

ANDRZEJ DANA

Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny w Siedlcach

Podmiotowy zakres immunitetu w polskim systemie prawnym

Wprowadzenie

Niniejsze opracowanie ma na celu przybliżenie problematyki immunitetów jako przywileju oraz wskazanie podstawowej grupy podmiotów mogących z niego korzystać. Immunitet stanowi dość szeroką kategorię prawną, a jego istotą jest uchylenie karalności określonych czynów bądź uzależnienie możliwości pociągnięcia jego posiadacza, jako sprawcy czynu zabronionego, do odpowiedzialności karnej od zgody odpowiedniego organu.

Istota immunitetu

W kontekście przepisów prawa immunitet to zupełne lub częściowe wyjęcie danej osoby spod władzy sądowej. Jest on też rozumiany jako prawo nietykalności przez organy państwowe pewnych osób fizycznych, a niekiedy prawnych, uprzywilejowanych ze względu na charakter bądź stanowisko.

W doktrynie wyróżnia się immunitet materialny i formalny¹. Immunitet materialny to przywilej polegający na wyłączeniu odpowiedzialności (karalności) osoby za czyny wchodzące w zakres sprawowania mandatu parlamentarnego, przy czym wyłączenie to ma charakter trwały. Jego posiadacz nie ponosi odpowiedzialności za takie czyny wtedy, gdy piastuje mandat przedstawicielski, a także po wygaszeniu mandatu. Cechą charakterystyczną immunitetu materialnego jest również jego zupełny charakter. Dotyczy on każdego rodzaju odpowiedzialności, w tym karnej, cywilnej czy wynikającej z prawa pracy. Ponieważ immunitet nie ma charakteru procesowego, nie stoi on na przeszkodzie wszczęcia postępowania przeciwko parlamentarzystcie. Postępowanie takie może być wszczęte, lecz organ prowadzący takie postępowanie (prokurator, sąd karny, sąd cywilny) w razie stwierdzenia, że czyn będący przedmiotem postępowania podlega ochronie z tytułu immunitetu materialnego, musi takie postępowanie umorzyć².

Immunitet formalny odnosi się do ograniczenia dopuszczalności ścigania za wszelkie czyny materialne stanowiące przestępstwo, wykroczenia lub inne czyny karalne. Innymi słowy, jego dzierżyciel zostaje wyłączony poza tok procedury karnej. Immunitet ten pojmowany jako przywilej nietykalności obejmował będzie wiele środków, które nie mogą być zastosowane wobec jego posiadacza w toku procesu karnego, w szczególności łączących się z ograniczeniami w dopuszczalność jej zatrzymania oraz aresztowania. Immunitet formalny (nietykalność) ma jednak, w odróżnieniu od immunitetu materialnego, charakter względny, może być uchylony, a prawo uchylenia zazwyczaj pozostaje w kompetencji określonego organu.

¹ B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2008, s. 407.

² K. Grajewski, *Immunitet parlamentarny w prawie polskim*, Warszawa 2001, s. 91–125.

Uwzględniając różny zakres działania immunitetów materialnych i formalnych, dzieli się je na: zupełne (całkowite) oraz częściowe (ograniczone). Z punktu widzenia czasu immunitety procesowe dzieli się na trwałe oraz nietrwałe. Podstawą innego podziału na immunitety bezwzględne i względne jest zależność ich działania od decyzji władzy (organu) przełożonej osoby korzystającej z immunitetu³.

Stosując kryterium podmiotowe, wyróżniamy: immunitet zakrajowości – zwany dyplomatycznym lub konsularnym, i immunitet krajowy – dotyczy on m.in. parlamentarzystów, sędziów, prokuratorów i Prezydenta RP.

Immunitet dyplomatyczny, konsularny, parlamentarny, sędziowski i prokuratorski to niewątpliwie pewien przywilej, który stanowi odstępstwo od ogólnej zasady równości wobec prawa wyrażonej w art. 32 Konstytucji RP. Z zasady tej wynika postulat równego traktowania wszystkich przez władze publiczne, stoi ona także na straży zachowania szczególnej powściągliwości w dopuszczaniu na poziomie ustawodawstwa zwykłego do odstępstw od tej zasady. Powszechnie przyjmuje się, że zasada ta nie posiada charakteru bezwzględnego, a immunitety znajdują uzasadnienie w konieczności ochrony zarówno mandatu przedstawiciela, jak i samej instytucji, np. parlamentu. Niemniej jednak charakter zasady równości, jako jednej z podstawowych wyznaczników sytuacji prawnej jednostki, nakazuje traktować wszelkie odstępstwa w kategoriach wyjątków. Przepisów odnoszących się do immunitetów nie można w żadnym przypadku poddawać wykładni rozszerzającej, jak i domniemywać istnienia immunitetu tam, gdzie nie został on wyraźnie ustanowiony przez prawo. Słusznie się podnosi w doktrynie, że immunitet, jako swoisty wyjątek od konstytucyjnej zasady równości, nie może być interpretowany rozszerzającą⁴.

Na tą cechę zwrócił uwagę Trybunał Konstytucyjny, stwierdzając, że niewątpliwie takie odstępstwa należy traktować jako wyjątki, które nie mogą podlegać rozszerzającej wykładni. Sytuacja taka ma miejsce w przypadku rozważanej instytucji formalnego immunitetu parlamentarnego, który zarówno orzecznictwo sądowe, jak i nauka prawa uznaje za wyjątek od zasady równości obywateli wobec prawa⁵. Oznacza to, że swoboda regulacyjna ustawodawcy w tym zakresie ulega znacznemu zawężeniu i dopuszcza tylko takie wyjątkowe rozwiązania legislacyjne, które znajdują uzasadnienie w innych wartościach i zasadach konstytucyjnych. W granicach tych z pewnością nie mieści się bezkarność parlamentarzystów, sędziów sądów i trybunałów. Trzeba jednak liczyć się z tym, że wszelkie immunitety są odstępstwem od ogólnych (dotyczących wszystkich osób) zasad odnoszących się do odpowiedzialności za naruszenie przepisów prawa karnego i nie mogą być interpretowane w sposób rozszerzający⁶.

Immunitety to przywileje chroniące niektóre osoby przed wszczęciem i prowadzeniem przeciwko nim postępowania karnego. Ustawodawca czyni to ze względu na ważne funkcje tych osób w państwie lub w stosunkach międzynarodowych⁷. Przywileje i immunitety są terminami zbiorczymi, są powszechnie stosowane także w prawie dyplomatycznym na określenie uprzywilejowanego statusu członków misji dyplomatycznych, urzędów konsularnych, misji specjalnych itd. W wypadku, gdy chodzi o nie podleganie jurysdykcji władz państwa przyjmującego, dopuszczalne jest używanie tylko określenia „immunitety”. W sytuacji natomiast, gdy chodzi o różne prerogatywy, ulgi i ułatwienia, dopuszczalne jest używanie tylko terminu „przywilej”⁸.

³ W. Michalski, *Immunitety w polskim procesie karnym*, Warszawa 1970, s. 13 i n.

⁴ *Opinie w sprawie możliwości przesłuchania Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej przez sejmową komisję śledczą, „Przegląd Sejmowy”* (dalej – PS) 2004, nr 1, s. 65, 83, 86.

⁵ *Orzeczenie TK z dnia 28 stycznia 1991 r. K. 13/90, „Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego”* (dalej – OTK) 1991, poz. 3.

⁶ W. Michalski, *op. cit.*, s. 30; E. Skrętowicz: *Kilka uwag o immunitacie prokuratorskim*, „Przegląd Sejmowy” 1993, nr 2, s. 75.

⁷ W. Daszkiewicz, *Proces karny. Część ogólna*, Warszawa–Poznań 1994, s. 123.

⁸ J. Sutor, *Prawo dyplomatyczne i konsularne*, Warszawa 1988, s. 149.

Obecnie immunitetami są objęci:

- dyplomaci i konsulowie;
- posłowie i senatorowie (art. 105 ust. 2 i art. 108 Konstytucji RP);
- członkowie instytucji i organów Wspólnot Europejskich;
- sędziowie sądów powszechnych (art. 50 par. 1 usp);
- sędziowie sądów wojskowych (art. 30 par. 1 prawa „O ustroju sądów wojskowych”);
- sędziowie SN i NSA (art. 27 ust. 1 ustawy „O Sądzie Najwyższym” z 1984 r. i art. 15 ustawy „O Naczelnym Sądzie Administracyjnym”);
- sędziowie Trybunału Stanu (art. 16 ust. 1 ustawy „O Trybunale Stanu” z 1982 r.);
- sędziowie Trybunału Konstytucyjnego (art. 17 ust. 1 ustawy „O Trybunale Konstytucyjnym” z 1997 r.);
- prokurator generalny (art. 10 c ustawy „O prokuraturze”);
- prokuratorzy (art. 54 ustawy „O prokuraturze”);
- Rzecznik Praw Obywatelskich (art. 211 Konstytucji);
- Rzecznik Praw Dziecka (art. 7 ustawy „O Rzeczniku Praw Dziecka”);
- prezes NIK (art. 206 Konstytucji RP, art. 18 ustawy „O Najwyższej Izbie Kontroli” z 1994 r.);
- wiceprezesi i dyrektor generalny NIK, a także pracownicy NIK nadzorujący lub wykonujących czynności kontrolne w odniesieniu do czynów popełnionych przy wykonywaniu czynności służbowych (art. 88 ustawy „O Najwyższej Izbie Kontroli”);
- Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych (art. 11 ustawy „O ochronie danych osobowych” z 1997 r.);
- prezes Instytutu Pamięci Narodowej (art. 14 ustawy „O Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu” z 1998 r.).

Immunitet zakrajowości

Ma on swoje źródło w prawie międzynarodowym publicznym i nadaje przedstawicielom zarówno dyplomatycznym, jak i konsularnym określone uprawnienia. Immunitet zakrajowości jest szczególnym przywilejem przedstawicieli dyplomatycznych i konsularnych państw obcych oraz niektórych innych osób (np. funkcjonariuszy organizacji międzynarodowych). Przysługuje im na podstawie ustaw, zwyczajów i umów międzynarodowych⁹.

W polskim systemie prawnym tą grupę immunitetów stanowią: immunitety zakrajowe – dyplomatyczny i konsularny, oraz immunitet przedstawicieli Wspólnot Europejskich (urzędników, pracowników i posłów do Parlamentu Europejskiego), do których zapewnienia Rzeczpospolita Polska jest zobowiązana na mocy następujących aktów prawa międzynarodowego:

- konwencji wiedeńskiej o stosunkach dyplomatycznych, sporządzonej w Wiedniu 18 kwietnia 1961 roku¹⁰;
- konwencji wiedeńskiej o stosunkach konsularnych, sporządzonej w Wiedniu 24 kwietnia 1963 roku¹¹;
- konwencji o misjach specjalnych, otwartej do podpisu w Nowym Jorku 16 grudnia 1969 roku¹²;

⁹ P. Hofmański, E. Sadzik, K. Zgrzyzek, *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, t. 2, Warszawa 1999, s. 996.

¹⁰ Dz. U. z 1965, nr 37, poz. 232.

¹¹ *Ibidem* 1982, nr 13, poz. 98.

¹² *Ibidem* 1985, nr 48, poz. 245.

