaje się być

przypadkowa, wskazuje ona wyraźnie na intencję Sejmu zawężania podmiotów (do "uprawnionego organu") do występowania z wnioskiem o uchylenie immunitetu w odniesieniu do posłów - członków Komisji do Spraw Służb Specjalnych, za przestępstwo naruszenia tajemnicy państwowej i służbowej.

Czy użycie w ustawie z 1985 roku o obowiązkach i prawach posłów i senatorów terminu "uprawniony organ" oznacza wyłączenie możliwości przedkładania wniosków przez oskarżycieli prywatnych? Pozytywną odpowiedź na to pytanie może uzasadniać to, iż ustawa poselsko-senatorska jest aktem późniejszym niż ustawa - kodeks postępowania karnego, ponadto jest aktem w pewnym sensie szczególnym w stosunku do ogólnej ustawy - Kodeks postępowania karnego. Jednak analiza obowiązującego konstytucyjnego i ustawowego stanu prawnego nie pozwala na sformułowanie takiego wniosku; wyrażamy zatem jednoznaczny pogląd, iż oskarżyciel prywatny (i jego pełnomocnik) ma prawo do występowania z wnioskiem o wyrażenie zgody na pociągnięcie posła do odpowiedzialności karnej¹⁵. Prawo to wydaje się być wyłączone w stosunku do posłów-członków (jest ich zaledwie kilku) Komisji do Spraw Służb Specjalnych.

Powyżej zaprezentowany pogląd uzasadniamy tym, że pozbawienie oskarżyciela prywatnego (jego pełnomocnika) prawa do wnioskowania o uchylenie immunitetu jest niezgodne z konstytucyjną zasadą prawa obywatela do sądu. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, wyrażonym w wielu jego orzeczeniach¹⁶, zasada państwa prawnego składa się z kilku ważnych ustrojowo zasad szczegółowych, do których m.in. należy zasada do rzetelnej procedury, której kwalifikowaną postacią jest prawo do sądu. Treścią zasady jest nakaz stworzenia obywatelom takich warunków, by umożliwić im obronę interesów przed niezawisłym organem kierującym się wyłącznie obowiązującym w państwie prawem ("dostęp do sądu"). Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego prawo do wymiaru sprawiedliwości tak ważne dla obrony interesów jednostki, że jakkolwiek wykładnia ścieśniająca art. 1 utrzymanych w mocy przepisów konstytucyjnych w tym zakresie nie odpowiadałaby ani celowi, ani charakterowi ustroju Rzeczypospolitej Polskiej. Omawiana zasada obejmuje prawo jednostki do rzetelnego i publicznego procesu, w którym są rozstrzygane jej prawa o charakterze administracyjnym, cywilnym, a także do postępowania, w którym przedstawione są przeciwko niej zarzuty karne.

Kodeks postępowania karnego, który jest podstawowym aktem precyzującym prawa obywatela do sądu, nie przewiduje żadnego ograniczenia oskarżyciela prywatnego w zakresie jego prawa do wnioskowania o uchylenie immunitetu. Wręcz przeciwnie art. 5 § 2 k.p.k. stanowi, iż "oskarżycie" powinien wyjednać zezwolenie na ściganie. Przepis ten nie używa terminu "oskarżyciel publiczny" chociaż posługuje się tym terminem w § 1 tegoż artykułu piątego, stanowiąc, iż "oskarżyciel publiczny ma obowiązek wszcząć postępowanie o przestępstwo ścigane z urzędu...". Pojęcie oskarżyciela jest szersze od "oskarżyciela publicznego", obejmuje ono bowiem zarówno oskarżyciela publicznego jak i oskarżyciela prywatnego. W sprawach prywatno-skargowych oskarżyciel prywatny ma status analogiczny jak oskarżyciel publiczny w postępowaniu publiczno-skargowym.

Należy zatem uznać, iż wobec kolizji dwóch przywołanych przepisów ustawowych (art. 5 kpk i art. 23 ustawy poselsko-senatorskiej), w świetle konstytucyjnej zasady prawa do sądu, przepis Kodeksu postępowania karnego ma zastosowanie przed swoistą normą kompetencyjną zawartą w ustawie poselsko-senatorskiej. O takim rozstrzygnięciu kolizji decyduje bowiem nadrzędna konstytucyjna zasada wprowadzona przez Trybunał Konstytucyjny z art. 1 utrzymanych w mocy przepisów konstytucyjnych.

Mała Konstytucja poręcza immunitet materialny posłom i senatorom w zakresie działań wynikających z wykonywania mandatu. Ochrona ta nie obejmuje jednak przypadków naruszenia dóbr osobistych innych osób. Pojęcie dóbr osobistych, określone w przepisach kodeksu cywilnego ma także zastosowanie w prawie karnym. Do zakresu "dóbr osobistych" wchodzi cześć i dobre imię, te zaś podlegają również ochronie prawno-karnej. (rozdział XXIV Kodeksu karnego). Tak więc można postawić tezę, iż ustrojodawca prawo osób trzecich do ochrony powyższych dóbr przedłożył ponad przywileje godności poselskiej (senatorskiej).

W opinii przedłożonej dla potrzeb Komisji Regulaminowej i Spraw Poselskich przedstawicielka doktryny prawa karnego stwierdza m.in.:

"Prawo do zainicjowania postępowania karnego (złożenia skargi) w przypadkach wyżej wskazanych przysługuje pokrzywdzonemu (art. 49 § 1 k.p.k.). Takie prawo ma również prokurator (art. 50 k.p.k.), ale w istocie zależy to od jego uznania. Uznanie to nie ma związku z samym faktem zaistnienia przestępstwa, ale z przyjęciem przez prokuratora, iż interes społeczny wymaga jego uczestnictwa w procesie. Odmawiając oskarżycielowi prywatnemu prawa domagania się w stosownym trybie pociągnięcia do odpowiedzialności posła lub senatora, naruszydźcia jego dóbr osobistych, doszlibyśmy do nietrafnych wniosków: pokrzywdzony składałby akt oskarżenia, tylko po to, by sąd niezwłocznie umorzył postępowania na zasadzie art. 11 pkt 3 k.p.k., z powodu istnienia nieusuwalnej - przynajmniej do momentu wygaśnięcia mandatu poselskiego lub senatorskiego oskarżonego - negatywnej przesłanki procesowej (sprawca nie podlega orzecznictwu sądów karnych). Pokrzywdzony zostałby więc pozbawiony możliwości skutecznego działania w celu ochrony naruszonych praw, tym bardziej, iż art. 105 § 2 k.k. przewiduje ustanie (przedawnienie) karalności przestępstwa ściganego z oskarżenia prywatnego z upływem 5 lat od chwili jego popełnienia. Założenie powyższe stwarzałoby stan sprzeczny z art. 7 ust. 1 MK. W praktyce oznaczałoby bowiem, że prawno-karna odpowiedzialność posła za naruszenie dóbr osobistych istnieje wyłącznie w sferze abstrakcji. W przepisach k.p.k. znaleźć można zasadnicze argumenty przemawiające za przyznaniem pokrzywdzonemu przestępstwem prywatnoskargowym prawa do złożenia wniosku o uchylenie immunitetu poselskiego (senatorskiego).

