

Witold Kabański

RYS HISTORYCZNY INSTYTUCJI IMMUNITETU I EWOLUCJI STATUSU PARLAMENTARZYSTY

Instytucja immunitetu posiada długą tradycję i w ujęciu historycznym należy ją rozpatrywać na kilku płaszczyznach. W średniowieczu immunitet był instytucją zwalniającą określone grupy społeczne z konieczności ponoszenia ciężarów ekonomicznych na rzecz państwa oraz był wyrazem przeniesienia uprawnień władczych o charakterze administracyjnym i sądowniczym na rzecz feudałów¹. Rozwój parlamentaryzmu spowodował też, że instytucja immunitetu zaczęła być definiowana przez prawo jako szczególny przywilej przynależny osobom sprawującym wysokie funkcje państwowe. Należy jednak podkreślić, że spośród instytucji kształtujących obecnie status parlamentarzysty, historycznie jako pierwsza wykształciła się zasada *incompatibilitas*. Genetycznie związana z Grecją antyczną, gdzie położono akcent na obowiązki i ograniczenia dotyczące osób pełniących funkcje publiczne. Ograniczenia te wynikały z obawy przed kumulacją władzy oraz przekroczeniem kompetencji², sankcjonowanych pozbawieniem praw cywilnych i obywatelskich. Było to stadium wstępne instytucji *incompatibilitatis* – obok immunitetów w sposób podstawowy wpływającej na status prawny deputowanego.

¹ W polskich uwarunkowaniach ustrojowych należy przywołać m.in. przywileje nadane Kościołowi i stanowi duchownemu w latach 1210 i 1215, przywilej w Koszycach w 1324 r., przywileje jedleńsko-krakowskie 1430–1433.

² Aristotéles, *Politiká*, tłum. B. Jowett, London 1900, s. 30–49.

Początki instytucji immunitetu sięgają XIV wieku, chociaż w siatce pojęciowej ówczesnego prawa ustrojowego nie funkcjonował sam termin *immunitet*. W praktyce jednak było to *initium* specyficznego statusu, który miał zapewnić, czy choćby ułatwić osiągnięcie organom ustawodawczym względną niezależność od innych władz, i wyeliminować ryzyko szczególnie groźnych dla równowagi władz form przekraczania przez egzekutywę jej kompetencji (*empietement du pouvoir*)³.

W systemie brytyjskim immunitet wykształcił się w sposób empiryczny – na tle konfliktów pomiędzy ośrodkami władzy. Jako jedna z pierwszych wynikła sprawa posła do Izby Gmin – Haxeya, który naraził się władzy monarszej forsując ustawę o zmniejszeniu wydatków tejsze władzy. Haxey został skazany, a następnie ułaskawiony na skutek presji kolegów – parlamentarzystów. Motywem jego zwolnienia był właśnie szczególny status deputowanego.

Kolejna sprawa, dotyczyła posła Strode. Zarzucono mu wkroczenie w kompetencje innej władzy – sądowniczej, a pośrednio gminnej, poprzez wniesienie projektu ustawy o funkcjonowaniu kopalni położonej na terytorium zainteresowanej gminy, a pozostającej pod jurysdykcją lokalnego sądu.

Immunitet w formie zbliżonej do aktualnych rozwiązań funkcjonuje od zakończenia spraw deputowanych Eliot, Holles i Valentine, skazanych za wywrotowe wystąpienia w Izbie Gmin, a w konsekwencji wywołanie zamieszek⁴. Izba Lordów uchyliła wyrok skazujący z uzasadnieniem, że wypowiedzi formułowane na forum Parlamentu mogą być sądzone tylko przez ten organ⁵. Od tego momentu można mówić o uzdrowieniu systemu poprzez przyznanie parlamentarzystom prawa do krytykowania władzy wykonawczej. Ostatecznie zasada ta została sformułowana w Karcie Praw z 1689 r.⁶: „swoboda wypowiedzi, debaty oraz procedur parlamentarnych nie może być ograniczana ani kwestionowana przez żaden sąd, ani inny organ pozaparlamentarny”⁷.

³ *Empiètement du pouvoir* – dosłownie: ingerowanie w kompetencje innej władzy, wg terminologii francuskiej nauki prawa konstytucyjnego.

⁴ K. Grajewski, *Immunitet parlamentarny* ..., s. 31.

⁵ E. C. S. Wade, A. W. Bradley, *Constitutional Law /Prawo konstytucyjne/*, London 1970, s. 156, powołany za: K. Grajewski, *Immunitet parlamentarny* ...,

⁶ Bill of Rights, www.oup.co.uk, 10.02.2005.

⁷ „(...) the freedom of speech and debates and proceedings in Parliamnet ought not to be impeached or questioned in any court or place out of Parliament” [swoboda wypowiedzi, debaty oraz procedur parlamentarnych nie może być ograniczana ani kwestionowana przez żaden sąd, ani inny organ pozaparlamentarny], cyt. za: E. C. S. Wade, A. W. Bradley, *op.cit.*, s. 156.

Trudno jednak zgodzić się z poglądem⁸, jakoby swoboda wypowiedzi w debacie parlamentarnej stanowiła pochodną swobody wypowiedzi jako wolności przysługującej zwykłemu obywatelom. Swobodę wypowiedzi parlamentarnej należy raczej traktować jako refleks nie praw i wolności jednostkowych, ale zasady integralności parlamentu oraz zasady podziału władz⁹.