- protokołu nr 36 z 8 kwietnia 1965 roku „O przywilejach i immunitetach Wspólnot Europejskich”, dołączonego do „Traktatu o Unii Europejskiej” i „Traktatu ustanawiającego Wspólnoty Europejskie” (art. 9, 10 i 12)¹³;
- „Regulaminu Parlamentu Europejskiego”, wydanego 1 lipca 2004 r. (art. 5)¹⁴;
- protokołu „O przywilejach i immunitetach Europejskiej Organizacji Badań Jądrowych”, sporządzonego w Genewie 18 marca 2004 r. (art. 10, 12 i 13)¹⁵.

Podczas ewolucji tej instytucji wykształcił się pogląd, że podstawą przyznania przedstawicielom dyplomatycznym i konsularnym immunitetu zakrajowości jest wzgląd na konieczność zapewnienia im w państwie obcym swobody wykonywania funkcji dyplomatycznych i konsularnych. Ten rodzaj immunitetu przysługuje nie ze względu na własną osobę przedstawiciela, lecz w interesie państwa wysyłającego, aby mógł on swobodnie i bez obawy wykonywać swe funkcje. Ma on umożliwić posiadaczowi wypełnianie jego zadań, zapewnić swobodę działania i poruszania się. Swobody tej mógłby zostać pozbawiony, gdyby władze państwa przyjmującego mogły pociągnąć go do odpowiedzialności przed sądami swego kraju¹⁶. Immunitet zakrajowości rozciąga się na cały obszar państwa przyjmującego, czyli obejmuje całe terytorium Rzeczypospolitej Polskiej niezależnie od tego, w którym miejscu jest wykonywana misja osoby korzystającej z prawa zakrajowości¹⁷.

Należy podkreślić, iż zakresy tych immunitetów są różne. Immunitet dyplomatyczny obejmuje całkowitą nietykalność osobistą oraz pełne wyłączenie z jurysdykcji karnej, cywilnej i administracyjnej państwa przyjmującego (art. 29 i 31 konwencji). Jest on szczególnie przywilejem przedstawicieli dyplomatycznych i konsularnych państw obcych oraz niektórych innych osób (np. funkcjonariuszy organizacji międzynarodowych), przysługujący im na podstawie ustaw, zwyczajów i umów międzynarodowych¹⁸. Immunitet o takim samym zakresie przysługuje sędziom i prokuratorom Międzynarodowego Trybunału Karnego (art. 48 „Statutu Międzynarodowego Trybunału Karnego”, sporządzonego w Rzymie 17 lipca 1998 roku)¹⁹.

W pojęciu najszerszym wiąże się ze zwolnieniem tej kategorii osób spod jurysdykcji krajowej tak wymiaru sprawiedliwości, jaki i organów ścigania w sprawach o przestępstwa oraz wykroczenia, oraz zagwarantowaniu tym osobom nietykalności osobistej. W ujęciu formalnoprawnym zabrania się ścigania osoby objętej jego zakresem, natomiast nie jest zakazane prowadzenie czynności pozaprosesowych (operacyjnych) oraz procesowych mających na celu zabezpieczenie dowodów. Immunitet zakrajowości ma charakter formalny, co oznacza, że nie uchyla on karalności czynów, a jedynie powoduje, że osoba nim chroniona nie podlega orzecznictwu polskich sądów karnych. Nie kluczowa to jednak możliwość pociągnięcia jej do odpowiedzialności karnej przed sądem państwa, którego jest obywatelem.

Przepisy kodeksu postępowania karnego nie regulują wyczerpująco kwestii zwolnień spod jurysdykcji krajowej. W tym zakresie odwołują się do umów międzynarodowych w szczególności do konwencji wiedeńskich o stosunkach dyplomatycznych oraz o stosunkach konsularnych. Kodeks postępowania karnego określa dwa rodzaje immunitetu zakrajowości – dyplomatyczny i konsularny, które różnią się od siebie zarówno zakresem podmiotowym (krąg osób objętych tym rodzajem immunitetu), jak i przedmiotowym. Ponadto reguluje zasady szczególnej ochrony, jakim podlegają na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej placówki dyplomatyczne i konsularne.

¹³ *Ibidem* 2004, nr 90, poz. 864/4 albo Dz. Urz. WE C 321E z 29 grudnia 2006, s. 318.

¹⁴ Dz. Urz. WE L 44 z 15 lutego 2005 r., s. 1.

¹⁵ Dz.U. 2008, nr 32, poz. 193.

¹⁶ W. Michalski, *op. cit.*, s. 38.

¹⁷ *Ibidem*, s. 70.

¹⁸ P. Hofmański, E. Sadzik, K. Zgrzyzek, *op. cit.*, s. 997.

¹⁹ Dz.U. 2003, nr 78, poz. 708.

Immunitetem dyplomatycznym zostali objęci dyplomaci oraz osoby należące do personelu administracyjnego i technicznego przedstawicielstwa dyplomatycznego, członkowie ich rodzin oraz inne osoby, na podstawie umów i ustaw lub powszechnie uznanych zwyczajów międzynarodowych, np. głów państw, członków delegacji rządowych państw obcych, personelu ONZ. Zakres podmiotowy tego immunitetu został określony w art. 578 kpk i zgodnie z nim nie podlegają orzecznictwu polskich sądów karnych:

1. Uwierzytelnieni w Rzeczypospolitej Polskiej szefowie przedstawicielstw dyplomatycznych państw obcych.
2. Osoby należące do personelu dyplomatycznego tych przedstawicielstw.
3. Osoby należące do personelu administracyjnego i technicznego tych przedstawicielstw.
4. Członkowie rodzin osób wymienionych w pkt. 1–3, jeżeli pozostają z nimi we wspólnocie domowej.
5. Inne osoby korzystające z immunitetów dyplomatycznych na podstawie ustaw, umów lub powszechnie uznanych zwyczajów międzynarodowych.

Przedstawiciele tego korpusu posiadają pełny immunitet procesowy, który wyłącza ściganie z powodu jakiegokolwiek przestępstwa, a więc bez znaczenia na jego wagę, a także ze względu na to, czy zostało ono popełnione w czasie urzędowania czy też bez jego związku. Jego posiadacza nie można zatrzymać lub w inny sposób pozbawić wolności, jest przeszkodą procesową i uniemożliwia zatrzymanie, jak też i tymczasowe aresztowanie.

Immunitet konsularny przysługuje pracownikom konsularnym i innym osobom zrównanym z nimi. Ma on podobny charakter jak immunitet dyplomatyczny. Obejmuje jednak tylko czyny w zakresie czynności popełnionych podczas i w związku z wykonywaniem funkcji urzędowych. Może on nabrać charakteru pełnego na zasadzie wzajemności. Urzędnicy konsularni pełnią w urzędzie konsularnym funkcje konsularne, otrzymują z tego tytułu jeden z urzędowych tytułów konsularnych przewidzianych dla ich poszczególnych klas w konwencji z 1963 roku lub przeważnie także w dwustronnych umowach konsularnych, a nawet w prawie wewnętrznym²⁰.

Podmiotowy zakres jego obowiązywania został określony w art. 579 kpk. Orzecznictwu polskich sądów karnych w zakresie czynności pełnionych podczas i w związku z wykonywaniem ich funkcji urzędowych, a na zasadzie wzajemności nie podlegają:

1. Kierownicy urzędów konsularnych i inni urzędnicy konsularni państw obcych;
2. Osoby zrównane z nimi na podstawie umów lub powszechnie uznanych zwyczajów międzynarodowych.

Z powyższego wynika, że tym rodzajem immunitetu nie jest chroniony personel administracyjny i techniczny przedstawicielstw konsularnych oraz członkowie rodzin podmiotów wymienionych w pkt. 1–2. Z tego rodzaju immunitetu korzystają osoby zrównane z kierownikami urzędów konsularnych oraz innymi urzędnikami konsularnymi na podstawie umów lub powszechnie uznanych zwyczajów międzynarodowych.

Należą do nich m.in.:

- przedstawiciele państw członków w organach głównych i pomocniczych Narodów Zjednoczonych oraz na konferencjach zwoływanych przez Narody Zjednoczone;
- funkcjonariusze Organizacji Narodów Zjednoczonych inni niż sekretarz generalny i podsekretarze generalni;
- rzeczoznawcy, którzy nie należą do kategorii funkcjonariuszy ONZ, wykonujący pewne zlecenia z ramienia ONZ²¹.

²⁰ M. Plachta, w: J. Grajewski, L.K. Paprzycki, M. Plachta, *Kodeks postępowania karnego. Komentarz do art. 425–673 kpk*, t. 2, Kraków 2003, s. 459–460.

²¹ *Konwencja o przywilejach i immunitetach ONZ z 1946 r.*, Dz.U. 1948, nr 29, poz. 285, par. 11 lit. a; par. 18 lit. a; par. 22 lit. b.

Immunitet konsularny przysługuje tylko w zakresie czynności pełnionych podczas i w związku z wykonywaniem ich funkcji urzędowych (art. 579 par. 2 kpk). Użycie przez ustawodawcę spójnika „i” oznacza, że immunitet nie chroni osób wymienionych w art. 579 par. 1 kpk przed odpowiedzialnością karną wówczas, gdy czyn został popełniony wprawdzie podczas wykonywania funkcji urzędowych, ale nie pozostaje w związku z tymi funkcjami. Dotyczy to także sytuacji, w której sprawca, wykorzystując sposobność wynikającą z pełnia funkcji urzędowych, przy okazji ich wykonywania dopuszcza się przestępstwa²². Osoby korzystające z immunitetu konsularnego nie są zobowiązane do występowania w polskim procesie karnym w charakterze świadka, a także jako biegli tłumacze lub specjaliści tylko w sytuacjach, gdy okoliczności, których zeznania bądź opinie mają dotyczyć, związane są z wykonywaniem przez te osoby ich funkcji urzędowych lub służbowych, a na zasadzie wzajemności również w zakresie innych okoliczności (art. 581 kpk w zw. z art. 582 par. 1 kpk oraz art. 44 konwencji z 1963 r.). Nie mogą też być zatrzymywani ani tymczasowo aresztowani.

Immunitet zakrajowości musi być uznany za immunitet bezwzględny, ponieważ nie ma żadnego organu, który byłby uprawniony do wyrażenia zgody na ściganie osoby korzystającej z immunitetu zakrajowości, do którego prowadzący postępowanie przygotowawcze mogłyby i powinien się zwrócić o udzielenie zezwolenia na ściganie w trybie art. 13 kpk. W razie stwierdzenia, że oskarżony korzysta z immunitetu zakrajowości, proces karny powinien zostać niezwłocznie umorzony na podstawie art. 17 par. 1 pkt 8 kpk²³.

Od zasady tej istnieją jednak wyjątki w postaci możliwości zrzeczenia się immunitetu, co przewiduje art. 580 kpk. Zgodnie z tym przepisem art. 579 kpk nie znajduje zastosowania, gdy państwo wysyłające zrzeknie się w sposób wyraźny immunitetu w stosunku do osób wymienionych w tych przepisach. Analogicznie omawianą kwestię normuje konwencja z 1963 r. w art. 45, który statuuje dodatkowy wymóg, powiadomienia o zrzeczeniu się immunitetu na piśmie państwa przyjmującego.

Z powyższego wynika, iż zarówno kodeks postępowania karnego, jak i obie konwencje wiedeńskie dopuszczają możliwość zrzeczenia się immunitetu zakrajowości, ustanawiając jednocześnie dwa warunki, które muszą być spełnione łącznie:

- zrzeczenie się immunitetu może nastąpić tylko przez odpowiedni organ państwa wysyłającego;
- zrzeczenie się immunitetu musi nastąpić w sposób wyraźny, a nie dorozumiany.