Pierwszy z nich odnosi się do istoty funkcji oskarżycielskiej. Art. 49 § 1 stanowi bowiem, iż oskarżyciel prywatny wnosi i popiera czynności, które zmierzają do ustalenia winy i odpowiedzialności sprawcy. W przypadku oskarżonego posła do tych czynności należeć musi czynność mająca na celu usunięcie negatywnej przesłanki procesowej (art. 11 pkt 3 k.p.k.), jako że warunkuje ona byt i bieg procesu.

Argumentu drugiego dostarcza wykładnia gramatyczna przepisów art. 5 i art. 6 k.p.k. Są one normami regulującymi ogólnie (tj. w odniesieniu do całości postępowań zawartych w kodeksie) tryb wszczynania procesu karnego. Jest znamienne, iż w § 1, § 3 i § 4 art. 5, które odnoszą się do trybu publiczno-skargowego (zasada legalizmu i ściganie na wniosek) ustawodawca używa określenia "oskarżyciel publiczny". W § 2 art. 5 natomiast stwierdza się, że wyjednanie zezwolenia na ściganie należy do obowiązków oskarżyciela. Oznacza to, iż k.p.k. w art. 5 § 2, podobnie jak w art. 6, używa terminu "oskarżyciel" w znaczeniu ogólnym, obejmującym zarówno urząd prokurator-ski jak i pokrzywdzonego, który wniósł akt oskarżenia w sprawie prywatno-skargowej.

Z tekstu art. 5 § 2 k.p.k. wynika jeszcze jeden wniosek: w wykonaniu obowiązku wyjednania zezwolenia na ściganie nikt nie może oskarżenia zastąpić. Tym samym wracamy do tezy przedstawionego wyżej na tle art. 7 ust. 1 Małej Konstytucji: odmawianie oskarżycielowi prywatnemu prawa do wystąpienia z wnioskiem o uchylenie

immunitetu procesowego oznaczałoby nieuchronnie umorzenie postępowania z formalnych przyczyn.

Wywody powyższe koncentrują się ściśle wokół problemu karnej odpowiedzialności posła lub senatora za przestępstwa przeciwko czci. Należy jednak podkreślić, iż prawo oskarżyciela prywatnego do składania wniosku o uchylenie immunitetu odnosi się do wszystkich czynów objętych tym trybem postępowania, a więc np. przestępstwa naruszenia miru domowego (art. 171 k.k.), naruszenia tajemnicy korespondencji (art. 172 k.k.) czy nietykalności cielesnej (art. 182 k.k.)¹⁷.

W świetle zatem analizowanych przepisów wniosek oskarżyciela prywatnego do Sejmu o wyrażenie zgody na pociągnięcie posła do odpowiedzialności karnej za czyn ścigany z oskarżenia prywatnego, jest dopuszczalny. Dodajmy (bo i taka kwestia była przedmiotem zainteresowania organów Sejmu), iż wniosek o wyrażenie zgody na pociągnięcie posła do odpowiedzialności karnej za czyn ścigany z oskarżenia prywatnego może być sporządzony i podpisany przez adwokata ustanowionego pełnomocnikiem oskarżyciela prywatnego. Możliwość tę przesądza art. 72 w związku z art. 79 Kodeksu postępowania karnego. Art. 72 k.p.k. stanowi, iż obrońcą może być jedynie osoba uprawniona do obrony według przepisów ustawy o ustroju adwokatury, czyli adwokat¹⁸. Art. 79 k.p.k. postanawia natomiast, że art. 72 stosuje się odpowiednio do pełnomocnika. A zatem skoro art. 72 k.p.k. przewiduje, iż obrońcą, w procesie karnym, może być jedynie (wyłącznie) adwokat, a art. 79 nakazuje stosować art. 72 do pełnomocnika, to oznacza, iż pełnomocnikiem w procesie karnym może być wyłącznie osoba "uprawniona według przepisów ustawy o ustroju adwokatury", czyli adwokat.

Przedstawiając zagadnienie kręgu podmiotów uprawnionych do wnioskowania o uchylenie immunitetu należy jeszcze omówić rolę samego zainteresowanego posła, a więc tego, który popełnił czyn zradzający odpowiedzialność karną lub karno-administracyjną.

Otóż poseł, który popełnił czyn przestępczy nie może w świetle obowiązującego prawa - ustawy o obowiązkach i prawach posłów i senatorów oraz Regulaminu Sejmu wystąpić z wnioskiem do Sejmu o wyrażenie zgody na pociągnięcie go do odpowiedzialności karnej. W doktrynie, a także opiniach prawnych sporządzanych dla potrzeb Sejmu wskazywano, iż między mandatem a immunitetem istnieje ścisły związek, który może być przerwany w szczególnym trybie przez Sejm, ale nie może go znieść sama tylko wola zainteresowanego, chyba, że zainteresowany poseł zrzeknie się mandatu rezygnując tym samym ze wszystkich związanych z nim uprawnień z uprawnieniem do immunitetu łącznie. Immunitet parlamentarny jest instytucją prawa publicznego nie zaś cywilnego. Z brzmienia odpowiednich przepisów konstytucji, jak i ustawy o obowiązkach i prawach posłów i senatorów wynika jednoznacznie, iż zgody na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej udziela Sejm. Nie może jej zatem udzielić ani żaden inny organ SEjmu, ani zainteresowany poseł. Poseł natomiast może, jeżeli uzna to za stosowne, złożyć oświadczenie popierające wniosek uprawnionego organu w sprawie wyrażenia przez Sejm zgody na pociągnięcie go do odpowiedzialności, przedkładając je jako własny wniosek Komisji REgulaminowej i Spraw Poselskich w trybie art. 73 ust. 3 REgulaminu Sejmu. Taki wniosek posła - złożony w formie pisemnej lub ustnej - jest brany pod uwagę, jako jedna z okoliczności sprawy, przy określaniu przez komisję treści wniosku organu uprawnionego o pociągnięcie posła do odpowiedzialności karnej (lub o aresztowanie). Immunitet poselski nie jest osobistym przywilejem posła, przysługującym mu z tytułu zasiadania w Sejmie, z którego może on dowolnie korzystać lub nie korzystać. Jeśli rozpatrywać kwestię w kategoriach przywileju, to przysługuje on nie posłowi, lecz Sejmowi, posłowi zaś tylko