Jednocześnie od XV wieku kształtowała się zasada nietykalności – początkowo wyłącznie – odwrotnie niż aktualnie – odnośnie spraw cywilnych¹⁰.

W Konstytucji Stanów Zjednoczonych z 1787 r. przewidziano przywilej nietykalności dla członków Kongresu i senatorów w trakcie sesji oraz tranzytu – chyba, że zarzucono tym osobom popełnienie ciężkiego przestępstwa lub zakłócenie porządku publicznego. Zagwarantowano ponadto immunitet materialny w zakresie wystąpień na forum parlamentu¹¹.

Już w pierwszych dokumentach Rewolucji Francuskiej immunitet materialny ujęto bardzo szeroko. Wyłączono odpowiedzialność za wypowiedzi formułowane w ramach wykonywania mandatu, a nie tylko na forum. Nietykalność proklamowano w tekście Konstytucji z 1791 r. Przywilej nie obejmował wyłącznie ujęcia *in flagranti*. Immunitet formalny określono jako brak możliwości prowadzenia postępowania, dopóki właściwy organ parlamentarny nie wyrazi na nie zgody. Zatem zasadą był zakaz prowadzenia postępowania, ewentualnie jego zawieszenie¹².

W historii polskiego ustroju państwowego o nowoczesnym pojmowaniu immunitetu parlamentarnego można mówić od czasu odzyskania niepodległości. Pierwszym dokumentem regulującym status posła względem wymiaru sprawiedliwości w II Rzeczypospolitej był Dekret Naczelnika Państwa z 7 lutego 1919 r. w przedmiocie nietykalności członków Sejmu Ustawodawczego¹³. Formuła zawierała wszystkie trzy elementy szczególnego statusu: immunitet materialny, immunitet formalny oraz zasadę nietykalności. Dekret miał chronić demokrację *in statu nascendi*, stąd eksponował oczywiste dziś *pricipium*, że poseł nie może odpowiadać za *jakikolwiek*

⁸ K. Grajewski, *Immunitet parlamentarny...*, s. 31, i tam powołana literatura.

⁹ Analogicznie jak w przypadku swobody wypowiedzi dziennikarskiej, która nie jest pochodną wolności słowa przysługującej ogółowi, ale ustawowej zasady prawa do informacji. Por. wypowiedź T. Jeffersona, powołana w: S. Gebert, *Kongres Stanów Zjednoczonych Ameryki*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1981, s. 195.

¹⁰ E. C. S. Wade, A. W. Bradley, op.cit., s. 155, powołany za: K. Grajewski, *Immunitet parlamentarny...*

¹¹ Za: K. Grajewski, *Immunitet parlamentarny...*, s. 32 i n.

¹² [informator urzędowy], *Immunitet parlamentarny w państwach członkowskich Wspólnoty Europejskiej i w Parlamencie Europejskim*, Warszawa 1993.

¹³ Dziennik Praw Państwa Polskiego, 8.02.1919, 14, s. 178.

głosowanie. Za wypowiedzi oraz inne zachowania na forum oraz w komisjach, odpowiadał on wyłącznie przed Sejmem (art. 1 Dekretu).

Immunitet formalny oraz przywilej nietykalności (art. 2 Dekretu) wyłączał – po braku uprzedniej zgody Sejmu – dopuszczalność pozbawienia posła wolności oraz wszczynania postępowania karnego. Zakazy te odnosiły się jednak tylko do czasu trwania sesji, a nie do całej kadencji. Dekret przewidywał możliwość zatrzymania parlamentarzysty ujętego *in flagranti*, jednakże Sejm miał kompetencję żądania natychmiastowego zwolnienia zatrzymanego.

Uszczegółowienie i rozszerzenie zakresu ochrony wprowadzono ustawą z 8 kwietnia 1919 r. o nietykalności członków Sejmu Ustawodawczego¹⁴. Rewolucyjna zmiana nastąpiła wówczas w sferze immunitetu materialnego. Rozszerzono go na wszelkie czynności parlamentarne, to jest związane z wykonywaniem mandatu, nie ograniczając ich do geograficznego zakresu forum i komisji. *Ergo* dobrodziejstwem immunitetu objęto deputowanego podejmującego interwencje – na przykład przy organach administracji publicznej (art. 1 ust. 1 ustawy).

W celu usunięcia wątpliwości, na czym może polegać czynność parlamentarna inna niż głosowanie i przemawianie na forum, art. 6 ustawy definiował jedną z nich – zebrania sprawozdawcze dla wyborców. Na ówczesnym etapie rozwoju demokracji takie czynności prowadziły niejednokrotnie do zadrażnień w relacji administracja – legislacja, a więc sformułowanie *expressis verbis* zasady nieingerencji władzy wykonawczej w te czynności stanowiło znaczny postęp – nie tylko w płaszczyźnie realizacji integralności Sejmu, ale także na poziomie urzeczywistnienia zasady podziału władz.

Kolejna zmiana wprowadzona ustawą dotyczyła rozciągnięcia immunitetu formalnego oraz przywileju nietykalności na cały czas funkcjonowania Sejmu Ustawodawczego (art. 2 ust. 2 ustawy). Wprowadzono również instytucję zawieszenia na wniosek Sejmu postępowania karnego wszczętego przed uzyskaniem mandatu (art. 2 ust. 1 i 3).