Zrzeczenie się immunitetu jurysdykcyjnego może dotyczyć tylko konkretnej osoby i odnosić się do konkretnego zdarzenia lub zespołu zdarzeń. Nie jest możliwe generalne zrzeczenie się immunitetu, np. w odniesieniu do wszystkich urzędników przedstawicielstwa dyplomatycznego, czy możliwość zrzeczenia się tzw. wyprzedzającego, tzn. odnoszącego się do czynów danej osoby, które ma ona popełnić w przyszłości²⁴. Zrzeczenie się immunitetu musi być wyraźne, nie może nastąpić *per facta concludentia*. Musi z niego wynikać w sposób nie budzący wątpliwości, do której osoby się odnosi i do jakich czynów zarzucanych jej przez organy państwa przyjmującego²⁵. Osoba korzystająca z immunitetu zakrajowości nie może zrzec się go samodzielnie.

Kodeks postępowania karnego nie określa ani organów uprawnionych do zwrócenia się do państwa obcego lub organizacji międzynarodowej ze stosownym wnioskiem, ani też trybu, w jakim należy tego dokonać. Gdy istnieją względy przemawiające za pociągnięciem osoby korzystającej z immunitetu zakrajowości do odpowiedzialności przed sądem polskim (np. w razie popełnienia ciężkiej zbrodni przez osobę należącą do perso-

²² P. Hofmański, E. Sadzik, K. Zgrzyzek, *op. cit.*, s. 1000.

²³ W. Michalski, *op. cit.*, s. 77–78.

²⁴ P. Hofmański, E. Sadzik, K. Zgrzyzek, *op. cit.*, s. 1001.

²⁵ S. Sawicki, *Zrzeczenie się immunitetu jurysdykcyjnego członka urzędu konsularnego*, Nowe Prawo 1975, nr 5, s. 342.

nelu dyplomatycznego obcego państwa), prokurator powinien zwrócić się do ministra spraw zagranicznych (przedstawiając odpowiednie materiały), którego obowiązkiem jest rozstrzygnąć, czy daną osobę uznać za *persona non grata* czy też wystąpić na drodze dyplomatycznej o zrzeczenie się immunitetu w stosunku do danej osoby w związku z podejrzeniem popełnienia przez nią przestępstwa²⁶.

Immunitet członków misji specjalnych obejmuje całkowitą nietykalność osobistą oraz pełne wyłączenie z jurysdykcji karnej (art. 29 i 31 konwencji).

Immunitet jurysdykcyjny przedstawicieli Wspólnot Europejskich jest ograniczony do wykonywanych przez nich czynności służbowych, więc nie obejmuje popełnienia pospolicznych czynów karalnych. Poseł do Parlamentu Europejskiego ma ponadto prawo do swobodnego przemieszczania się na terenie państw członkowskich (prawo to nie może być w żaden sposób ograniczone) i bez zgody Parlamentu Europejskiego nie może być zobowiązany do stawiennictwa w terminie uniemożliwiającym bądź utrudniającym wykonywanie czynności parlamentarnych oraz do składania zeznań dotyczących informacji poufnych, które uzyskał w związku ze sprawowanym mandatem, a których ujawnienie uznałby za niewskazane. Zakres immunitetu posłów do Parlamentu Europejskiego ulega rozszerzeniu podczas trwania sesji Parlamentu. Wówczas polskim europosłom na terenie Rzeczypospolitej Polskiej przysługuje taki sam immunitet, jak posłom na Sejm.

Immunitet Prezydenta RP

Szczególne znaczenie dla analiz dotyczących omawianego problemu ma rozumienie instytucji immunitetu, który przysługuje głowie państwa. W myśl Konstytucji RP immunitet chroni prezydenta przed odpowiedzialnością karną, natomiast nie ma przeszkód prawnych do występowania z roszczeniami cywilnoprawnymi wobec urzędującego prezydenta, choć ze względów oczywistych nie mogą one dotyczyć aktów podejmowanych w ramach sprawowanego urzędu²⁷. Należy także podkreślić, że Konstytucja, przyznając w art. 77 prawo do wynagrodzenia szkody wyrządzonej przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej, nie przewiduje wyłączenia Prezydenta RP z zakresu działania tej zasady.

Zgodnie z art. 145 Konstytucji RP Prezydent Rzeczypospolitej za naruszenie Konstytucji, ustaw lub za popełnienie przestępstwa może być pociągnięty do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu. Postawienie Prezydenta RP w stan oskarżenia może nastąpić uchwałą Zgromadzenia Narodowego, podjętą większością co najmniej $\frac{2}{3}$ głosów ustawowej liczby członków Zgromadzenia Narodowego na wniosek co najmniej 140 członków Zgromadzenia Narodowego. Z dniem podjęcia uchwały o postawieniu Prezydenta RP w stan oskarżenia przed Trybunałem Stanu sprawowanie przez niego urzędu ulega zawieszeniu. Norma ta stanowi odstępstwo od zasady, że wymiar sprawiedliwości sprawowany jest przez sądy powszechne. Oznacza to, że Prezydent RP odpowiada przed Trybunałem Stanu bądź konstytucyjnie i za przestępstwo łącznie, bądź też tylko konstytucyjnie albo tylko za przestępstwo. Innymi słowy, Prezydent RP nie może być pociągnięty do odpowiedzialności za przestępstwo przed sądami powszechnymi.

W nauce formułowany jest dla tego przypadku pogląd o wyłącznej i zupełnej właściwości Trybunału Stanu w odniesieniu do Prezydenta RP²⁸. Odpowiedzialność prezydenta przed Trybunałem Stanu jest zupełna, ponieważ obejmuje wszystkie przestępstwa, których dopuścił się w okresie sprawowania urzędu, a nie tylko te, które zostały

²⁶ P. Hofmański, E. Sadzik., K. Zgrzyzek, *op. cit.*, s. 1002.

²⁷ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2003, s. 272.

²⁸ *Idem*, *Polskie prawo konstytucyjne: zarys wykładu*, Warszawa 2000, s. 397; J. Mordwinko, *Opinia w sprawie dopuszczalności pociągnięcia do odpowiedzialności konstytucyjnej byłego Ministra Sprawiedliwości zajmującego aktualnie stanowisko sędziego Sądu Najwyższego, sporządzona pod rządami nowej konstytucji*, Przegląd Sejmowy 1999, nr 3, s. 74.

popelnione w związku ze sprawowaniem tego urzędu, a zarazem wyłączna, ponieważ również za popelnienie przestępstwa może on być pociągnięty do odpowiedzialności wyłącznie przed Trybunałem Stanu. Ta szczególna kognicja Trybunału Stanu w stosunku do Prezydenta RP jest wyrazem jego szczególnej pozycji ustrojowej jako najwyższego przedstawiciela Rzeczypospolitej Polskiej i tym samym pierwszej osoby w państwie, stąd przysługujący mu formalny immunitet całkowity. Prezydent RP nie może być pozbawiony wolności w jakiegokolwiek formie, a więc zatrzymany lub aresztowany, może być jedynie postawiony przed Trybunał Stanu w trybie przewidzianym przez konstytucję RP. Immunitet ten jest immunitetem trwałym procesowym, ograniczającym odpowiedzialność głowy państwa, co do właściwości sądu, jakim jest Trybunał Stanu.

Immunitet parlamentarny

Immunitet parlamentarny należy do najstarszych instytucji prawa konstytucyjnego i od wieków jest uważany za istotny warunek prawidłowego działania parlamentu jako organu reprezentacji narodu. Immunitet stanowi w równym stopniu przywilej indywidualny, chroniący niezależność członków parlamentu i zapewniający swobodę wykonywania mandatu, co gwarancję niezależności parlamentu jako takiego. Zdzisław Czeszejko-Sochacki podkreśla, że ochrona osoby jest jedynie refleksem ochrony prawnej niezależności parlamentu jako organu zbiorowego²⁹. Zasadniczą regulację dotyczącą statusu prawnego parlamentarzysty zawiera Konstytucja RP w rozdziale 4 *Sejm i Senat*. Wśród przepisów poświęconych parlamentowi została wyodrębniona część odnosząca się do posłów i senatorów w art. 102–108. Stosownie do art. 108 Konstytucji RP instytucje i rozwiązania prawne, wynikające ze statusu przedstawiciela, dotyczą w tej samej mierze posłów, co senatorów. Na mocy art. 105 Konstytucji RP posłowie i senatorowie zostali objęci szczególną ochroną prawną, nazywaną immunitetem parlamentarnym. Wynika z niego, że poseł oraz senator nie może być pociągnięty do odpowiedzialności za swoją działalność wchodzącą w zakres sprawowania mandatu poselskiego ani w czasie jego trwania, ani po jego wygaśnięciu.

Z punktu widzenia immunitetu i nietykalności parlamentarzysty bieg mandatu rozpoczyna się w dniu ogłoszenia wyników wyborów. W praktyce dniem tym jest dzień prawnego ogłoszenia wyników wyborów do Sejmu i Senatu przez Państwową Komisję Wyborczą. Artykuł 105 ust. 2 Konstytucji RP określa zarówno początkowy, jak i końcowy termin przysługującego immunitetu, stanowiąc, że od dnia ogłoszenia wyników wyborów do dnia wygaśnięcia mandatu poseł nie może być pociągnięty do odpowiedzialności karnej. Ustanie mandatu, które Konstytucja RP określa jako jego wygaśnięcie, następuje zasadniczo z upływem kadencji, z wyjątkiem sytuacji szczególnych, określonych Konstytucją i ustawą. Zdaniem doktryny, sprawowanie mandatu obejmuje wszelkie te czynności poza parlamentem, do których podjęcia jest uprawniony lub zobowiązany przepisami prawa i które łączą się bezpośrednio z wykonywaniem merytorycznych obowiązków członka parlamentu. Sprawowanie mandatu nie obejmuje działalności łączącej się z mandatem w pośredni sposób czy służącej tworzeniu organizacyjnych ram tego sprawowania. Określone działanie podlega ochronie immunitetowej jedynie wówczas, gdy faktycznie polega na wykonywaniu merytorycznych obowiązków lub uprawnień wynikających ze statusu parlamentarzysty³⁰.

Słusznie podkreśla Trybunał Konstytucyjny, że immunitet trzeba traktować nie tyle jako przywilej indywidualny, przyznany poszczególnym członkom parlamentu, ile jako

²⁹ Z. Czeszejko-Sochacki, *Prawo parlamentarne*, Warszawa 1997, s. 74.

³⁰ K. Grajewski, *Immunitet materialny członka parlamentu w świetle uregulowań Małej konstytucji*, „Państwo i Prawo” 1994, nr 5, s. 71; *idem*, *Status prawny posła i senatora*, Warszawa 2006, s. 74; L. Garlicki, *Uwaga 13 i 14 do art. 105, w: Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 2, Warszawa 2001.

przywileju instytucji³¹. Immunitetu parlamentarnego nie można rozpatrywać w kategoriach prawa podmiotowego (a więc na tle zasad wykładni wynikających z rozdziału 2 Konstytucji), a tylko w kategoriach instytucjonalnych (na tle zasad funkcjonowania organów państwa). Innymi słowy, sens i potrzeba immunitetu sięgają tylko tak daleko, jak jest to niezbędne do zapewnienia prawidłowego działania parlamentu jako organu i prawidłowego wykonywania mandatu przez posła (senatora) jako członka tego organu. Nie ma natomiast żadnych podstaw konstytucyjnych, by immunitet parlamentarny traktować jako środek zapewniający bezkarność parlamentarzystom, którzy naruszyli prawo³². Zakres immunitetu, zasady jego uchylenia i zawieszania powinny być kształtowane w sposób respektujący ideę ochrony izby i jej członków przed zewnętrznymi ingerencjami w działalność parlamentarną. Proces wykładni przepisów o immunitecie uwzględniać musi istotę funkcji parlamentu oraz potencjalne zagrożenia, jakie dla jego funkcjonowania mogą stwarzać działania władzy wykonawczej.