pośrednio - jako członkowi tegoż Sejmu. Celem immunitetu parlamentarnego nie jest bowiem postawienie osoby piastującej mandat poza zasięgiem wymiaru sprawiedliwości, lecz zagwarantowanie, by mandat był wypełniany zgodnie z wolą i sumieniem piastuna, bez jakichkolwiek utrudnień, a w szczególności bez molestowania nie uzasadnionymi podejrzeniami i pomówieniami, mającymi swe źródło w motywacji politycznej a nie powodowanymi dobrem wymiaru sprawiedliwości.

Tak więc sam zainteresowany "uchyleniem immunitetu" poseł nie może się go zrzec, nie może wystąpić z wnioskiem do Sejmu o jego "uchylenie", nie może też poseł, wobec którego Sejm nie wyraził zgody na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej wnioskować o powtórne rozpatrzenie jego sprawy przez Sejm. Z ewentualnym wnioskiem, w określonej sytuacji prawnej, o powtórne rozpatrzenie przez Sejm sprawy pociągnięcia posła do odpowiedzialności karnej, w postępowaniu publicznoskargowym, mógłby wystąpić tylko uprawniony organ - jest nim w świetle naszych ustaleń prokurator (Prokurator Generalny). W przypadku rozpatrywania takiego powtórnego wniosku prokuratora przez Komisję Regulaminową i Spraw Poselskich zainteresowany poseł może zmienić treść swojego pierwotnego wniosku (przedkładanego Komisji w trybie art. 73 ust. 3 Regulaminu Sejmu). Jeżeli w toku pierwszego rozpatrywania sprawy wnioskował poseł o niewyrażanie zgody na pociągnięcie go do odpowiedzialności karnej, to w toku ewentualnego powtórnego rozpatrywania sprawy przez Komisję może on wnioskować o "uchylenie jego immunitetu".

III. Proceduralne aspekty uchylania immunitetu

Postawione zostało w praktyce pytanie: jaki powinien być tryb postępowania Sejmu w sytuacji, gdy Sejm ustosunkowuje się "negatywnie" do wniosku Komisji Regulaminowej i Spraw Poselskich o niepociągnięcie posła do odpowiedzialności karnej?

Konstytucyjną zasadę odnoszącą się do pociągania posła do odpowiedzialności karnej określa art. 7 ust. 2 Małej Konstytucji. Stanowi on, iż pociągnięcie posła do odpowiedzialności karnej następuje za zgodą Sejmu wyrażoną kwalifikowaną większością dwóch trzecich głosów w obecności co najmniej połowy ogólnej liczby posłów. Szczegółowy tryb postępowania z wnioskiem, w sprawie wyrażania zgody na pociągnięcie posła do odpowiedzialności za przestępstwa lub wykroczenia, określa art. 73 Regulaminu Sejmu. Przepis Regulaminu Sejmu wydaje się określać tryb uchylenia immunitetu poselskiego w sposób poprawny, analiza tego trybu i wnioski z niej wypływające stanowiąc będzie odpowiedź na postawione pytanie.

Artykuł 73 Regulaminu Sejmu stanowi, że wniosek w sprawie wyrażenia zgody na pociągnięcie posła do odpowiedzialności za przestępstwa składa się do Prezydium Sejmu, które przekazuje go do rozpatrzenia Komisji Regulaminowej i Spraw Poselskich. Komisja bada wniosek w sposób uregulowany w przepisach zawartych w punkcie 2 i 3 artykułu 73 Regulaminu, a następnie "po rozpatrzeniu sprawy Komisja uchwała sprawozdanie wraz z propozycją przyjęcia lub odrzucenia wniosku" oskarżyciela. Sprawozdanie Komisji rozpatruje Sejm przy czym nad sprawozdaniem nie przeprowadza się na posiedzeniu Sejmu dyskusji. Sejm po rozpatrzeniu sprawozdania Komisji rozstrzyga większością co najmniej dwóch trzecich głosów, w obecności co najmniej połowy ogólnej liczby posłów, o wyrażeniu zgody na pociągnięcie posła do odpowiedzialności za przestępstwa lub wykroczenia.

Tak więc w świetle Regulaminu Sejmu, w przypadku uchylania immunitetu, Komisja Regulaminowa i Spraw Poselskich, mając do czynienia z wnioskiem oskarży-

ciela przekazany jej przez Prezydium Sejmu jedynie wstępnie ten wniosek rozpatruje badając przede wszystkim wiarygodność podstawy faktycznej na jakiej oparty jest wniosek oskarżyciela, a także przeprowadza ewentualnie wstępną kontrolę prawdziwości zarzutów stawianych danemu posłowi.

Po rozpatrzeniu wniosku oskarżyciela, Komisja uchwała sprawozdanie wraz z propozycją przyjęcia lub odrzucenia wniosku. Podkreślamy, iż Komisja Regulaminowa po pierwsze nie uchwała wniosku, a propozycję stanowiącą immanentną część sprawozdania, po drugie jest to nie wniosek o pociągnięcie do odpowiedzialności karnej lub niepociągnięcie posła do odpowiedzialności, ale propozycja przyjęcia lub odrzucenia wniosku oskarżyciela.

Sytuacja prawna oraz uprawnienia Komisji Regulaminowej procedującej z wnioskiem o uchylanie immunitetu poselskiego jest inna aniżeli sytuacja prawna oraz uprawnienia Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej rozpatrującej wstępny wniosek o pociągnięcie określonych osób, zajmujących najwyższe stanowiska państwowe, do odpowiedzialności konstytucyjnej. Komisja Odpowiedzialności Konstytucyjnej, po merytorycznym badaniu wniosku o pociągnięcie do odpowiedzialności konstytucyjnej, przedstawia Sejmowi sprawozdanie z przeprowadzonego przez siebie postępowania wraz z wnioskiem o pociągnięcie do odpowiedzialności konstytucyjnej lub umorzenie postępowania w sprawie. Tak więc w myśl Regulaminu Sejmu Komisja Odpowiedzialności Konstytucyjnej przejmuje na swoje barki ciężar badania zasadności przekazania jej wstępnego wniosku o pociągnięcie do odpowiedzialności konstytucyjnej osób zajmujących określone w ustawie o Trybunale Stanu stanowiska państwowe.