Równocześnie z rozszerzeniem temporalnym, nastąpiło rozszerzenie przedmiotowe – nawet w razie ujęcia *in flagranti*, nie można było zatrzymać parlamentarzysty. Ponadto immunitet formalny dotyczył także postępowań dyscyplinarnych.

Zasadę nietykalności rozciągnięto także ma mieszkania deputowanych, co stanowiło realną gwarancję zapewnienia im wolności od niepokojenia przez organa ścigania, oraz zapewniało nienaruszalność korespondencji oraz dokumentacji (art. 4 ust. 1).

¹⁴ Dziennik Praw Państwa Polskiego, 12.04.1919, 31, s. 263.

Ustawodawca w sposób trafny rozpoznał i określił granicę pomiędzy immunitetem a nadużyciem prawa, stanowiąc w ust. 2 wspomnianego artykułu 4, że nieetykalność mieszkania posła nie stanowi przeszkody dla dokonania przeszukania w sprawie, gdzie podejrzanym jest na przykład osoba bliska lub współlokator piastuna mandatu. Słusznie zatem zauważa D. Górecki, że rozwiązanie to chroniło system przed efektem ubocznym regulacji z ust. 1 polegającym na traktowaniu poselskich mieszkań jako azylu dla poszukiwanych¹⁵.

Korespondencję *in transitu* chronił ponadto art. 7 ust. 1 ustawy. Również w tym przypadku ustawodawca sprostał wyzwaniu równowagi i proporcji – zasada nie naruszalności nie obowiązywała, jeśli istniały realne podejrzenia, że korespondencja dotyczy tajemnicy państwowej lub wojskowej. W omawianej sytuacji dobrem kolizyjnym, które podlegało wyważeniu, było oczywiście bezpieczeństwo wewnętrzne i zewnętrzne.

Art. 3 ustawy, stanowiący odpowiednik art. 21 ust. 2 współczesnej UWM, uprawniał deputowanego odmowy zeznań w charakterze świadka w zakresie informatorów oraz pochodzącej od nich wiedzy. Na tym etapie ograniczono się jedynie do stwierdzenia, że regulacje, jak określona w art. 3 mogą mieć wpływ także na odpowiedzialność karną samego posła, jeżeli jest on przesłuchiwany jako świadek w fazie *in rem* postępowania, w którym także jest potencjalnym oskarżonym¹⁶.

Kolejnym etapem kreowania statusu parlamentarzysty w II Rzeczypospolitej była debata konstytucyjna nad projektami nowej Ustawy Zasadniczej. Należy wspomnieć o projekcie konstytucji opracowanym przez Komisję Sejmowo-Konstytucyjną Tymczasowej Rady Stanu. Zgodnie z tym projektem posłowie nie mogli być pociągani do odpowiedzialności za jakiegokolwiek głosowanie w Sejmie lub komisjach. Posłowie nie mogli być pozbawiani wolności, ani nie mogło być przeciwko nim wszczynane postępowanie karne bez wcześniejszej zgody izby. Ochrona posła obejmowała czas sesji oraz okres sześciu tygodni po jej zakończeniu. Wspomniane zakazy nie dotyczyły przypadków schwytania na gorącym uczynku¹⁷. W projektach Biura Konstytucyjnego Prezydium Rady Ministrów równie szeroko zakreślano immunitet parlamentarny rozciągając zakaz pociągania do odpowiedzialności karnej oraz pozbawienia wolności na okres całej kadencji¹⁸. Najwęższy zakres immunitetu w analizowanym zakresie proponował projekt konstytucji

¹⁵ D. Górecki, *op.cit.*, s. 49, za: K. Grajewski, *Immunitet parlamentarny...*, s. 38.

¹⁶ Autor abstrahuje tu od oceny takiej praktyki z punktu widzenia zakazów dowodowych.

¹⁷ Por. A. Ajnenkiel, *Spór o model parlamentarzysty polskiego do roku 1926*, Warszawa 1972 s. 110 i nn.

¹⁸ Szerzej na temat projektów patrz: *Projekty konstytucji*, cz. I, s. 116–138.

przygotowywany przez ekspertów zaproszonych przez premiera Ignacego Paderewskiego do komisji pod nazwą „Ankieta”. Według założeń poseł był chroniony jedynie w okresie trwania sesji.

Przepisy Konstytucji marcowej z 1921 r. ostatecznie stanowiły – w dużej mierze – replikę uregulowań ustawy z 1919 r. Generalnie jednak immunitet został zakreślony wężej niż we wspomnianej ustawie¹⁹. Ustrojodawca doprecyzował, że immunitet materialny trwa nadal także po wygaśnięciu mandatu, oraz że w przypadku naruszenia praw osób trzecich poseł może odpowiadać przed sądem pod warunkiem wyrażenia zgody przez Sejm (art. 21). Tym samym formuła immunitetu zbliżyła się jeszcze bardziej do rozwiązania aktualnego.

Oba warianty różnicuje natomiast tryb wnioskowania o zgodę w razie naruszenia praw osób trzecich. Aktualnie (art. 7b ust. 2 oraz ust. 5 UWM) oskarżyciel prywatny lub powód w sprawie cywilnej z własnej inicjatywy składa wniosek o wyrażenie zgody na pociągnięcie posła do odpowiedzialności – z zastrzeżeniem, że wniosek ten musi być sporządzony i podpisany przez fachowego pełnomocnika, i że sprawa musi być już zawisła przed sądem.