Immunitet parlamentarny traktuje członka parlamentu w inny (uprzywilejowany) sposób niż pozostałych obywateli, a tym samym regulacje immunitetowe podlegają też muszą ocenie z punktu widzenia zasady równości. W tej perspektywie immunitet należy postrzegać w kategoriach wyjątku od ogólnej zasady, że każdy podlega odpowiedzialności karnej w razie popełnienia przestępstwa, a realizacja tej odpowiedzialności należy najpierw do organów prokuratury, a ostatecznie – do niezawisłych sądów³³. Szczegółowe zasady pociągania posłów do odpowiedzialności karnej oraz tryb postępowania określa ustawa z 9 maja 1996 roku „O wykonywaniu mandatu posła i senatora”³⁴.

Zgodnie z art. 10 ustawy poseł lub senator nie może być zatrzymany lub aresztowany bez zgody Sejmu lub Senatu, z wyjątkiem ujęcia go na gorącym uczynku przestępstwa i jeżeli jego zatrzymanie jest niezbędne do zapewnienia prawidłowego toku postępowania. Zakaz zatrzymania obejmuje wszelkie formy pozbawienia lub ograniczenia wolności osobistej posła lub senatora przez organ stosujący przymus. Okres objęcia immunitetem biegnie od dnia ogłoszenia wyników wyborów, a kończy się z dniem wygaśnięcia mandatu. Z chwilą zatrzymania posła lub senatora organ zatrzymujący jest zobowiązany do niezwłocznego powiadomienia marszałków Sejmu lub Senatu. Cytowane unormowania wyznaczają zakres tzw. przywileju nietykalności parlamentarnej.

Najogólniej mówiąc, przywilej ten oznacza zakaz aresztowania lub zatrzymania polskiego parlamentarzysty bez zgody izby, której jest on członkiem³⁵.

Zarówno Konstytucja, jak i ustawa „O wykonywaniu mandatu posła i senatora” przyjmują szerokie rozumienie instytucji nietykalności parlamentarnej, które nie jest ograniczone jedynie do instytucji aresztowania (lub tymczasowego aresztowania). Objęte jest nim, bowiem także zatrzymanie, pod którym to pojęciem ustawodawca rozumie wszelkie formy pozbawiania wolności parlamentarzysty. Z kolei zakaz stosowania jakiegokolwiek formy pozbawiania wolności parlamentarzysty sformułowany przez ustawę „O wykonywaniu mandatu posła i senatora” także należy rozumieć bardzo szeroko, nie tylko jako osadzenie, choćby chwilowe, w miejscu odosobnienia, ale również jako przymuszenie do pozostawania w określonym miejscu lub do przemieszczenia się w inne miejsce³⁶.

³¹ *Orzeczenie TK z dnia 28 stycznia 1991 r. K 13/90*, OTK 1991–1992/III, poz. 3, s. 76.

³² L. Garlicki, *Konstytucja Rzeczypospolitej...*, s. 7.

³³ M. Zubik, *Immunitet parlamentarny a zawieszenia postępowania karnego*, „Państwo i Prawo” 1998, nr 7, s. 57.

³⁴ Dz. U. 2003, nr 221, poz. 2199.

³⁵ P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000, s. 138; J. Mordwinko, *Zakres immunitetu parlamentarnego w świetle małej konstytucji*, „Państwo i Prawo” 1993, nr 6, s. 44–45; R. A. Stefański, *Immunitet parlamentarny w świetle ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora*, *ibidem* 1996, nr 10, s. 77.

³⁶ K. Grajewski *Konstytucyjna i ustawowa regulacja zakresu przedmiotowego nietykalności parlamentarnej*, PS 2002, nr 1, s. 51.

Obecne regulacja prawne odnoszące się do nietykalności parlamentarnej obejmują wszelkie instytucje przewidziane przez ustawę karną procesową, jakimi są zatrzymanie i tymczasowe aresztowanie (art. 244 par. 1 kpk. oraz 250 kpk), ale również przymusowe doprowadzenie posła lub senatora będącego oskarżonym w razie jego nieusprawiedliwionego niestawiennictwa na wezwanie organu procesowego (art. 75 par. 2 kpk) oraz przymusowe doprowadzenie świadka w wypadku jego nieusprawiedliwionego niestawiennictwa w tym charakterze (art. 285 par. 2 kpk). Nawet tak szeroko rozumiana nietykalność parlamentarna nie ma jednak charakteru przywileju nieograniczonego i nie powinna służyć zapewnieniu bezkarności deputowanego za zachowania naruszające porządek prawny³⁷. Ma ona na celu jedynie umożliwienie niezależnego wypełniania przez niego mandatu przedstawicielskiego i co za tym idzie zapewnienie izbie parlamentu możliwości zbierania się i obradowania w pełnym, wyznaczonym przez Konstytucję, składzie³⁸.

Biorąc pod uwagę przepisy art. 105 ust. 5 Konstytucji RP oraz art. 10 ust. 1 ustawy „O wykonywaniu mandatu posła i senatora” należy stwierdzić, że przewidziany w nich wyjątek dopuszczający zatrzymanie parlamentarzysty na gorącym uczynku popełnienia przestępstwa i jeżeli jego zatrzymanie jest konieczne do zabezpieczenia prawidłowego toku postępowania służyć ma temu, aby było możliwe przeprowadzenie postępowania w sprawie, m.in. w celu zabezpieczenia dowodów przestępstwa.

Przedstawiciele doktryny³⁹ stwierdzają, że immunitet obejmuje swym zakresem wszystkie stadia postępowania karnego, a zatem również czynności w postępowaniach przygotowawczych nie cierpiące zwłoki i tylko w sprawie. Wyklucza zaś czynności skierowane imiennie przeciwko osobie korzystającej z immunitetu, np. jej przesłuchanie, kontrolę korespondencji, a także czynności wymagające zastosowania środków przymusu.

Zatrzymanie posła lub senatora na gorącym uczynku przestępstwa oznaczać może taką sytuację, w której organ dokonujący zatrzymania parlamentarzysty (np. Policja), tuż przed podjęciem czynności zmierzających do zatrzymania, dostrzega w zachowaniu osoby zatrzymywanej cechy wypełniające ustawowe znamiona przestępstwa i w następstwie tego spostrzeżenia podejmuje czynności zmierzające do zatrzymania. Za zatrzymanie na gorącym uczynku popełnienia przestępstwa będzie mogło być uznane także to, które stanie się następstwem pościgu podjętego bezpośrednio po popełnieniu przestępstwa mającego na celu uniemożliwienia ucieczki sprawcy z miejsca przestępstwa. Szczególnym tego wyrazem staje się możliwość zatrzymania parlamentarzysty na gorącym uczynku przestępstwa w sytuacji, w której to poseł lub senator będzie znajdował się w stanie nietrzeźwości⁴⁰ lub pod wpływem środka odurzającego i prowadzi pojazd. Takie zachowanie wypełnia znamiona czynu zabronionego określonego w art. 178a par. 1 i 2 kk. W tej sytuacji zatrzymanie parlamentarzysty połączone pozostanie z żądaniem poddania się badaniu na zawartość alkoholu lub innego środka odurzającego w organizmie i będzie się mieściło w pojęciu zatrzymania niezbędnego do zapewnienia prawidłowego toku postępowania.

W kwestii dopuszczalności zatrzymywania parlamentarzystów chronionych immunitetem na gorącym uczynku przestępstwa wypowiedział się w orzeczeniu z 28 stycznia 1991 roku Trybunał Konstytucyjny⁴¹. Uznał on za przekonywający pogląd, że w razie

³⁷ J. Mordwinko, *O respektowaniu immunitetu parlamentarnego przez organy stosujące przymus w kontekście działań związanych z posłem*, „Biuletyn Biura Studiów i Ekspertyz” 2001, nr 1, s. 49–50.

³⁸ J. Oniszczyk, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Kraków 2000, s. 609.

³⁹ R. A. Stefański, *Immunitet prokuratorski*, Państwo i Prawo 1997, nr 2, s. 63–67; K. Grajewski, *Immunitet parlamentarny...*, s. 120–125.

⁴⁰ Stan nietrzeźwości w rozumieniu kodeksu karnego zachodzi wtedy, gdy zawartość alkoholu we krwi przekracza 0,5‰ albo prowadzi do stężenia przekraczającego tę wartość albo, gdy zawartość alkoholu w 1 dm³ wydychanego powietrza przekracza 0,25 mg albo prowadzi do stężenia przekraczającego tę wartość (art. 115 par. 16 k.k.).

⁴¹ *Orzeczenie TK z dnia 28 stycznia 1991 r. nr K 13/90*, OTK 1991, nr 1, poz. 3.

schwywania posła na gorącym uczynku, gdy waga czynu lub inne okoliczności sprawy wskazują na uzasadnioną obawę ucieczki schwytanego, poseł lub senator może być zatrzymany, a organ dokonujący zatrzymania powinien niezwłocznie zawiadomić o tym fakcie Sejm lub Senat. Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że nietykalność parlamentarna, podobnie jak immunitet poselski, nie ma gwarantować bezkarności parlamentarzysty w przypadku jego zachowania naruszającego porządek prawny, a ma jedynie służyć zapewnieniu możliwości wykonywania przez parlamentarzystę jego mandatu. Niemniej jednak legalność ograniczania nietykalności parlamentarnej nie może być uzasadniona tylko formalnymi kompetencjami osób nietykalność tę ograniczających (np. Policji). Dlatego niezbędne jest każdorazowe uzasadnienie takiego ograniczenia kolizją dóbr, usprawiedliwiającą działanie w ramach stanu wyższej konieczności lub obrony koniecznej.

Nietykalność parlamentarna nie ma służyć zapewnieniu bezkarności parlamentarzysty w przypadku zachowania naruszającego porządek prawny, a ma jedynie służyć zapewnieniu możliwości wykonywania przez parlamentarzystę jego mandatu. Postępując się tak skonstruowaną regułą interpretacyjną, należy stwierdzić, że nietykalnością parlamentarną będą objęte instytucje, tzw. zatrzymanie pozaprocesowe oraz legitymowanie i kontrola osobista. Wykładnia uznająca, iż legitymowanie jest niedopuszczalne w stosunku do deputowanego ze względu na przyjęte w polskim prawie konstytucyjnym szerokie rozumienie nietykalności parlamentarnej, byłaby absurdalną. Nietrudno zauważyć, że jeżeli właściwy organ ma respektować uprawnienia deputowanego wynikające z nietykalności parlamentarnej, musi mieć pewność, iż ma do czynienia z parlamentarzystą. Pewność taką może uzyskać dopiero po ustaleniu tożsamości osoby powołującej się na przywilej nietykalności, a więc przeważnie po wylegitymowaniu tej osoby⁴². Podając inny przykład, można stwierdzić, że trudno byłoby uzasadnić, dlaczego parlamentarzysta z tytułu posiadanego przywileju nietykalności parlamentarnej miałby być zwolniony z obowiązku wylegitymowania się, np. przy przekraczaniu granicy państwa lub dokonywaniu odprawy biletowo-bagażowej przed lotem samolotem.