Komisja Odpowiedzialności Konstytucyjnej, stosownie do art. 269 kpk może podjąć uchwałę o przedstawieniu zarzutów. Jest ona uprawniona do przesłuchiwanie świadków i biegłych do żądania od instytucji państwowych i społecznych okazywania akt i dokumentów.

osoba obwiniona ma zagwarantowaną możliwość obrony. Może ona wraz z obrońcą brać udział w posiedzeniach Komisji, na których przeprowadzane jest postępowanie dowodowe oraz w czynnościach podejmowanych z upoważnienia Komisji. Przysługują jej uprawnienia do składania wyjaśnień, dokumentów i zgłaszania wniosków. Komisja uprawniona jest do przesłuchiwanie obwinionego, może zlecić Prokuratorowi Generalnemu lub NIK przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego. Stosownie do tak szerokich uprawnień i możliwości prawnych Komisja po zakończeniu prac podejmuje uchwałę o pociągnięciu osoby obwinionej do odpowiedzialności konstytucyjnej lub o umorzeniu postępowania.

Gdy sprawa staje na plenarnym posiedzeniu Sejmu może on zwrócić przedłożone sprawozdanie z postępowania, przy czym Sejm obowiązany jest wówczas określić kierunek i zakres dalszego działania Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej. Jest to niezależne od tego, czy wniosek Komisji proponuje umorzenie postępowania, czy też postuluje pociągnięcie do odpowiedzialności konstytucyjnej. Gdy Komisja wnosi o umorzenie postępowania, Sejm może przychylić się do wniosku, ale może go odrzucić. Odrzucenie jest równoznaczne z ponownym odesłaniem sprawy do Komisji ewentualnie ze wskazaniem kierunku i zakresu dalszego działania. Gdy Komisja przedstawia uchwałę o pociągnięciu wskazanych osób do odpowiedzialności konstytucyjnej, Sejm może ją odrzucić lub przyjąć. Uchwała pozytywna oznacza za twierdzenie aktu oskarżenia, za jaki zostaje uznany wniosek Komisji. W przypadku nieprzyjęcia przez Sejm wniosku Komisji o pociągnięcie do odpowiedzialności konstytucyjnej Marszałek Sejmu, na mocy art. 13 ust. 3 ustawy z dnia 26 marca o Trybunale Stanu²⁰ stwierdza umorzenie postępowania w sprawie.

Uchwały o pociągnięciu do odpowiedzialności konstytucyjnej lub o umorzeniu postępowania w sprawie Sejm podejmuje bezwzględną większością głosów, w obecności co najmniej połowy ogólnej liczby posłów.

Tak więc Komisja Odpowiedzialności Konstytucyjnej bada całokształt wstępnego wniosku o pociągnięcie do odpowiedzialności konstytucyjnej; dlatego występuje ona do Sejmu z merytorycznym wnioskiem (a nie propozycją) o pociągnięcie do odpowiedzialności konstytucyjnej lub o umorzenie postępowania.

Rola i uprawnienia Komisji Regulaminowej, rozpatrującej wnioski o uchylenie immunitetu, wyraźnie różni się od roli i uprawnień Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej. Różnica ta wynika z istoty spraw, którymi przychodzi zajmować się obydwu Komisjom oraz tego, iż w przypadku odpowiedzialności konstytucyjnej Sejm decyduje o pociągnięciu do tej odpowiedzialności lub umorzeniu postępowania, zaś w przypadku uchylenia immunitetu Sejm wyraża tylko zgodę na pociągnięcie posła do odpowiedzialności karnej (bądź nie wyraża takiej zgody). Inny jest więc zakres merytorycznego rozstrzygnięcia Sejmu - decydowania w sprawie o pociąganie do odpowiedzialności konstytucyjnej a w sprawie o pociąganie do odpowiedzialności karnej. W przypadku odpowiedzialności konstytucyjnej Sejm umarżając postępowanie zamyka drogę dalszemu biegowi wniosku o pociągnięcie do odpowiedzialności konstytucyjnej, zaś w przypadku niewyrażenia zgody na uchylenie immunitetu Sejm "zawiesza" jedynie czasowo (na okres kadencji) możliwość pociągnięcia posła do odpowiedzialności karnej. Po zakończeniu kadencji postępowanie karne wobec byłego posła może zostać wszczęte. Różnica między odpowiedzialnością konstytucyjną osób określonych w ustawie o Trybunale Stanu, a odpowiedzialnością posła przed sądami, która uwarunkowana jest uchyleniem przez Sejm immunitetu skutkuje innym trybem postępowania z odpowiednimi wnioskami. Dlatego raz jeszcze podkreślimy, iż Komisja Regulaminowa i Spraw Poselskich przedstawia Sejmowi jedynie sprawozdanie (po rozpatrzeniu sprawy) o uchylenie immunitetu wraz z propozycją przyjęcia lub odrzucenia wniosku oskarżyciela, nie zaś wyodrębnione wnioski o pociągnięcie do odpowiedzialności karnej bądź niepociągnięcie do tej odpowiedzialności. Uchwała Komisji Regulaminowej ma więc tylko pomocniczy (informacyjny) charakter, stanowi ona wyraz pewnego wstępnego rozpoznania wniosku o uchylenie immunitetu posła, dlatego Sejm nie głosuje nad komisijną "propozycją przyjęcia" lub "propozycją odrzucenia" wniosku oskarżyciela.

Regulamin Sejmu przewiduje, iż Sejm po rozpatrzeniu sprawozdania rozstrzyga większością co najmniej dwóch trzecich głosów, w obecności co najmniej połowy ogólnej liczby posłów, o wyrażeniu zgody na pociągnięcie posła do odpowiedzialności za przestępstwa lub wykroczenia (art. 73 pkt 7 Regulaminu). Tak więc Sejm rozpatrując sprawozdanie Komisji Regulaminowej i Spraw Poselskich ma oczywiście na względzie jej "propozycje" - przyjęcia lub odrzucenia wniosku oskarżyciela, ale Sejm głosuje nad odrębnym "pozytywnym" wnioskiem o wyrażenie zgody na pociągnięcie posła do odpowiedzialności karnej. Sejm wyraża tę zgodę (rozstrzyga) kwalifikowaną większością głosów przy *quorum* połowy ogólnej liczby posłów. Sejm wymaganą większością głosów, przy odpowiednim *quorum*, może rozstrzygać o wyrażeniu zgody na pociągnięcie posła do odpowiedzialności karnej również wtedy kiedy Komisja Regulaminowa w swoim sprawozdaniu zawarła propozycję odrzucenia wniosku oskarżyciela.