Pod rządami Konstytucji marcowej, to sąd – po wstępnym badaniu zasadności roszczenia karnego bądź cywilnoprawnego – formułował wniosek. Takie właśnie rozwiązanie należałoby uznać za optymalne – zarówno z punktu widzenia ekonomiki czynności Sejmu, jak i prawidłowości toku jego funkcjonowania. Minimalizuje ono ryzyko prowadzenia postępowania o pociągnięcie do odpowiedzialności bez dostatecznie ugruntowanej *ratio* w postaci wiarygodnego roszczenia.

Art. 21 ust. 2 Konstytucji rozciągał immunitet formalny na sprawy z zakresu prawa wykroczeń oraz dyscyplinarne. W razie ujęcia posła *in flagranti* przestępstwa pospolitego, było dopuszczalne czasowe „przetrzymanie go”²⁰ – na przykład celem zapobieżenia zatarciu dowodów.

Racjonalnej, to jest prawidłowo równoważącej kolizyjne interesy, wykładni przepisów konstytucyjnych sprzyjały regulacje Okólnika Ministra Sprawiedliwości z 26 maja 1923 r. w przedmiocie postępowania w sprawach przewidzianych w art. 21 Konstytucji, którego fragment dotyczący realizacji immunitetu formalnego: „(zakaz pociągania deputowanego do odpowiedzialności bez zgody Sejmu nie oznacza aby) wykluczone były i zakazane jakiegokolwiek czynności mające na celu określenie

¹⁹ S. Krukowski, *Konstytucja Rzeczypospolitej z 1921 r.*, [w:] *Konstytucje Polskie*, red. M. Kallas, t. 1, Warszawa 1990, s. 76.

²⁰ Okólnik Nr 699, III, N./23 Ministra Sprawiedliwości z 26 V 1923 w przedmiocie postępowania w sprawach przewidzianych w art. 21 Konstytucji (Dz.U. Ministra Sprawiedliwości nr 11, s. 250–251).

i wykrycie sprawy przestępstwa. Ponieważ wnioski o wydanie posła nie może opierać się na przypuszczeniach, a powinien niejako odpowiadać temu, co w śledztwie jest decyzją o postawieniu w stan oskarżenia, oraz dawać Sejmowi czy Senatowi materiał do powzięcia uzasadnionej decyzji w kwestii wydania lub niewydania posła, przeto żadne kroki sądowe nie mogą być wstrzymane lub zaniechane; wszystkie czynności, które zmierzają do ustalenia faktu przestępstwa, jego kwalifikacji oraz ustalenia osoby sprawcy powinny być przedsięwzięte tak, jakby je przedsięwzięć należało w każdej sprawie karnej; natomiast postawienie posła przed odpowiednią władzą sądową w charakterze oskarżonego musi być uzależnione od zgody Sejmu lub Senatu²¹.

Precytowany okólnik potwierdził sformułowaną wcześniej przez Sąd Najwyższy²² zasadę, że uchylenie immunitetu formalnego prowadzi w konsekwencji do wyłączenia przywileju nietykalności. Innymi słowy – skoro parlament wyraził zgodę na ściganie, to nie ma przeszkód dla aresztowania posła lub wykonania wobec niego kary pozbawienia wolności.

Konstytucja kwietniowa z 1935 r. stanowiła legislacyjną afirmację istotnych zmian ustrojowych wynikłych z zamachu stanu z 1926 r. Od tego już momentu datuje się stopniowe ograniczenie gwarancji konstytucyjnych – takich jak immunitet parlamentarny – aż do ich redukcji do form fasadowych²³. Ponadto – co wiązało się z faszyzacją systemu politycznego – działanie instytucji publicznych nakierowane było na eliminację z obrotu czynników kolidujących z ideologią nowego ustroju. W efekcie deputowany – kontestator, nie tylko nie mógł liczyć na prawidłowe uruchomienie instytucji immunitetu co do czynności związanych z wykonywaniem mandatu, ale mógł on nawet napotkać problemy z wykonywaniem prawa do obrony formalnej.

O tym, jak daleko posunęła się wówczas atrofia instytucji państwa prawa, świadczy opinia wyrażona przez Naczelną Radę Adwokacką w uchwale z dnia 12 VI 1926²⁴. Mniej podatni na imperatywy nowego systemu okazali się – w przeciwień-

²¹ Nr 699/III, N/23 (Dz.U. Ministra Sprawiedliwości nr 11, s. 250–251).

²² Orzeczenie Ogólnego Zgromadzenia Sądu Najwyższego z 27 I 1921 r.

²³ B. Winiarski, *Mój i oni w walce o konstytucję*, Poznań 1935, s. 36.

²⁴ „Jest rzeczą niewątpliwą, że podejmowanie się przez adwokatów obron z wyboru oskarżonych w sprawach o działalność komunistyczną (...) nie przyczynia się do podniesienia powagi i autorytetu stanu adwokackiego wśród społeczeństwa (...). Kto usprawiedliwia przed sądem zasady komunizmu, ten wbrew przysiędze nie ma »ojczyzny, wolności, niepodległości przed oczyma«, ten »pomocy przeciw prawu, porządkowi publicznemu i bezpieczeństwu Państwa polskiego udziela«, za: W. Daszkiewicz, *Obowiązki obrońcy a jego osobiste przekonanie o winie oskarżonego*, „Państwo i Prawo” 1957, nr 1, s. 77.

stwie do adwokatury jako instytucji – poszczególni adwokaci, którzy odważnie służyli fachową pomocą parlamentarzystom wszelkich opcji i w ramach swoich czynności demaskowali rozległość wynaturzeń ustrojowych.