Dlatego też konstytucyjna regulacja problematyki nietykalności parlamentarnej ustanawia wyraźny wyjątek od tego przywileju. Jest to możliwość zatrzymania deputowanego bez zgody izby, której jest członkiem, w razie ujęcia go na gorącym uczynku popełnienia przestępstwa, i jeżeli jego zatrzymanie jest niezbędne do zapewnienia prawidłowego toku postępowania. W redakcji analizowanego przepisu Konstytucji RP charakterystyczna jest koniunkcja pomiędzy dwiema wymienionymi w nim przesłankami warunkującymi dopuszczalność zatrzymania deputowanego bez zgody właściwej izby parlamentu. Oczywiście jest, że zatrzymanie deputowanego będzie dopuszczalne tylko wtedy, gdy zostaną jednocześnie spełnione oba te warunki. Spełnienie tylko jednego z nich nie upoważnia natomiast jakiegokolwiek organu państwowego do zatrzymania parlamentarzysty bez zgody właściwej izby parlamentu.

Biorąc pod uwagę treści art. 105 ust. 5 Konstytucji RP oraz art. 10 ust. 1 ustawy „O wykonywaniu mandatu posła i senatora” należy stwierdzić, że przewidziana w nich możliwość dopuszczająca zatrzymanie parlamentarzysty na gorącym uczynku popełnienia przestępstwa służyć ma temu, aby było możliwe przeprowadzenie postępowania w sprawie, m.in. poprzez zabezpieczenie dowodów przestępstwa, a samo zatrzymanie staje się konieczne do zabezpieczenia prawidłowego toku postępowania.

Reasumując, zakaz zatrzymania parlamentarzysty nie obowiązuje w wypadku schwywania go na gorącym uczynku popełnienia przestępstwa. Ta ustawowa możliwość służy ważnemu celowi procesowemu, jakim pozostaje konieczność zapewnienia jego prawidłowego toku. *A contrario*, pozostanie dopuszczalne zatrzymanie parlamentarzysty w czasie pościgu (ucieczki), bezpośrednio po popełnieniu przestępstwa. Takie określenie zakresu nietykalności w obowiązujących przepisach uzasadnia stanowisko, że w ra-

⁴² K. Grajewski, *Konstytucyjna i ustawowa...*, s. 61–62.

zie zaistnienia okoliczności uzasadniających użycie przez Policję środków przymusu bezpośredniego, środki te mogą być wobec parlamentarzystów użyte na ogólnie obowiązujących zasadach, tj. w razie niepodporządkowania się wydanym na podstawie prawa poleceniom organów Policji lub jej funkcjonariuszy, w wypadkach, gdy jest to podyktowane stanem wyżej konieczności. Podkreślenia wymaga jednakże to, iż użycie tych środków jest dopuszczalne jedynie w przypadku ujęcia parlamentarzysty na gorącym uczynku popełnienia przestępstwa. Ich użycie natomiast nie będzie dopuszczalne w przypadku popełnienia przez posła lub senatora wykroczenia, np. prowadzenia pojazdu po użyciu alkoholu lub innego podobnie działającego środka.

Należy stwierdzić, iż ujęcie na gorącym uczynku może dotyczyć, jak stanowi o tym *expressis verbis* art. 105 ust. 5 Konstytucji, wyłącznie sytuacji ujęcia parlamentarzysty w trakcie popełnienia przestępstwa, nie zaś ujęcia parlamentarzysty na gorącym uczynku popełnienia wykroczenia. Zatrzymanie jest krótkotrwałym pozbawieniem wolności, znajduje podstawę w różnych przepisach prawa, np. art. 244 i nast. kpk, art. 45 i nast. kpw, art. 1053 kpc, art. 30 ustawy z 26 października 1982 roku „O wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi”⁴³ albo art. 17 ustawy z 21 czerwca 2002 roku „O stanie wyjątkowym”⁴⁴. W związku z tym immunitet parlamentarny obejmuje wszystkie formy zatrzymania, bez względu na podstawę prawną.

Immunitet członków instytucji i organów Wspólnot Europejskich

Wraz z wejściem Polski do Unii Europejskiej pojawiła się grupa osób, będących członkami instytucji i organów Wspólnot Europejskich, którym zgodnie z prawem wspólnotowym przysługują liczne przywileje i immunitety. Swoista nietykliwość i udogodnienia przysługują też przedstawicielom państw członkowskich biorących udział w pracach instytucji Wspólnot, ich doradcom i ekspertom technicznym, jak również członkom organów doradczych Wspólnot.

Należy tu przede wszystkim wymienić:

- posłów do Parlamentu Europejskiego, popularnie nazywanych eurodeputowanymi;
- sędziów i rzeczników generalnych Trybunału Sprawiedliwości (ETS);
- członków Komisji Europejskiej;
- członków Trybunału Obrachunkowego;
- członków Europejskiego Banku Inwestycyjnego (EBI);
- członków Europejskiego Funduszu Inwestycyjnego (EFI);
- członków Europejskiego Banku Centralnego (EBC);
- urzędników i innych pracowników Wspólnot.

Status członków Parlamentu Europejskiego⁴⁵ jest określony w traktacie ustanawiającym Wspólnotę Europejską (TWE), akcie dotyczącym wyborów członków Parlamentu Europejskiego w powszechnych wyborach bezpośrednich, regulaminie Parlamentu Europejskiego oraz protokole w sprawie przywilejów i immunitetów Wspólnot Europejskich⁴⁶ (protokół w sprawie immunitetów).

Artykuł 9 protokołu w sprawie immunitetów stanowi, że wobec członków Parlamentu Europejskiego nie można prowadzić dochodzenia, postępowania sądowego ani też ich zatrzymywać z powodu opinii lub stanowiska zajętego przez nich w głosowaniu

⁴³ Dz.U. 2007, nr 70, poz. 473.

⁴⁴ Dz.U. nr 113, poz. 985.

⁴⁵ Na podstawie decyzji Parlamentu Europejskiego z 28 września 2005 r. w sprawie przyjęcia statutu posła do Parlamentu Europejskiego (2005/684/WE, Euratom), od pierwszego dnia kadencji zaczynającej się w 2009 r. status eurodeputowanego będzie dodatkowo regulowany przez statut posła do Parlamentu Europejskiego. Zob. Dz.Urz. L 262, 7 października 2005, s. 1–10.

⁴⁶ Dz.U. 2004, nr 90, poz. 864.

w czasie wykonywania obowiązków służbowych, natomiast art. 10 akapit 1 lit. b, że korzystają oni z immunitetu chroniącego przed zatrzymaniem oraz immunitetu jurysdykcyjnego. Pomimo bardzo podobnego sformułowania immunitetu określonego w art. 9 i 10 protokołu w sprawie immunitetów nie można przyjąć, iż konstytuują one dwie jednakowe instytucje prawne, zakładając, że tym samym określeniom nie można nadawać odmiennego znaczenia. W tym przypadku należy odnieść się przede wszystkim do zamiaru stron oraz dorobku wypracowanego przez Radę Europy oraz Parlament Europejski i w konsekwencji uznać, iż normy zawarte w tych przepisach formułują dwa rodzajowo odmiennie immunitety.

Artykuł 9 protokołu przyznaje wszystkim członkom Parlamentu Europejskiego immunitet materialny w zakresie wyrażanych opinii lub stanowiska zajętego w głosowaniu w związku z wykonywaniem przez nich obowiązków służbowych. Wydaje się, iż chodzi tu zarówno o zdania wypowiedziane, jak i napisane, również wówczas, gdy np. zostaną one dosłownie zacytowane w prasie. Przez wykonywanie obowiązków służbowych należy rozumieć udział w sesjach, zebraniach komitetów czy komisji, wykonywanie zadań zleconych przez Parlament Europejski lub jeden z jego organów na terytorium jednego z państw członkowskich, z tym jednak zastrzeżeniem, iż nie dotyczy to samych zdarzeń czy zachowań innych niż zabieranie głosu w formie pisemnej lub ustnej (opinie i stanowiska), chociażby miały one na celu wyrażenie stanowiska. W pojęciu tym nie będą się jednak mieścić konferencje prasowe, debaty radiowe i telewizyjne, kampanie wyborcze czy publikacje, ponieważ mają one charakter prywatny, a ich celem nie jest wykonywanie obowiązków związanych z członkostwem w Parlamencie Europejskim.

Podczas trwania sesji Parlamentu Europejskiego sytuacja prawna eurodeputowanego w zakresie przysługujących mu immunitetów jest dwojaka i zależy od kraju jego aktualnego pobytu. Na terytorium własnego państwa korzysta on ze wszystkich immunitetów przysługujących członkom parlamentu narodowego. W konsekwencji polskiemu eurodeputowanemu na terytorium Rzeczypospolitej przysługuje immunitet formalny, wyłączający możliwość prowadzenia przeciwko niemu postępowania karnego przez organ polskiego wymiaru sprawiedliwości (art. 105 ust. 2 Konstytucji, art. 7 ustawy „O wykonywaniu mandatu posła i senatora”). Członkowi Parlamentu Europejskiego na terytorium innego państwa członkowskiego przysługuje przywilej nietykalności, a więc brak prawnej dopuszczalności zatrzymania i zastosowania jakiegokolwiek innej formy pozbawienia wolności, oraz immunitet jurysdykcyjny, którego istotą jest wyłączenie możliwości prowadzenia postępowania przeciwko niemu. Należy przyjąć, że chodzi tu jedynie o postępowanie karne (wydaje się, iż w ramach zaś tego także karnoadministracyjne i karnoskarbowe), w żadnym zaś wypadku cywilne.

W nieco inny sposób unormowane są przywileje i immunitety członków Rady Unii Europejskiej⁴⁷ oraz Rady Europejskiej⁴⁸. Przywileje i immunitety przyznane podmiotom będącym członkami tych instytucji są normowane przez prawo międzynarodowe publiczne, w tym przez zwyczaj międzynarodowy i umowy międzynarodowe. Należy zaznaczyć, iż w przeciwieństwie do Rady Unii Europejskiej Rada Europejska nie jest organem Wspólnot, lecz Unii Europejskiej. Do działań głów państw i członków rządu mają zastosowanie normy dotyczące immunitetu dyplomatycznego (*ratione personae*) oraz immunitetu państwa (*ratione materiae*), w konsekwencji powstała odrębna konstrukcja prawna. Podmiotom tym przysługuje immunitet formalny obejmujący postępowanie karne i cywilne, który jest skuteczny względem czynności służbowych i prywatnoprawnych dokona-

⁴⁷ Zgodnie z art. 203 TWE w skład Rady Unii Europejskiej wchodzi jeden przedstawiciel szczebla ministerialnego każdego państwa członkowskiego.