Rozstrzygnięcie Sejmu w przedmiocie wyrażania zgody na uchylenie immunitetu posła ma charakter ostateczny. Warunkiem wyrażania zgody przez Sejm na uchylenie immunitetu jest opowiedzenie się za wnioskiem o wyrażenie zgody kwalifikowaną większością dwóch trzecich głosów w obecności co najmniej połowy ogólnej liczby

posłów. Jeżeli któryś z tych warunków nie zostałby spełniony wniosek o wyrażenie zgody na pociągnięcie posła do odpowiedzialności za przestępstwa lub wykroczenia nie zostałby uchwalony, sytuacja taka oznaczałaby, iż Sejm nie wyraża zgody na uchylenie poselskiego immunitetu. Decyzja Sejmu (rozstrzygnięcie) i w tym przypadku ma charakter ostateczny.

Jeżeli więc odrzucenie przez Sejm wniosku Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej o umorzenie postępowania oznacza w istocie ponowne skierowanie sprawy do tej Komisji, to negatywne ustosunkowanie się Sejmu do sprawozdania Komisji Regulaminowej, która zawarła w swoim sprawozdaniu propozycję odrzucenia wniosku oskarżyciela, nie oznacza powrotu sprawy do Komisji Regulaminowej i Spraw Poselskich. Jeżeli zatem Komisja Regulaminowa w swoim sprawozdaniu zawarła propozycję odrzucenia wniosku oskarżyciela (innymi słowy proponowała niepociągnięcie posła do odpowiedzialności karnej), Sejm zaś ustosunkował się do propozycji Komisji "negatywnie", bowiem przegłosował większością dwóch trzecich głosów, przy wymaganym *quorum*, zgodę na pociągnięcie posła do odpowiedzialności karnej, to rozstrzygnięcie Sejmu ma charakter ostateczny, należy wówczas uznać, iż Sejm wyraził zgodę na pociągnięcie posła do odpowiedzialności karnej. Jeżeli natomiast w sejmowym głosowaniu większości dwóch trzecich głosów nie osiągnięto, to należy uznać, iż Sejm zgody na uchylenie immunitetu nie wyraził.

Stwierdzenie, iż decyzja Sejmu ma "charakter ostateczny" wymaga jednak sprecyzowania. Trzeba spróbować odpowiedzieć jakie skutki prawne ma decyzja Sejmu o pociągnięciu bądź odmowie pociągnięcia posła do odpowiedzialności karnej?

W dawniejszej literaturze przedmiotu wyrażony został pogląd, iż "decyzja Sejmu odmawiająca wyrażenia zgody na pociągnięcie posła do odpowiedzialności karnej za dany czyn ma charakter ostateczny i nieodwoalny. Ponowne zwrócenie się do Sejmu o zgodę na ściganie za to samo przestępstwo mogłoby być dopuszczalne tylko w razie ustalenia nowych okoliczności, które nie były znane wcześniej oskarżycielowi i nie mogły być zatem przedstawione Sejmowi we wniosku, a są na tyle istotne, że mogą mieć wpływ na odmienną decyzję Sejmu. Dopuszczalny będzie wniosek o zgodę na ściganie posła o inny czyn przestępczy, co do którego Sejm jeszcze nie decydował. Nie będzie również przeszkód w zwróceniu się o wyrażenie zgody na ściganie posła do Sejmu nowej kadencji, który nie jest związany, podobnie jak oskarżyciel, decyzją Sejmu poprzedniego."²¹

Z tej wypowiedzi zdaje się wynikać, że Autor postrzega "ostateczny i nieodwoalny" charakter decyzji Sejmu w horyzoncie czasowym kadencji, w czasie której Sejm podjął decyzję w sprawie immunitetu. Nie ogranicza skuteczności decyzji Sejmu do granicy czasowej kadencji K. Grajewski, który stwierdza "... nie będzie konieczne ponowne uchylenie immunitetu posłowi, który został wybrany do Sejmu kolejnej kadencji. Raz udzielona zgoda na pociągnięcie deputowanego do odpowiedzialności karnej (wydana w poprzedniej kadencji) powoduje uruchomienie procesu karnego, który (...) będzie toczył się dalej niezależnie od woli podmiotu uprawnionego wcześniej do decydowania o bycie tego procesu, aż do wydania prawomocnego wyroku i ewentualnego wykonania orzeczonej w nim kary."²²

Z poglądami przedstawionymi wyżej można zgodzić się tylko częściowo.

W naszych dotychczasowych rozważaniach uznaliśmy, iż decyzja Sejmu w przedmiocie odmowy uchylenia immunitetu posła ma charakter ostateczny, taką jej prawną istotę zdaje się wyrażać użyte w art. 73 ust. 7 Regulaminu Sejmu określenie "rozstrzyga". Przepis ten stanowi, iż "Sejm po rozpatrzeniu sprawozdania rozstrzyga większością ... o wyrażeniu zgody na pociągnięcie posła do odpowiedzialności za przestępstwa lub wykroczenia". Według słownika języka polskiego "rozstrzygać" to

tylko co "rozważywszy coś postanawiać, decydować o czymś, wpływać na coś w sposób decydujący, ostateczny". Dodajmy, iż uchwała Sejmu o wyrażeniu bądź niewyrażeniu zgody na pociągnięcie posła do odpowiedzialności karnej podlega publikacji w urzędowym organie publikacyjnym "Monitor Polski". Według nas decyzja Sejmu (rozstrzygnięcie) ma charakter ostateczny, a zatem wiążący, ale w czasie kadencji, w której została podjęta. Ten ograniczony czasowo ostateczny charakter rozstrzygnięcia Sejmu wynika z istoty immunitetu formalnego, który stanowi jedynie zawieszenie odpowiedzialności karnej posła, a więc stanowi ujemną przesłankę procesową. Z chwilą wygaśnięcia kadencji, wobec posła tracącego status posła na Sejm, może być wszczęte (i toczyć się) postępowanie karne, znika bowiem ujemna przesłanka procesowa w postaci immunitetu. Ten ograniczony charakter decyzji Sejmu, w przedmiocie wyrażenia bądź niewyrażenia zgody na pociągnięcie posła do odpowiedzialności karnej, szczególnie widoczny staje się wówczas, kiedy porównamy tę decyzję z decyzją Sejmu w sprawie pociągnięcia (bądź umorzenia sprawy) posła do odpowiedzialności konstytucyjnej. Różnica ta jest zresztą konsekwencją odmienności wniosku Komisji Regulaminowej, w przedmiocie uchylecia immunitetu, a uchwały Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej dotyczącej pociągnięcia osoby obwinionej do odpowiedzialności konstytucyjnej bądź umorzenia postępowania.