Wymienić tu należy między innymi adwokata S. Szurleja, obrońcę W. Witosa w procesie brzeskim 1931–1932. S. Szurlej określał antydemokratyczną praktykę mianem „dynamiki terroru”²⁵.

Przeprowadzenie procesu brzeskiego było dalszą konsekwencją upadku instytucji immunitetu materialnego. Tezy aktu oskarżenia dotyczyły bowiem działań wchodzących *par excellence* w zakres wykonywania mandatu.

Od strony formalnej Konstytucja kwietniowa – zarówno w kwestii immunitetu materialnego, jak przywileju nietykalności, ograniczała szczególnie status posła wyłącznie do uczestnictwa w pracach Sejmu, rozumianych wężej niż czynności parlamentarne w poprzednich regulacjach a mianowicie wyłącznie forum i komisje (art. 41).

Immunitet formalny zredukowano do instytucji zawieszenia na wniosek Sejmu postępowania karnego, karnoadministracyjnego lub dyscyplinarnego wszczętego przed lub po uzyskaniu mandatu (art. 41 ust. 2).

Bez zmian pozostawiono kwestię odpowiedzialności za czyny na szkodę osób trzecich oraz zasadę odpowiedzialności tylko przed Izbą za ekscesy przy czynnościach parlamentarnych. Jednakże – i to rozwiązanie uznać należy za symptomatyczne dla reżimu sanacyjnego – jeżeli wypowiedź deputowanego pozostawała w sprzeczności z obowiązkiem wierności Państwu polskiemu, to za taki delikt można było odpowiadać przed Trybunałem Stanu (art. 41 ust. 3). Powoływani przez prezydenta sędziowie Trybunału Stanu działali na wniosek marszałka Sejmu lub ministra sprawiedliwości i mogli zdecydować o pobawieniu mandatu parlamentarnego. Nie ulega wątpliwości, że był to skuteczny instrument do eliminacji przeciwników politycznych. Powyższa analiza rozwiązań normatywnych dotyczących immunitetu parlamentarnego w okresie II Rzeczypospolitej pozwala podsumować problematykę w formie czytelnego zestawienia tabelarycznego prezentującego ewolucję instytucji pod rządami dwóch konstytucji i ustaw.

²⁵ „My wszyscy stoimy obok tak zwanych oskarżonych ze słabą bronią słów, jako ich honorowa straż. To oni nas bronią, nas i społeczeństwo od zupełnego rozbicia i upodlenia”, za: M. Jarosz, *Wędrówki po ścieżkach wspomnień*, powołanego przez: Z. Krzemiński, *Sławni warszawscy adwokaci*, Kraków 2000, s. 87 i nn.

Tabela 1. Immunitet parlamentarny w okresie II Rzeczypospolitej

Podstawa normatywna	Immunitet materialny	Immunitet formalny	Nietykalność parlamentarna
Dekret z 7 lutego 1919 r.	Obejmował głosowania, zachowania się i oświadczenia głoszone w Sejmie. Istniała możliwość ponoszenia odpowiedzialności dyscyplinarnej.	Dotyczył postępowania karnego. Obowiązywał tylko w okresach sesji.	Obowiązywała tylko w okresach sesji z wyjątkiem kiedy parlamentarzysta został schwytyany na gorącym uczynku. Sejm miał prawo żądania bezzwłocznego uwolnienia posła uwięzionego podczas sesji i przed jej rozpoczęciem.
Ustawa z 8 kwietnia 1919 r.	Obejmował działalność wynikającą z wykonywania mandatu. Możliwość ponoszenia odpowiedzialności dyscyplinarnej.	Dotyczył postępowania karnego (sądowego i administracyjnego).	Bezwzględny zakaz pozbawiania posła wolności.
Konstytucja z 17 marca 1921 r.	Obejmował działalność wynikającą z wykonywania mandatu. Możliwość ponoszenia odpowiedzialności dyscyplinarnej oraz sądowej za zgodą izby w przypadku naruszenia praw osoby trzeciej.	Dotyczył postępowania karno-sądowego, karno-administracyjnego i dyscyplinarnego.	Zakaz pozbawiania wolności bez zgody izby z wyjątkiem schwywania posła na gorącym uczynku, zbrodni pospolitej. Marszałek miał prawo żądać uwolnienia zatrzymanego.
Konstytucja z 23 kwietnia 1935 r.	Obejmował uczestnictwo w pracach izb. Możliwość ponoszenia odpowiedzialności dyscyplinarnej oraz sądowej za zgodą izby w przypadku naruszenia praw osób trzecich. Możliwość odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu za wystąpienia sprzeczne	Wprowadzono ograniczony immunitet formalny, postępowania karne (sądowe i administracyjne) i dyscyplinarne mogły być wszczęte bez zgody izby, mogły być jednak na żądanie izby zawieszane do czasu wygaśnięcia mandatu. W przypadku wystąpie-	Nietykalność występowała w ograniczonym zakresie tylko podczas sesji. Parlamentarzysta mógł być pozbawiony wolności bez zgody izby. Marszałek miał prawo żądać uwolnienia parlamentarzysty zatrzymanego podczas sesji z nakazu organu administracyjnego.