⁴⁸ Zgodnie z art. 4 TUE w skład Rady Europejskiej wchodzi szefowie państw lub rządów państw członkowskich oraz przewodniczący Komisji, towarzyszą im ministrowie spraw zagranicznych państw członkowskich i członkowie Komisji.

nych przed pełnieniem i w czasie pełnienia danej funkcji. Wygasa on w momencie zakończenia sprawowania funkcji, co uwarunkowane jest jego celem, mianowicie, potrzebą ochrony suwerenności państwa, które dana osoba reprezentuje, i zapewnieniem nieskrępowanego wypełniania powierzonych jej funkcji państwowych, ale również w przypadku upadku państwa⁴⁹. W doktrynie pozostaje sporne, czy zrzec się immunitetu głowy państwa może jedynie państwo, czy także osoba, której sprawa dotyczy⁵⁰. Osoba podejrzana może mieć interes w tym, aby postępowania karne toczyło się i została wyjaśniona kwestia jej odpowiedzialności karnej. Zasadą jest, iż członkowie rządu podczas oficjalnego pobytu w innym państwie korzystają z dyplomatycznego zakresu przywilejów i immunitetów⁵¹, szczególną pozycję ma zwłaszcza minister spraw zagranicznych. Utrwaliła się praktyka, iż protokolarnie odpowiada on co najmniej ambasadorowi⁵².

Immunitet jurysdykcyjny (formalny) został zagwarantowany sędziom Trybunału Sprawiedliwości i Sądu Pierwszej Instancji oraz rzecznikom generalnym (art. 3, 8 i 47 protokołu w sprawie statutu Trybunału Sprawiedliwości⁵³), ale w ograniczonym przedmiotowo zakresie, tj. w ramach czynności służbowych, w tym słów wypowiedzianych lub napisanych, trwa on także po zakończeniu sprawowania funkcji sędziego lub rzecznika generalnego, a więc bezterminowo. Protokół przewiduje możliwość uchylenia immunitetu przez Trybunał obradujący w pełnym składzie, w obu przypadkach będzie to 25 sędziów⁵⁴. W sytuacji podjęcia decyzji o uchyleniu immunitetu i wszczęcia postępowania karnego przeciwko sędziemu lub adwokatowi generalnemu, może on być sądzony w państwie członkowskim jedynie przez sąd uprawniony do sądenia najwyższych krajowych organów sądowniczych (art. 3 akapit 3 protokołu w sprawie statutu Trybunału Sprawiedliwości). Należy przyjąć, iż zgodnie z polskim ustawodawstwem sędzia i rzecznik generalny Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości będzie podlegał jurysdykcji sądów powszechnych, ponieważ polskie prawo nie przewiduje specjalnych sądów dla członków organów sądowniczych. Po uchyleniu immunitetu przez sąd dyscyplinarny polscy sędziowie podlegają orzecznictwu sądów powszechnych na takich samych zasadach, jak zwykli obywatele (art. 80 ustawy „Prawo o ustroju sądów powszechnych”⁵⁵).

Na podstawie art. 247 ust. 9 „Traktatu Wspólnot Europejskich” przedstawione wcześniej uwagi odnośnie do sędziów Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości odnoszą się także do członków Trybunału Obrachunkowego, do których traktat wprost nakazuje stosować postanowienia „Protokołu w sprawie przywilejów i immunitetów Wspólnot Europejskich” mających zastosowanie do sędziów Trybunału Sprawiedliwości.

Wspólnoty Europejskie posiadają także organy finansowe: Europejski Bank Inwestycyjny (EBI), w tym Europejski Fundusz Inwestycyjny (EFI), oraz Europejski Bank Centralny (EBC). Odpowiednio art. 28 „Protokołu w sprawie statutu Europejskiego Banku Inwestycyjnego” i art. 22 „Protokołu w sprawie immunitetów” w stosunku do EBI, art. 30 „Protokołu w sprawie statutu Europejskiego Banku Inwestycyjnego” odnośnie do EFI oraz art. 40 „Protokołu w sprawie statutu europejskiego systemu banków centralnych i Europejskiego Banku Centralnego” i art. 23 „Protokołu w sprawie immunitetów” względem EBC, statuują zasadę, zgodnie z którą postanowienia „Protokołu w sprawie przywilejów i immunitetów Wspólnot Europejskich” mają zastosowanie do EBI, EFI, EBC oraz

⁴⁹ W. Czapliński, A. Wyrozumski, *Prawo międzynarodowe publiczne. Zagadnienia systemowe*, Warszawa 2004, s. 247.

⁵⁰ *Ibidem*, s. 250; J. Sutor, *op. cit.*, s. 332.

⁵¹ J. Sutor, *op. cit.*, s. 328; J. Pieńkos, *Prawo międzynarodowe publiczne*, Kraków 2004, s. 283.

⁵² J. Pieńkos, *op. cit.*, s. 285.

⁵³ Dz.Urz. C 325, z 24 grudnia 2002, s. 167–181.

⁵⁴ Liczba sędziów pełnego składu Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości wynika z art. 221 TWE, który stanowi, że w skład Trybunału Sprawiedliwości wchodzi jeden sędzia z każdego państwa członkowskiego, natomiast liczba pełnego składu Sądu Pierwszej Instancji została wprost ustalona w art. 48 protokołu w sprawie statutu Trybunału Sprawiedliwości.

⁵⁵ Dz.U. 2001, nr 98, poz. 1070.

członków ich organów i pracowników. Odnosząc się do tej kwestii, możemy zauważyć, iż przepisy nie mówią, wprost, które artykuły „Protokołu w sprawie przywilejów i immunitetów Wspólnot Europejskich” znajdują tu zastosowanie. W konsekwencji istnieje dwojaka możliwość wykładni przedmiotowych przepisów. Po pierwsze, do organów finansowych stosuje się postanowienia „Protokołu w sprawie przywilejów i immunitetów Wspólnot Europejskich”, z wyłączeniem przepisów dotyczących immunitetów, które dotyczą jedynie osób fizycznych. Po drugie, przepisy „Protokołu w sprawie immunitetów” przyznają immunitet nie tylko osobom fizycznym, ale też samym organom Wspólnot Europejskich.

W przedmiocie immunitetów, do osób zatrudnionych w organach finansowych Wspólnot Europejskich znajdują zastosowanie tylko art. 12 i 18 „Protokołu w sprawie immunitetów”. W świetle powyższych rozważań, osobom zatrudnionym w organach finansowych będzie przysługiwać immunitet procesowy odnośnie do dokonanych przez nich czynności służbowych, obejmujący także słowa wypowiedziane lub napisane, trwający po zakończeniu sprawowania funkcji (bez ograniczeń w czasie).

Immunitet też należy uznać za wzruszalny, albowiem powinien on być uchylony przez organ Wspólnot Europejskich, jeśli nie jest to sprzeczne z interesami Wspólnot (art. 12 i 18 Protokołu w sprawie immunitetów).

Urzędnikom i innym pracownikom Wspólnot,⁵⁶ na podstawie art. 12 akap. 1 lit. a protokołu, przysługuje immunitet jurysdykcyjny, chroniący przed wszczęciem i prowadzeniem postępowania. Na podstawie zaś art. 20 przepis ten ma zastosowanie także do członków Komisji Europejskiej. Immunitet ten jest ograniczony przedmiotowo, ponieważ dotyczy jedynie czynności służbowych wykonywanych przez członków Komisji Europejskiej, urzędników i innych pracowników Wspólnot, w tym również słów wypowiedzianych lub napisanych. Swoim zasięgiem czasowym obejmuje okres od objęcia urzędu, lecz trwa także bezterminowo po zakończeniu pełnienia funkcji w organach i instytucjach Wspólnot. Jako że jest to immunitet o charakterze procesowym, stanowi ujemną przesłankę procesową z art. 17 par. 1 pkt 10 k.p.k.

Artykuł 18 „Protokołu w sprawie immunitetów” wprowadza zasadę wzruszalności immunitetu jurysdykcyjnego. Stanowi on, iż immunitety przyznawane są wyłącznie w interesie Wspólnot, dlatego Komisja lub inna instytucja, w której zatrudniony jest urzędnik lub inny pracownik, powinna niezwłocznie uchylić immunitet, jeśli stwierdzi, iż nie będzie to sprzeczne z interesami Wspólnot. Wydaje się, iż co do zasady w interesie Wspólnot będzie leżało pociągnięcie do odpowiedzialności osób, które podejrzane są o popełnienie wykrytych czynów przestępnych.

O ile można zaakceptować niechęć czy nawet odmowę uchylecia immunitetu w celu prowadzenia postępowania cywilnego czy administracyjnego, co *de facto* może zaszkodzić interesom Wspólnot poprzez uniemożliwienie wykonywania obowiązków służbowych, o tyle odmowa taka w kwestii prowadzenia postępowania karnego wydaje się nieuzasadniona, zwłaszcza w sytuacji, gdy następuje po zakończeniu sprawowania funkcji. Immunitet nie [ma] być, bowiem synonimem bezkarności, gdyż jego cel wyczerpuje się w zapewnieniu ciągłości działania danego ciała i realizacji zadań nań nałożonych, przez co ma zapobiegać ujemnym konsekwencjom społecznym, które mogłyby wyniknąć z faktu ścigania określonych osób wykonujących ważne społecznie funkcje.

⁵⁶ Kategorie urzędników i innych pracowników Wspólnot Europejskich, których względem mają zastosowanie postanowienia art. 12, art. 13 ust. 2 i art. 14 Protokołu w sprawie przywilejów i immunitetów Wspólnot, określa rozporządzenie Rady (Euratom, EWWIS, EWG) nr 549/69 z 25 marca 1969 r. z późniejszymi zmianami, Dz.Urz. L 74, z 27 marca 1969, s. 1–298.

Immunitet sędziowski

Zgodnie z treścią art. 181 Konstytucji RP sędzia nie może być, bez uprzedniej zgody sądu określonego w ustawie, pociągnięty do odpowiedzialności karnej ani pozbawiony wolności. Sędzia nie może być zatrzymany lub aresztowany, z wyjątkiem ujęcia go na gorącym uczynku popełnienia przestępstwa, jeżeli jego zatrzymanie jest niezbędne do zapewnienia prawidłowego toku postępowania. O zatrzymaniu niezwłocznie powiadamia się prezesa właściwego miejscowo sądu, który może nakazać natychmiastowe zwolnienie zatrzymanego.

Immunitet sędziowski należy rozpatrywać w dwóch aspektach. W rozumieniu ścisłym (*sensu stricto*) to zakaz, który może zostać uchylony, wszczynania i prowadzenia przeciwko sędziemu postępowania karnego (postępowania w przedmiocie odpowiedzialności karnej). Nie można, zatem sędziego *verba legis* pociągnąć do odpowiedzialności karnej (art. 181 Konstytucji) lub do odpowiedzialności karnej sądowej lub administracyjnej. Drugą częścią składową immunitetu jest sędziowska nietykalność, tzn. zakaz pozbawiania sędziego wolności, przy czym wchodzi tu w rachubę, *lege non distinguente*, wszystkie znane prawu formy pozbawienia wolności⁵⁷. Rację istnienia immunitetu stanowi także domniemanie uczciwości (niewinności) sędziego, jako osoby o nieskazitelnym charakterze, spełniającej najwyższe wymagania zawodowe i moralne⁵⁸.

Oprócz zasady nieusuwalności i nieprzenoszalności immunitet pozostaje ważną gwarancją niezawisłości, albowiem w każdej sytuacji chroni wolność decyzji sędziego i zapobiega wywieraniu na niego nieformalnego nacisku środkami przewidzianymi w postępowaniu karnym (np. przez wszczynanie postępowania karnego opartego na fikcyjnych zarzutach celem wywarcia presji na sędziego w prowadzonej przez niego sprawie).