Wskazywaliśmy już na zdecydowanie inną rolę Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej rozpatrującej wniosek o pociągnięcie posła do odpowiedzialności konstytucyjnej i Komisji Regulaminowej rozpatrującej wniosek o wyrażenie zgody na pociągnięcie posła do odpowiedzialności karnej.

Praca Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej upadabnia ją do organu prowadzącego postępowanie przygotowawcze w procesie karnym. Osoba objęta wnioskiem składa przed nią wyjaśnienia, korzysta z pomocy obrońcy i uczestniczy w postępowaniu dowodowym. Całe postępowanie Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej, oparte na procedurze parlamentarnej i karnej jest odpowiednikiem śledztwa i postępowania przygotowawczego, które w procesie karnym prowadzi, zgodnie z zasadą legalizmu, prokurator. Uchwała Komisji o pociągnięciu posła do odpowiedzialności konstytucyjnej stanowi w istocie projekt aktu oskarżenia. Uchwała Sejmu o pociągnięciu do odpowiedzialności konstytucyjnej stanowi akt oskarżenia, który zostaje przekazany Trybunałowi stanu, zaś uchwała o umorzeniu stanowi prawomocne i ostateczne zamknięcie postępowania parlamentarno-karnego w sprawie pociągnięcia określonej osoby do odpowiedzialności konstytucyjnej. Uchwała Sejmu o pociągnięciu do odpowiedzialności konstytucyjnej, bądź umorzenie postępowania, są rozstrzygnięciami merytorycznymi w sprawie dlatego decyzje Sejmu w tym przedmiocie mają charakter *res iudicata*, są one ostateczne i ten przymiot ostateczności nie ogranicza się tylko do kadencji Sejmu, który takie rozstrzygnięcie podjął.

Rozstrzygnięcie Sejmu dotyczące wyrażenia bądź niewyrażenia zgody na pociągnięcie posła do odpowiedzialności karnej nie ma charakteru *res iudicata*, bowiem postępowanie Komisji Regulaminowej rozpatrującej wniosek oraz rozstrzygnięcie Sejmu dotyczy jedynie wstępnego aspektu proceduralnego, a więc kwestii utrzymania bądź zniesienia ujemnej przesłanki procesowej - formalnej przeszkody w rozpoczęciu merytorycznego śledztwa i postępowania przygotowawczego przez właściwy organ państwowy (prokuratora).

Decyzja Sejmu o uchyleniu bądź nieuchyleniu immunitetu jest jednak szczególnego rodzaju decyzją, jest bowiem w myśl Regulaminu Sejmu "rozstrzygnięciem", przedmiotem tego sejmowego rozstrzygnięcia ("osądu") jest działanie posła noszące znamiona przestępstwa lub wykroczenia. I chociaż Sejm nie rozstrzyga w przedmiocie czynu, to jednak decydując o wniosku Komisji Regulaminowej nie traci z pola wi-

dzenia działania posła noszącego znamiona przestępstwa. Dlatego uwzględniając wolę Sejmu, który nakazuje tę decyzję traktować jako "rozstrzygnięcie" (art. 73 ust. 7 Regulaminu Sejmu) oraz istotę prawną tej decyzji (nasuwają się tu analogie do postępowań organów jurysdykcyjnych) trzeba uznać jej ostateczny charakter, przy czym ze względu na przedmiot sprawy (decydowanie tylko o czasowym zawieszeniu odpowiedzialności karnej posła), rozstrzygnięcie Sejmu jest wiążące przez okres kadencji, w czasie której ono zapadło.

Dla sprecyzowania ostatecznego charakteru sejmowego "rozstrzygnięcia", w sprawie dotyczącej pociągnięcia posła do odpowiedzialności karnej, zasadne jest zastosowanie przez analogię przepisów kodeksu postępowania karnego. Art. 474 § 1 kpk stanowi, iż "postępowanie sądowe zakończone prawomocnym orzeczeniem wznowia się jeżeli: 1) w związku z postępowaniem dopuszczono się przestępstwa, a istnieje uzasadniona podstawa do przyjęcia, że mogło to mieć wpływ na treść orzeczenia, 2) po wydaniu orzeczenia ujawnią się nowe fakty lub dowody, nie znane przedtem sądowi ...".

Tak więc jeżeli prokurator (Prokurator Generalny) doszedłby do wniosku, iż w sprawie, w której Sejm odmówił pociągnięcia posła do odpowiedzialności karnej ujawniły się nowe okoliczności sprawy (ale okoliczności faktyczne dotyczące popełnionego przestępstwa) bądź nieznane przedtem dokumenty, dowody, wpływające na ocenę czynu, to wówczas mógłby skierować do Sejmu powtórny wniosek o pociągnięcie posła do odpowiedzialności karnej. Z całą mocą trzeba podkreślić, iż chodzi o nowe, nieznane pierwotnie istotne okoliczności dotyczące samego przestępstwa (czynu) popełnionego przez posła. Mają to być okoliczności, których wyjaśnienie sprzyjać ma realizacji zasady materialnej prawdy obiektywnej. Nie może tu chodzić o okoliczności "otaczające" sprawę, a więc np. zmienione okoliczności polityczne związane z postrzeganiem czynu przez opinię publiczną, czy samych posłów.

Tylko zatem okoliczności wskazane powyżej, wynikające z kodeksu postępowania karnego, mogłyby być przyczyną powtórnego wniosku Prokuratora Generalnego. Powtórny wniosek prokuratora, odpowiednio uzasadniony, wsparty nowymi nieznanymi pierwotnie istotnymi okolicznościami sprawy (czynu posła) mógłby stać się podstawą do powtórnego rozpatrzenia wniosku przez Sejm.