Podstawa normatywna	Immunitet materialny	Immunitet formalny	Nietykalność parlamentarna
	z obowiązkiem wierności wobec państwa lub zawierające znamiona przestępstwa ściganego z urzędu.	nia korupcji parlamentarnej parlamentarzysty na żądanie Marszałka lub Prezesa NIK odpowiadał przed Trybunałem Stanu.	

Źródło: opracowanie własne na podstawie aktów prawnych.

Zawarte w powyższej tabeli rozwiązania normatywne, obejmujące immunitet materialny, nietykalność poselską oraz immunitet formalny, odzwierciedlają specyficzną ewolucję ustrojową II Rzeczypospolitej: od formuły marcowej, z wyraźną ekspozycją funkcji władzy ustawodawczej i rozbudowanymi instytucjami służącymi jej ochronie, do wariantu kwietniowego, w którym pakiet ochrony parlamentarzysty uległ istotnym ograniczeniom. Ewolucja ta zaznaczyła się zarówno w płaszczyźnie normatywnej, jak w praktyce parlamentarnej.

Pod rządami Konstytucji marcowej, immunitet formalny obejmował – poza odpowiedzialnością karną, także postępowania karno-administracyjne oraz dyscyplinarne. Spośród kilkuset wniosków o uchylenie immunitetu w latach 1921–1926, Sejm tylko w 13 przypadkach wyraził zgodę na kontynuację postępowania, 79 razy odmówił zgody na ściganie, względnie zażądał zawieszenia postępowania, a pozostałych wniosków w ogóle nie rozpoznał, co równało się z decyzją odmowną²⁶.

Zmiana w sposobie stosowania prawa parlamentarnego nastąpiła po 1926 roku, wraz z przesunięciem rzeczywistego ośrodka władzy na egzekutywę, oraz praktykę eliminacji przeciwników politycznych w drodze ich internowania²⁷. W latach 1930–1935 do Sejmu wpłynęły 47 wnioski o uchylenie immunitetu, i wszystkie one zostały uwzględnione. Wielokrotnie były to wnioski z oskarżenia prywatnego, których rzeczywisty cel stanowiła eliminacja deputowanych z ugrupowań lewicowych.

W Polsce Ludowej *in statu nascendi*, dokonano recepcji przepisów prawa parlamentarnego z Konstytucji marcowej, z tymże powoływanie delegatów do KRN

²⁶ J. Mordwiłko, *Uchylenie immunitetu i nietykalności podelskiej*, „Biuletyn. Ekspertyzy i opinie prawne”, 1991, nr 1, s. 24.

²⁷ A. Albert, *Najnowsza historia Polski 1918–1980*, Londyn 1989, s. 199–203 (rozdział VI, podrozdział 1: „Wybory brzeskie, aresztowania wśród posłów opozycji”); S. Mackiewicz (Cat), *Historja Polski od 11 listopada 1918 do 17 września 1939*, Warszawa 1990, s. 205 do 211 (rozdział IX: „Brześć”).

regulowała ustawa z 23 lipca 1945 r.²⁸ W jej myśl delegatów powoływały, a także składały wnioski o ich odwołanie, terenowe rady narodowe, a także inne podmioty prawa publicznego.

Stosunkowo skromny jest aktualny zakres wiedzy w przedmiocie praktyki instytucji immunitetu w najwcześniejszym stadium Polski Ludowej, to jest w latach 1944–1952. W okresie tym – co słusznie podnosi Janusz Mordwiłko – znaczna część życia publicznego objęta była klauzulą niejawności. Sprzyjało to prowadzeniu dokumentacji w sposób niekontrolowany, co powoduje, że zarchiwizowane dane są dla współczesnego badacza nieprzejryste i niejednoznaczne²⁹. Nie ulega jednak wątpliwości, że uchylanie immunitetu występowało wówczas z większą częstotliwością, niż po 1952 r.³⁰, a nadto było ono ściśle powiązane z politycznym priorytetem w postaci utrwalenia ustroju socjalistycznego.

Łącznie – w okresie Sejmu Ustawodawczego – wobec sześciu posłów uchylono immunitet oraz przywilej nietykalności. Dominującymi motywami były zarzuty przestępstw szczególnie niebezpiecznych w okresie odbudowy państwa – w rozumieniu art. 46 § 2 dekretu z 1946 r., oraz odpowiedzialność za klęskę wrześniową i faszyzację kraju³¹.

Szczegółowe informacje dotyczące deputowanych, wobec których uchylono immunitet oraz charakteru postawionych im zarzutów przedstawia poniższa tabela.

Tabela 2. Statystyka uchylenia immunitetu w okresie Sejmu Ustawodawczego

Dane posła	Zarzucany czyn (opis i kwalifikacja)
Jan Kulisiewicz	Oskarżony o nadużycia gospodarcze, czy z art. 286 §2 k.k. w zw. z art. 46 § 2 dekretu z 13 czerwca 1946 r. o przestępstwach szczególnie niebezpiecznych w okresie odbudowy państwa.
Włodzimierz Lechowicz	Oskarżony o popełnienie przestępstwa gospodarczego na podstawie art. 46 §2 w/w dekretu
Jan Roch Kowalski	Zarzucono mu: „...działalność idącą na rękę ruchowi faszystowskiemu i działania na szkodę narodu polskiego” na podstawie art. 3 dekretu z dnia 2 stycznia 1946 r. o odpowiedzialności za klęskę wrześniową i faszyzację życia państwowego w okresie do przestępstw popełnionych przed dniem 1 września 1939.