Immunitetem tym pozostają objęci:

- sędziowie Sądu Najwyższego (art. 49 par. 1 ustawy z 23 października 2002 roku „O Sądzie Najwyższym”⁵⁹) – sędziego Sądu Najwyższego nie można pozbawić wolności ani pociągnąć do odpowiedzialności karnej bez zezwolenia sądu dyscyplinarnego. Nie dotyczy to ujęcia na gorącym uczynku przestępstwa, jeżeli zatrzymanie sędziego jest niezbędne do zapewnienia prawidłowego toku postępowania. Do czasu wydania uchwały zezwalającej na pociągnięcie sędziego do odpowiedzialności wolno podejmować tylko czynności nie cierpiące zwłoki;
- sędziowie Naczelnego Sądu Administracyjnego – art. 15 ustawy z 11 maja 1995 roku „O Naczelnym Sądzie Administracyjnym”⁶⁰ jest odesłaniem w zakresie omawianej kwestii do przepisów o Sądzie Najwyższym i przepisów o ustroju sądów powszechnych i stanowi, że w sprawach nie uregulowanych w niniejszej ustawie do sędziów i innych jego pracowników tego sądu stosuje się odpowiednio przepisy tej ustawy;
- sędziowie sądów powszechnych (art. 80 par. 1 ustawy z 27 lipca 2001 roku „Prawo o ustroju sądów powszechnych”⁶¹) – sędzia nie może być zatrzymany ani pociągnięty do odpowiedzialności karnej sądowej lub administracyjnej bez zezwolenia właściwego sądu dyscyplinarnego. Nie dotyczy to zatrzymania w razie ujęcia sędziego na gorącym uczynku przestępstwa, jeżeli zatrzymanie jest niezbędne do zapewnienia prawidłowego toku postępowania. Do czasu wydania uchwały zezwalającej na pociągnięcie sędziego do odpowiedzialności

⁵⁷ A. Bojańczyk, *Glosa do uchwały SN z dnia 5 lipca 2002 r., SNO 22/02*, Przegąd Sejmy 2003, nr 7–8, s. 186.

⁵⁸ J. R. Kubiak, J. Kubiak, *Immunitet sędziowski*, *ibidem* 1994, nr 11–12, s. 4.

⁵⁹ Dz.U. 2002, nr 240, poz. 2052.

⁶⁰ *Ibidem* 1995, nr 74, poz. 368.

⁶¹ *Ibidem* 2001, nr 98, poz. 1070.

- karnej sądowej lub administracyjnej wolno podejmować tylko czynności nie cierpiące zwłoki;
- sędziowie sądów wojskowych (art. 30 ustawy z 21 sierpnia 1997 roku „Prawo o ustroju sądów wojskowych”⁶²) – przeciwko sędziemu można prowadzić postępowanie karne jedynie za zezwoleniem sądu dyscyplinarnego. Do czasu uzyskania zezwolenia na wszczęcie postępowania karnego można przedsięwziąć tylko czynności nie cierpiące zwłoki. Przed wydaniem postanowienia o udzieleniu zezwolenia na wszczęcie postępowania karnego można sędziego zatrzymać tylko w razie ujęcia go na gorącym uczynku popełnienia przestępstwa. O zatrzymaniu niezwłocznie powiadamia się prezesa właściwego miejscowo sądu wojskowego, który może nakazać natychmiastowe zwolnienie zatrzymanego;
 - sędziowie sądów administracyjnych (art. 29 ustawy z 25 lipca 2002 roku „Prawo o ustroju sądów administracyjnych”⁶³) – w sprawach nieuregulowanych w ustawie do wojewódzkich sądów administracyjnych oraz sędziów, asesorów sądowych, urzędników i pracowników tych sądów stosuje się odpowiednio przepisy o ustroju sądów powszechnych;
 - sędziowie Trybunału Konstytucyjnego (art. 196 Konstytucji RP) – sędzia Trybunału Konstytucyjnego nie może być, bez uprzedniej zgody Trybunału Konstytucyjnego, pociągnięty do odpowiedzialności karnej ani pozbawiony wolności. Sędzia nie może być zatrzymany lub aresztowany, z wyjątkiem ujęcia go na gorącym uczynku przestępstwa, jeżeli jego zatrzymanie jest niezbędne do zapewnienia prawidłowego toku postępowania. O zatrzymaniu niezwłocznie powiadamia się prezesa Trybunału Konstytucyjnego, który może nakazać natychmiastowe zwolnienie zatrzymanego;
 - członkowie Trybunału Stanu (art. 200 Konstytucji RP) – członek Trybunału Stanu nie może być bez uprzedniej zgody Trybunału Stanu pociągnięty do odpowiedzialności karnej ani pozbawiony wolności. Nie może być zatrzymany lub aresztowany, z wyjątkiem ujęcia go na gorącym uczynku przestępstwa, jeżeli jego zatrzymanie jest niezbędne do zapewnienia prawidłowego toku postępowania. O zatrzymaniu niezwłocznie powiadamia się przewodniczącego Trybunału Stanu, który może nakazać natychmiastowe zwolnienie zatrzymanego.

Na immunitet sędziowski (art. 181 Konstytucji RP) składają się dwa zakazy chroniące nietykalność sędziego: zakaz zatrzymania, z wyjątkiem zatrzymania na gorącym uczynku, oraz zakaz pociągnięcia do odpowiedzialności karnej, sądowej lub administracyjnej. Jest to immunitet formalny, gdyż nie znosi karalności czynu, lecz stanowi przeszkodę do wszczęcia postępowania karnego przeciwko sędziemu. Jest to przeszkoda formalnoprawna, która nie pozwala na wydanie w stosunku do sędziego wyroku skazującego albo uniewinniającego⁶⁴. Zakazy mają charakter względny w tym sensie, że nie obowiązują, jeżeli sąd dyscyplinarny podejmie uchwałę zezwalającą na zatrzymanie lub pociągnięcie sędziego do odpowiedzialności. Do czasu wydania uchwały zezwalającej na pociągnięcie sędziego do odpowiedzialności karnej sądowej lub administracyjnej wolno podejmować tylko czynności nie cierpiące zwłoki.

Ten zakaz zatrzymania, podobnie jak w przypadku posła lub senatora, nie obowiązuje w razie schwytania sędziego na gorącym uczynku przestępstwa, czyli w chwili jego popełniania. Zatrzymanie w takim wypadku jest jednak dopuszczalne tylko wtedy, gdy okaże się niezbędne do zapewnienia prawidłowego toku postępowania. Należy podkre-

⁶² *Ibidem* 2007, nr 226, poz. 1676.

⁶³ *Ibidem* 2002, nr 153, poz. 1269.

⁶⁴ S.J. Jaworski, w: *Niezawisłość sędziego Trybunału Konstytucyjnego. Konstytucja i gwarancje jej przestrzegania: księga pamiątkowa ku czci prof. Janiny Zakrzewskiej*, Warszawa 1996, s. 10.

ślić, że wskazywane przepisy dotyczą wyłącznie ochrony sędziego przed zatrzymaniem faktycznym – procesowym, w związku, z czym sędzia nie powinien, powołując się na immunitet, odmawiać np. poddania się badaniu na obecność alkoholu w organizmie lub innej kontroli. Jeżeli jednak sędzia odmówi poddaniu się tym czynnościom, właściwe organy nie mogą zastosować środków przymusu, chyba że chodzi o czynność nie cierpiącą zwłoki.

Immunitet Rzecznika Praw Obywatelskich

Rzecznik Praw Obywatelskich jest jednoosobowym centralnym organem administracji publicznej i działa w oparciu o ustawę z 15 lipca 1987 roku „O Rzeczniku Praw Obywatelskich”⁶⁵. Stoi na straży wolności i praw człowieka i obywatela określonych w Konstytucji oraz innych aktach normatywnych (art. 208 Konstytucji). Powołuje go Sejm za zgodą Senatu na okres 5 lat. W aspekcie podmiotowym działalność Rzecznika Praw Obywatelskich obejmuje ochroną zarówno obywateli polskich, jak i cudzoziemców oraz bezpaństwowców (apatrydów), o ile ich wolności i prawa gwarantowane przez prawo polskie zostały naruszone.

W aspekcie przedmiotowym działalność Rzecznika dotyczy zarówno ochrony praw podstawowych, ujętych normami konstytucyjnymi, jak i uprawnień gwarantowanych w innych niż ustawa zasadnicza źródłach prawa (ustawy oraz inne akty także niższego rzędu). W doktrynie podkreśla się szerokie rozumienie pojęcia aktu normatywnego, rozumiejąc przez to jakikolwiek akt wydany przez organ władzy publicznej i formułujący normy prawne. W tym ujęciu aktem normatywnym będą nie tylko źródła prawa powszechnie obowiązujące (wydane zarówno przez organy centralne, jak i lokalne), lecz również akty o charakterze wewnętrznym⁶⁶.

Immunitet Rzecznika Praw Obywatelskich został określony w art. 211 Konstytucji. Rzecznik Praw Obywatelskich nie może być bez uprzedniej zgody Sejmu pociągnięty do odpowiedzialności karnej ani pozbawiony wolności, nie może też być zatrzymany lub aresztowany, z wyjątkiem ujęcia na gorącym uczynku przestępstwa i jeżeli jego zatrzymanie jest niezbędne do zapewnienia prawidłowego toku postępowania. O zatrzymaniu niezwłocznie powiadamia się Marszałka Sejmu, który może nakazać natychmiastowe zwolnienie zatrzymanego. W tym przypadku możliwość zatrzymania dotyczy jedynie popełnienia przez rzecznika przestępstwa i zatrzymania go na gorącym uczynku jego popełnienia.

Immunitet prezesa Najwyższej Izby Kontroli

Najwyższa Izba Kontroli jest naczelnym organem kontroli państwowej podległym Sejmowi i działa na podstawie przepisów art. 202–207 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz ustawy z 23 grudnia 1994 roku „O Najwyższej Izbie Kontroli”⁶⁷. Najwyższa Izba Kontroli kontroluje działalność organów administracji rządowej, Narodowego Banku Polskiego, państwowych osób prawnych i innych państwowych jednostek organizacyjnych z punktu widzenia legalności, gospodarności, celowości i rzetelności. Może kontrolować także działalność organów samorządu terytorialnego, komunalnych osób prawnych i innych komunalnych jednostek organizacyjnych z punktu widzenia legalności, gospodarności i rzetelności. Kontroluje także z punktu widzenia legalności i gospodarności działalność innych jednostek organizacyjnych i podmiotów gospodarczych w zakresie, w jakim wykorzystują one majątek lub środki państwowe lub komunalne oraz wywią-

⁶⁵ Dz.U. 2001, nr 14, poz. 147.

⁶⁶ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne...*, s. 359.

⁶⁷ Dz.U. 2007, nr 231, poz. 1701.

zują się ze zobowiązań finansowych na rzecz państwa. Prezes Najwyższej Izby Kontroli jest powoływany przez Sejm za zgodą Senatu na 6 lat i może być ponownie powołany tylko raz. Prezesa NIK chroni też immunitet, podobny do immunitetu poselskiego.

Zgodnie z treścią art. 206 Konstytucji RP prezes Najwyższej Izby Kontroli nie może być bez uprzedniej zgody Sejmu pociągnięty do odpowiedzialności karnej ani pozbawiony wolności. Nie może on być zatrzymany lub aresztowany, z wyjątkiem ujęcia go na gorącym uczynku przestępstwa i jeżeli jego zatrzymanie jest niezbędne do zapewnienia prawidłowego toku postępowania. O zatrzymaniu niezwłocznie powiadamia się Marszałka Sejmu, który może nakazać natychmiastowe zwolnienie zatrzymanego.