Uznanie szczególnego charakteru (ostateczności) decyzji Sejmu w sprawie uchylenia immunitetu nie może prowadzić do nadania jej bowiem jakiejś absolutnej niewzruszalności. Wszak Sejm zmienia w przepisanej trybie obowiązujące ustawy w każdym czasie jeżeli uzna to za niezbędne, zmienia swoje decyzje dotyczące powołania tej samej osoby na to samo stanowisko państwowe, dokonuje na mocy Regulaminu reasumpcji głosowania.

Wydaje się, iż zaistnienie przesłanek, o których mowa w przepisach kodeksu postępowania karnego (art. 474 § 1), mogłyby stać się także przyczyną cofnięcia zgody - obejmującej pociągnięcie posła do odpowiedzialności karnej - przez Sejm.

Uznajemy, jednak ze względu na istotę immunitetu formalnego, że ostateczność decyzji Sejmu zamyka się w czasowych granicach kadencji. Dlatego niewyrażenie zgody na pociągnięcie posła do odpowiedzialności karnej nie stoi na przeszkodzie postawienia wniosku o uchylenie immunitetu (za ten sam czyn przy niezmiennych okolicznościach) w nowej - kolejnej - kadencji, oczywiście jeżeli sprawca czynu również w nowej kadencji został wybrany na posła. Ale też konsekwentnie uznajemy (z istoty immunitetu formalnego), iż w przypadku uchylenia immunitetu przez Sejm, konieczne jest ponowne jego uchylenie wobec posła, który stał się posłem nowej - kolejnej - kadencji. Zdecydowanie nie zgadzamy się z przytoczonym powyżej poglądem K. Grajewskiego, iż raz udzielona zgoda Sejmu skutkuje na wszystkie kolejne kaden-

cje. Po zakończeniu kadencji Sejmu, poseł może być pociągnięty do odpowiedzialności karnej, bowiem zanika w stosunku do jego osoby ujemna przesłanka procesowa. Ale też jego wybór na nową kadencję powoduje, iż staje się on na powrót posłem (składa ślubowanie), a więc osobą, której bez uchylenia immunitetu nie może być zarówno wytoczony proces karny jak i kontynuowany proces wszczęty, na skutek uchylenia immunitetu w poprzedniej kadencji.

Prawne regulacje dotyczące immunitetu poselskiego (senatorskiego) wywołują spore kontrowersje, wymagają więc udoskonalenia, pomocną rolę może w tym zakresie odegrać doktryna prawa konstytucyjnego i karnego. Wydaje się jednak, iż nie do dobrą przysługę odda nauka tej sprawie, jeśli wesprze te głosy opinii publicznej, które domagają się likwidacji immunitetu poselskiego (senatorskiego) i ograniczenia ochrony prawnej posłów (senatorów) tylko do nietykalności²³. Czym innym są bowiem nieprawidłowości w praktycznym zastosowaniu immunitetu w konkretnych przypadkach, a czym innym likwidacja fundamentalnej instytucji ustrojowej, gwarantującej posłom i senatorom oraz parlamentowi możliwość niezależnego i swobodnego wykonywania mandatu zgodnie z wolą Narodu.

Przypisy

1. J. Mordwiłko: *Zakres immunitetu parlamentarnego w świetle Małej Konstytucji*, PiP nr 6\1993, s. 39 i nast.

2. J. Grajewski, K. Grajewski: *Immunitet parlamentarny na tle obowiązujących przepisów prawa karnego procesowego*, Przegląd Sądowy nr 1\1993; K. Grajewski: *Immunitet parlamentarny w świetle uregulowań Małej Konstytucji*, PiP nr 5\1994; B. Banaszak: *Immunitet parlamentarny de lege lata i de lege ferenda*, PiP nr 4\1994. Pewnym podsumowaniem ustaleń dokonanych w doktrynie i orzecznictwie Sądu Najwyższego, w przedmiocie immunitetu parlamentarnego, na przestrzeni blisko trzech lat jest opracowanie K. Grajewskiego: *Zakres polskiego immunitetu parlamentarnego*, Przegląd Sejmowy Nr 3\11\95.

3. *Orzeczenia Sądu Najwyższego*: Sygn. akt I.K2P36\93 w: OSNKW 1994 z. 1-2, poz. 2; IKZP 40\93 w: OSNKW 1994, z. 3-4, poz. 18; IKZP 7\94 w: OSNKW 1994, z. 5-6, poz. 26.

4. Szczególną aktywność w tym zakresie przejawia Komisja REgulaminowa i Spraw Poselskich Sejmu RP II kadencji, a zwłaszcza jej przewodniczący poseł Ryszard Grodzicki.

5. Zob. wyrok włoskiego Trybunału Konstytucyjnego nr 1150 z 15.XII.1988 r. w tłumaczeniu J. Porowskiego i opracowaniu L. Garlickiego, Przegląd Sejmowy nr 3\7\94, s. 243 i nast.

6. Orzeczenie SN I KZP 40\93, jw.

7. P. Czarny, B. Naleziński: *Glosa do uchwały Sądu Najwyższego z 16 lutego 1994*, I KZP 40\93, PiP nr 9\1994, s. 117 i nast.

8. Sejm decydował na wniosek Komisji Regulaminowej i Spraw Poselskich, która swoje stanowisko formowała na podstawie dwóch ekspertyz (T. Mołdawy i J. Mordwiłko) oraz szerokiej dyskusji poselskiej. Zob. Sprawozdanie stenograficzne z 57 posiedzenia Sejmu II kadencji w dniu 25 sierpnia 1995 r., s. 96 i 97. W dniu 25 sierpnia 1995 r. Sejm podjął uchwałę w sprawie niewyrażenia zgody na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej posła Z. Mierzwy, stwierdzając w niej, iż "Sejm na podstawie art. 7 ust. 1 Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. (...) w

związku z wnioskiem Prokuratora Generalnego RP nie wyraża zgody na pociągnięcie posła Zbigniewa Mierzwy do odpowiedzialności karnej uznając, że czyn określony przez prokuratora jako przestępstwo z art. 266 § 1 Kodeksu karnego wchodzi w zakres działań wynikających z wykonywania mandatu" (Monitor Polski Nr 46, poz. 517).