²⁸ Za: J. Mordwiłko, *Uchylenie...*, s. 24.

²⁹ Idem.

³⁰ Idem.

³¹ Idem.

Dane posła	Zarzucany czyn (opis i kwalifikacja)
Stanisław Mizerski	Oskarżony o działalność w obozie koncentracyjnym na szkodę obywateli polskich i francuskich na podstawie art. 2 i 3 dekretu PKWN z 31 sierpnia 1944 r. o wymiarze kary dla faszystowsko-hitlerowskich zbrodniarzy winnych zabójstw i znęcania się nad ludnością cywilną i jeńcami oraz zdrajców narodu polskiego.
Bronisław Kloc	Stanął pod zarzutem naruszenia etyki adwokackiej, wniosek dotyczył pociągnięcia posła do odpowiedzialności dyscyplinarnej, wpłynął do władz adwokackich.
Władysław Gomułka	Był podejrzany o działalność spiskową z art. 5 dekretu z dnia 13 czerwca 1946 r. o przestępstwach szczególnie niebezpiecznych w okresie odbudowy państwa.

Źródło: J. Mordwiłko, *Uchylenie immunitetu i nietykalności poselskiej*, „Biuletyn. Ekspertyzy i opinie prawne” 1991, nr 1, s. 25.

Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z 22 lipca 1952 r.³² nie przewidywała immunitetu materialnego, natomiast immunitet formalny i nietykalność ograniczała do spraw karnych. Zgody na prowadzenie postępowania udzielał Sejm, a w przerwach w obradach – Rada Państwa (art. 16 ust. 3). *A contrario* Konstytucja nie stanowiła żadnych przeszkód dla realizowania roszczeń cywilnych³³. Instytucja immunitetu formalnego znajdowała ponadto odzwierciedlenie w art. 22 ustawy z dnia 31 lipca 1985 r. o obowiązkach i prawach posłów na Sejm Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej³⁴. *Expressis verbis* Konstytucja nie stanowiła przeszkód wobec wszczęcia i prowadzenia przeciwko deputowanemu postępowania karno-administracyjnego lub dyscyplinarnego³⁵. Niemniej jednak niektórzy przedstawiciele nauki – wychodząc ze słusznego założenia, że odpowiedzialność za wykroczenia stanowi *de facto* wariant odpowiedzialności karnej, a sankcje wynikające z Kodeksu wykroczeń mają charakter represyjny – obejmowali immunitetem formalnym również postępowania o wykroczenia³⁶.

Praktyka konstytucyjna Polski Ludowej odnośnie uchylenia immunitetów sprzyjała niezakłóconej pracy parlamentu – jeden tylko raz wyrażono zgodę na

³² Uchwalona przez Sejm Ustawodawczy 22 VII 1952 r. (Dz.U. 33. 232).

³³ R. Kraczkowski, *Sejm w okresie PRL*, [w:] J. Bardach, S. Grodziski, A. Gwiżdż, A. Jan-kiewicz, K. Działocha, R. Kraczkowski, D. Jarosz, *Dzieje Sejmu Polskiego*, Warszawa 1993, s. 281 i nn.

³⁴ Dz.U. 37. 175; Dz. . 75. 444).

³⁵ W. Michalski, op.cit., s. 83; R. Kraczkowski, op.cit., s. 281 i nn.

³⁶ W. Daszkiewicz, *Proces karny. Część ogólna*, t. I, Toruń 1976, tezy dotyczące negatywnych przesłanek postępowania karnego.

pociągnięcie deputowanego do odpowiedzialności karnej. Chodzi o przypadek posła Macieja Szczepańskiego oskarżonego, a następnie skazanego za przekroczenie uprawnień i zagarnięcie mienia społecznego. Rozwiązanie w przedmiocie postępowań cywilnych uznać należy za w pełni trafne. Postępowanie cywilne tylko w minimalnym zakresie absorbuje czas i uwagę strony, która może być zastępowana przez fachowego pełnomocnika – zatem nie występuje zagrożenie prawidłowego toku prac Sejmu w związku z absencją pozwanego parlamentarzysty. Nie ma więc uzasadnienia dla dyferencjacji statusu posła w stosunku do standardu w zakresie realizacji odpowiedzialności cywilnej.

Co do atrofii immunitetu materialnego pod rządami Konstytucji z 1952 r. – zjawisko wymaga zastosowania chłodnej, naukowej optyki, wolnej od politycznych uprzedzeń. Studia historyczno-porównawcze dowodzą, że jest charakterystyczna dla większości systemów państwowych przechodzących głębokie transformacje ustrojowe tendencja do ograniczania zarówno praw obywatelskich, jak i praw organów stanowiących bezpośrednią ekspozyturę *voci populi*. Wdrożenie i utrwalenie zmian napotyka mniej przeszkód, jeśli procesowi temu towarzyszy – czasowo – zwiększenie centralizacji i kontroli kosztem swobód demokratycznych.