Immunitet prokuratorski

Artykuł 54 ustawy z 20 czerwca 1985 roku „O prokuraturze”⁶⁸ stanowi, że prokurator nie może być pociągnięty do odpowiedzialności karnej sądowej lub administracyjnej bez zezwolenia właściwego sądu dyscyplinarnego ani zatrzymany bez zgody przełożonego dyscyplinarnego. Nie dotyczy to zatrzymania na gorącym uczynku popełnienia przestępstwa.

Do wydania zezwolenia na pociągnięcie prokuratora do odpowiedzialności karnej wolno przedsięwziąć tylko czynności nie cierpiące zwłoki, zawiadamiając o tym niezwłocznie prokuratora przełożonego. Immunitet prokuratorski dotyczy wszystkich osób zajmujących stanowisko prokuratora – od momentu powołania na nie. Obejmuje on również asesorów prokuratorskich.

Zgodnie z art. 10c prokurator generalny nie może być bez uprzedniej zgody sądu dyscyplinarnego pociągnięty do odpowiedzialności karnej ani pozbawiony wolności. Prokurator generalny nie może być zatrzymany lub aresztowany, z wyjątkiem ujęcia go na gorącym uczynku popełnienia przestępstwa, jeżeli jego zatrzymanie jest niezbędne do zapewnienia prawidłowego toku postępowania. O zatrzymaniu niezwłocznie zawiadamia się Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, który może nakazać natychmiastowe zwolnienie zatrzymanego. Za nadużycie wolności słowa przy wykonywaniu obowiązków służbowych, stanowiące ściganą z oskarżenia prywatnego zniewagę, oraz za wykroczenie prokurator generalny odpowiada tylko dyscyplinarnie. Z wnioskiem do sądu dyscyplinarnego o zezwolenie na pociągnięcie prokuratora generalnego do odpowiedzialności karnej albo do odpowiedzialności dyscyplinarnej może wystąpić Krajowa Rada Prokuratury lub minister sprawiedliwości.

Przed zmianą przepisów ustawy funkcję prokuratora generalnego pełnił minister sprawiedliwości⁶⁹, czyli osoba, która nie musi spełniać warunków wymaganych do powołania na stanowisko prokuratora. W piśmiennictwie optowano niejednokrotnie (ze względów funkcjonalnych) za przyznaniem prokuratorowi generalnemu tego uprawnienia⁷⁰. W kwestii tej jednoznacznie wypowiedział się Sąd Najwyższy, stwierdzając, że prokuratorowi generalnemu nie przysługuje immunitet prokuratorski⁷¹.

Immunitet trwa przez cały okres zajmowania stanowiska prokuratora, a więc do chwili wygaśnięcia stosunku służbowego. Przypadki, w których to następuje, określa art. 16 ustawy „O prokuraturze”. Immunitet prokuratorski obejmuje również prokuratorów pozostających w stanie spoczynku, skoro nadal pozostają oni w stosunku służbowym, podobnie jak sędziowie⁷². Podlegają też oni nadal odpowiedzialności dyscyplinarnej.

⁶⁸ *Ibidem* 2008, nr 7, poz. 39.

⁶⁹ Ustawa z dnia 9 października 2009 r. o zmianie ustawy o prokuraturze oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 2009, nr 178, poz. 1375.

⁷⁰ R.A. Stefański, *Immunitet prokuratorski...*, s. 69.

⁷¹ Uchwała SN z dnia 26 września 2002 r., I KZP 24/02, OSNKW 2002, nr 11–12, poz. 100.

⁷² W. Kozieliwicz, *Odpowiedzialność dyscyplinarna sędziów. Komentarz*, Warszawa 2005, s. 55.

Immunitet prezesa Instytutu Pamięci Narodowej

Artykuł 14 ustawy z 18 grudnia 1998 roku „O Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu”⁷³ przyznaje temu podmiotowi immunitet formalny taki, jaki przysługuje posłom i senatorom, Rzecznikowi Praw Obywatelskich, prezesowi Najwyższej Izby Kontroli. Prezes IPN nie może być bez uprzedniej zgody Sejmu pociągnięty do odpowiedzialności karnej ani pozbawiony wolności. Nie może być zatrzymany lub aresztowany, z wyjątkiem ujęcia na gorącym uczynku przestępstwa i jeżeli jego zatrzymanie jest niezbędne do zapewnienia prawidłowego toku postępowania. O zatrzymaniu niezwłocznie powiadamia się Marszałka Sejmu, który może nakazać natychmiastowe zwolnienie zatrzymanego.

Immunitet Generalnego Inspektora Danych Osobowych

Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych to organ do spraw ochrony danych osobowych działający na podstawie ustawy z 29 sierpnia 1997 roku „O ochronie danych osobowych”⁷⁴. Wprowadzenie do polskiego systemu organów państwowych Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych uznaje się powszechnie za najważniejszą gwarancję ochrony prawa do ochrony danych osobowych, dla którego podstawę stanowi art. 51 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku. Prawo do ochrony danych osobowych pozostaje w ścisłym funkcjonalnym związku z prawem do prywatności, zagwarantowanym w art. 47 Konstytucji, na którego mocy każdy ma prawo do ochrony prawnej życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia oraz do decydowania o swoim życiu osobistym.

Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych kontroluje zgodność przetwarzania danych z przepisami ustawy, wydaje decyzje administracyjne i rozpatruje skargi w sprawach wykonania przepisów o ochronie danych osobowych, prowadzi rejestr zbiorów danych, opiniuje akty prawne dotyczące ochrony danych osobowych, inicjuje i podejmuje przedsięwzięcia w zakresie doskonalenia ochrony danych osobowych, uczestniczy w pracach międzynarodowych organizacji i instytucji zajmujących się problematyką ochrony danych osobowych.

Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych powoływany jest na 4-letnią kadencję przez Sejm RP za zgodą Senatu. Jest to organ niezawisły, niezależny od administracji publicznej. Ustawa nadała mu znaczącą pozycję w hierarchii organów państwa. Ustawodawca wyposażył ten organ w duże kompetencje, wskazując tym samym, jak wielką wagę przywiązuje do ochrony prywatności. W zakresie wykonywania swoich zadań podlega wyłącznie ustawie.

Gwarancję niezależności Generalnego Inspektora stanowi przyznanie mu immunitetu formalnego, równego przysługującemu posłom i senatorom, Rzecznikowi Praw Obywatelskich, prezesowi Najwyższej Izby Kontroli czy prezesowi Instytutu Pamięci Narodowej.

Zgodnie z art. 11 ustawy „O ochronie danych osobowych” Generalnego Inspektora Danych nie można pociągnąć do odpowiedzialności karnej ani pozbawić wolności bez zgody Sejmu. Nie może być też zatrzymany lub tymczasowo aresztowany, chyba że został zatrzymany na gorącym uczynku popełnienia przestępstwa, a jego zatrzymanie jest niezbędne do zapewnienia prawidłowego toku postępowania.

⁷³ Dz.U. 2007, nr 63, poz. 424.

⁷⁴ *Ibidem* 2002, nr 101, poz. 926.

Immunitet Rzecznika Praw Dziecka

Rzecznik Praw Dziecka to konstytucyjny organ władzy ustanowiony na podstawie art. 72 ust. 4 Konstytucji RP. Powołany on został w 2000 roku. Stoi on na straży praw dziecka określonych w Konstytucji, konwencji „O prawach dziecka” i innych przepisach prawa, z poszanowaniem odpowiedzialności, praw i obowiązków rodziców. Rzecznik powoływany jest przez Sejm, za zgodą Senatu, na wniosek Marszałka Sejmu, Marszałka Senatu, grupy co najmniej 35 posłów lub co najmniej 15 senatorów. Kompetencje i pozycję ustrojową Rzecznika Praw Dziecka reguluje ustawa z 6 stycznia 2000 roku „O Rzeczniku Praw Dziecka”⁷⁵.

Zgodnie z treścią art. 7 ustawy Rzecznik jest w swojej działalności niezależny od innych organów państwowych i odpowiada jedynie przed Sejmem na zasadach określonych w ustawie. Rzecznik nie może być bez uprzedniej zgody Sejmu pociągnięty do odpowiedzialności karnej ani pozbawiony wolności. Może być zatrzymany lub aresztowany, z wyjątkiem ujęcia go na gorącym uczynku przestępstwa i jeżeli jego zatrzymanie jest niezbędne do zapewnienia prawidłowego toku postępowania. O zatrzymaniu niezwłocznie powiadamia się Marszałka Sejmu, który może nakazać natychmiastowe zwolnienie zatrzymanego.

Podsumowanie

Immunitet to typowa instytucja prawna, na której mocy osoba z niej korzystająca nie podlega określonym przepisom. Z tytułu posiadania immunitetu wynika prawne ograniczenie odpowiedzialności osoby ze względu na pełnioną przez nią funkcję. Polski system prawny wykształcił wiele kategorii osób pełniących ważne funkcje państwowe, które zostały z tego tytułu objęte immunitetem. Immunitet oznacza traktowanie jego posiadacza w uprzywilejowany sposób, inaczej niż pozostałych obywateli. Ze względu na konstytucyjną zasadę równości (art. 32 Konstytucji RP) immunitet przysługujący określonej grupie osób musi być oparty na konkretnym przepisie konstytucyjnym. W przypadku immunitetu przyznanego przez ustawę zwykłą musi stanowić on niezbędny element właściwej realizacji określonych zasad czy norm konstytucyjnych. Wszelkie jednak regulacje immunitetowe jawiące się jako wyjątki od zasady równości, będącej jednakową dla wszystkich podstawą odpowiedzialności, nie mogą być interpretowane w sposób rozszerzający.

Uprawnienie wynikające z tej instytucji stanowi swoistego rodzaju przywilej nietykalności uniemożliwiający dokonanie wobec jego posiadacza wszelkich działań prowadzących do ograniczenia jego wolności bez zgody właściwego organu, obowiązuje w każdej sytuacji, poza przypadkami jego wygaśnięcia lub jego uchylenia. Wyłącza lub ograniczenia tym samym odpowiedzialność karną, a także odpowiedzialność za wykroczenia oraz odpowiedzialność karnoskarbową. Do osób objętych immunitetem należą, m.in.: parlamentarzyści, sędziowie, dyplomaci i konsulowie.

Subjective extent of immunity in Polish legal system

Summary

Immunity is a typical legal institution which gives the person enjoying it an ability not to underlie given regulations, regulations that other people are obligated to comply. Based on possessing immunity we can conclude limitation of liability with regard on per-

⁷⁵ *Ibidem* 2000, nr 6, poz. 69.

formed function. Polish legal system has generated many categories of people performing important public functions which are to extend immunity. By „immunity” we understand treating its possessor with privileged way, different than other citizens. With regard on constitutional principle of equality (article 32 of Constitution of Polish Republic) immunity entitled to given group of people have to be based on specific constitutional regulation. In case of immunity granted from Simple Act it has to make a essential element for correct implementation of certain principles and constitutional rule. All immunity regulations appeared as exceptions from principle of equality which are identical ground of responsibility for everyone, can not be interpreted extensively.

The resultant of immunity right is one of a kind privilege inviolability which makes impossible to commit against its possessor any action that could lead to restriction of liberty without approval of competent authorities. It remains in any situation besides cases expiration and setting aside an immunity. It exclude or limit criminal and petty offences responsibility and criminal liability of stamp duty. People enjoying immunity are f.eg. members of Parliament, judges, diplomats, consuls.