9. Tekst jednolity Dz.U. z 1991 r. Nr 18, poz. 79.

10. MP Nr 26, poz. 185 z późn. zmianami.

11. Dz.U. Nr 13, poz. 96 z późn. zmianami.

12. Por. W. Michalski: *Immunitety w polskim procesie karnym*, Wyd. Prawnicze 1970, s. 95. Takie też stanowisko zajmuje K. Grajewski, który w krótkim wywodzie na ten temat nie wydaje się być konsekwentny, bowiem swoją konstatację w poważnym zakresie podważa przywołaną przez siebie uchwałą Sądu Najwyższego. K. Grajewski, jw. s. 28. Otóż Sąd Najwyższy rozpoznając w składzie całej Izby Karnej zagadnienie prawne wymagające zasadniczej wykładni ustawy, stwierdził (Sygn. akt I KZP 36\93), iż "zgodnie z art. 5 § 2 kpk obowiązek wyjednania zgody Sejmu na pociągnięcie posła do odpowiedzialności karnej spoczywa zawsze na oskarżycielu. Zważywszy, że zgodnie z art. 35 § 1 kpk, oskarżycielem publicznym w postępowaniu przed wszystkimi sądami jest prokurator, przyjąć należy, iż w wypadku wszczęcia postępowania w trybie rewizji nadzwyczajnej obowiązek wyjednania zgody na pociągnięcie posła do odpowiedzialności karnej spoczywa na prokuraturze. Dotyczy to także sytuacji, w której zgodę taką trzeba wyjednać w trakcie toczącego się już postępowania wskutek rewizji nadzwyczajnej wniesionej na korzyść oskarżonego, który w czasie jej wniesienia nie był jeszcze posłem. Nie jest bowiem rolą sądu, przed którym toczy się postępowanie karne, wyjednywanie zgody Sejmu na pociągnięcie posła do odpowiedzialności karnej. Sąd nie jest bowiem organem ścigania, ale jest organem jurysdykcyjnym (wymiaru sprawiedliwości) i powinien ograniczać się jedynie do sprawdzenia, czy występują wszystkie dodatnie przesłanki procesu karnego, a w razie stwierdzenia ich braku powinien umorzyć postępowanie karne. Sąd nie powinien jednak kierować się w swym postępowaniu nadmiernym formalizmem i jeśli zauważy możliwość usunięcia przez oskarżyciela publicznego ujemnej przesłanki procesu, to powinien stworzyć mu taką sposobność do chwili wyjaśnienia tej sprawy, w danym wypadku do chwili wypowiedzenia się Sejmu co do wyrażenia zgody na pociągnięcie posła do odpowiedzialności karnej. W taki właśnie sposób postępuje się w praktyce, gdy sąd dostrzega możliwość zmiany kwalifikacji prawnej czynu z przestępstwa publiczno-skargowego na prywatno-skargowe i przed podjęciem decyzji w przedmiocie umorzenia postępowania umożliwia prokuratorowi wypowiedzenie się, czy w takiej nowej sytuacji prawnej pragnie objąć oskarżenie na podstawie art. 50 kpk i stać się w ten sposób nadal uprawnionym oskarżycielem. Prokurator spełnia funkcję oskarżyciela publicznego w toku całego procesu karnego i dlatego właśnie on - jako organ powołany do ścigania przestępstw, a nie sąd jako organ jurysdykcyjny jest władny - zgodnie z treścią art. 5 § 2 kpk - do wystąpienia o zgodę Sejmu na uchylenie immunitetu parlamentarnego, który uzyskał oskarżony dopiero w czasie toczącego się w jego sprawie postępowania sądowego". Ta treść uchwały Izby Karnej znalazła potwierdzenie w uchwale połączonych Izb: Karnej i Wojskowej Sądu Najwyższego z dnia 17 maja 1994 r. (sygn. akt I KZP.7\94).

13. Tekst jednolity Dz.U. z 1994 r. Nr 19, poz. 70.

14. MP z 1995 r. Nr 23, poz. 271.

15. W dawniejszej literaturze przedmiotu uznawano za zdecydowane prawo oskarżyciela prywatnego do występowania z wnioskiem o uchylenie immunitetu. Zob. W. Michalski: jw. s. 95. W literaturze świeższej daty, a więc na gruncie Małej Konstytucji również przyznaje się oskarżycielowi prywatnemu takie prawo, autorzy jednego z

opracowań piszą na ten temat: "oskarżyciel prywatny, wnosząc akt oskarżenia do sądu, powinien jednocześnie legitymować się zezwoleniem parlamentu na ściganie. Wniosek złożyć może do odpowiedniej izby pokrzywdzony lub jego pełnomocnik." Zob. J. Grajewski, K. Grajewski: *Immunitet parlamentarny na tle obowiązujących przepisów prawa karnego procesowego*, Przegląd Sądowy nr 2\1993, s. 16, oraz K. Grajewski, Przegląd Sejmowy, jw., s. 28. Cytowany powyżej pogląd J. Grajewskiego osłabia sam Autor w: "Kodeksie postępowania karnego z komentarzem", gdzie w tezie czwartej komentarza do art. 5 kpk stwierdza, iż "o uchylenie immunitetu występuje prokurator"; por. J. Grajewski, E. Skrętowicz: *Kodeks postępowania karnego z komentarzem*, Gdańsk 1995, s. 16. Prawo oskarżyciela prywatnego do wnioskowania o uchylenie immunitetu w pełni uznaje Z. Nizińska w ekspertyzie publikowanej w "Biuletyn opinii prawnych Biura Studiów i Ekspertyz" Kancelaria Sejmu nr 4\18\95.

16. Zob. zwłaszcza Uchwała TK W.5\94, OTK 1994 II, s. 168 oraz orzeczenia TK: K.8\91, OTK 1992 I, poz. 5, K.17\92, OTK 1993, II, s. 309.

17. Niepublikowana opinia prawna H. Gajewskiej-Kraczkowskiej z Uniwersytetu Warszawskiego opracowana na zlecenie Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu, styczeń 1996 r.

18. Ustawa z dnia 26 maja 1982 r. Dz.U. Nr 16, poz. 124.

19. Por. J. Mordwiłko: *Zakres immunitetu*, jw., s. 45 oraz opinia prawna (W. Sokolewicz) w "Biuletyn Ekspertyzy i Opinie Prawne" Wydawnictwo Sejmowe nr 3\91, s. 55.

20. Tekst jednolity Dz.U. z 1993 r. Nr 38, poz. 172.

21. W. Michalski, jw., s. 102-103. Pogląd wyrażony przez W. Michalskiego przyjmuje w aktualnej literaturze K. Grajewski, zob. K. Grajewski, *Zakres polskiego immunitetu ... jw.*, s. 30.

22. K. Grajewski, jw.

23. Z takimi propozycjami można niekiedy spotkać się w środkach masowego przekazu, w literaturze prawa konstytucyjnego np. K. Grajewski, jw., s. 33.()