Akademickim przykładem tych tendencji jest Republika Francuska bezpośrednio po rewolucji oraz Republika Federalna Niemiec w okresie denazyfikacji³⁷.

Ustawa z 7 kwietnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej³⁸ zmodyfikowała instytucję immunitetu formalnego dla potrzeb zmian w organizacji państwa. W związku z wprowadzeniem Senatu objęto immunitetem także jego członków. Prawo decyzji w przedmiocie uchylania immunitetu ograniczono do wyłącznej kompetencji parlamentu (prawa tego nie przyznano sukcesorowi Rady Państwa – Prezydentowi PRL). Uchylenie immunitetu formalnego wymagało ponadto – zgodnie z nowelą lipcową – kwalifikowanej 2/3 głosów co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. Nowelą ustawy o obowiązkach i prawach posłów na Sejm PRL³⁹ potwierdzono, że immunitet formalny obejmuje także sprawy z zakresu prawa wykroczeń (art. 22 ust. 1).

Przepisami Małej Konstytucji z 1992 r.⁴⁰ przywrócono instytucję immunitetu materialnego. Art. 7 ust. 1 stanowił, że parlamentarzysta nie może być pociągnięty

³⁷ S. Aust, H. Büchel, *Dann gibt es Tote*, „Der Spiegel” 17.09.2007, s. 68.

³⁸ Dz.U. 1989 nr 19, poz. 101.

³⁹ Ustawa z 5 stycznia 1991 r. o zmianie ustawy o obowiązkach i prawach posłów na Sejm PRL (Dz.U. 11. 36).

⁴⁰ Ustawa konstytucyjna z 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U. 1992, nr 84, poz. 426).

do odpowiedzialności za działania wynikające z wykonywania mandatu ani w czasie trwania mandatu, ani po jego wygaśnięciu, chyba że narusza dobra osobiste innych osób. Generalnie przyjęto, że immunitet materialny obejmuje wszelkie czynności parlamentarne, nie ograniczając ich do geograficznego obszaru forum i komisji⁴¹. Ostatecznie taką właśnie interpretację zaaprobowало orzecznictwo, a uchwała SN z 16 lutego 1994 r. przecięła wszelkie wątpliwości w tym zakresie⁴². Sąd Najwyższy wyraził bowiem pogląd, że jeśli tylko dana czynność ma cechy czynności wynikającej z wykonywania mandatu, to jest ona chroniona immunitetem materialnym, choćby fizycznie przebiegała ona poza gmachem parlamentu (wykładnia funkcjonalna).

Co do immunitetu formalnego, wskazać należy przede wszystkim zmiany w jego praktycznym funkcjonowaniu. Z porównania danych statystycznych wynika, że w razie przedstawienia Sejmowi właściwie umotywowanego wniosku o uchYLENIE immunitetu, istniało znaczne prawdopodobieństwo jego pozytywnego rozpatrzenia. Jak wspomniano wyżej, w okresie Polski Ludowej tylko jeden raz Sejm zezwolił na ściganie, a Sejm I kadencji na jedenaście wniosków pozytywnie rozpatrzył aż cztery.

Podsumowując rozważania historyczno-prawne, zauważyć wypada, że do momentu wyemancypowania się świeckich państw narodowych, immunitet poselski służył przede wszystkim do forsowania interesów parlamentu w kolizji z egzekutywą skupioną wokół monarchy oraz władzą kościelną.

Na tym etapie rozwoju mechanizmów ustrojowych przedstawiciel władzy ustawodawczej – podobnie jak i pozostałe podmioty władzy królewskiej – nie mógł liczyć na realną ochronę ze strony sądów⁴³, stąd funkcja immunitetu – przywileju nietykalności nie tylko jako gwarancji władzy politycznej, ale przede wszystkim rękojmi zachowania bytu biologicznego. Z tej przyczyny przywilej nietykalności jest najstarszym z immunitetów, archetypem pozostałych form prawnych.

W epokach nowożytnych natomiast na czoło wysunęła się kolizja z organami ścigania, a w konsekwencji potrzeba określenia granic i wzajemnych relacji pomiędzy konfliktowymi interesami: zasadą realizacji odpowiedzialności karnej a integralnością parlamentu.

⁴¹ P. Czarny, B. Naleziński, *Glosa do uchwały Sądu Najwyższego z 16 II 1994, I KZP 40/93*, „Państwo i Prawo” 1994, nr 9, s. 117; R. A. Stefański, *Immunitet parlamentarny w świetle ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora*, „Prokuratura i Prawo” 1996, z 10, s. 67, i inni; odmiennie: J. Mordwiłko, *Zakres immunitetu parlamentarnego w świetle „małej konstytucji”*, „Państwo i Prawo” 1993, nr VI, s. 71.

⁴² Uchwała SN z 16 II 1994, I KZP/93, OSNKW 1994, III–IV, s. 18.

⁴³ K. Grajewski, *Immunitet parlamentarny...*, s. 30.

Summary

The publication contains consideration according the special status of the parliamentarian. It represents the institution of both, formal and material immunity as well as the rules connected with this institution: the inviolability as well as the prohibition of joining functions (incompatibilitas). The historical outline refers to the beginnings of these institutions in Europe (on example of England and France) and the United States of America. In Poland it concentrates on legal solutions coming from the II Republic(1918-1939), reaching more current constitutional constructions.