



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
X kadencja

Druk nr 971

Warszawa, 8 października 2024 r.

Pan
Szymon Hołownia
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Na podstawie art. 33 regulaminu Sejmu niżej podpisani posłowie wnoszą projekt uchwały:

- w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 12 lipca 2024 r. w sprawie wyrażenia przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej zgody na zatrzymanie i tymczasowe aresztowanie posła Marcina Romanowskiego oraz uchwał Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 12 lipca 2024 r. w sprawie wyrażenia przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej zgody na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej posła Marcina Romanowskiego.

Do reprezentowania wnioskodawców w pracach nad projektem uchwały upoważniamy pana posła Michała Wójcika.

(-) Andrzej Adamczyk; (-) Waldemar Andzel; (-) Marek Ast; (-) Anna Baluch; (-) Jacek Bogucki; (-) Zbigniew Bogucki; (-) Joanna Borowiak; (-) Bożena Borys-Szopa; (-) Lidia Burzyńska; (-) Artur Chojecki; (-) Dominika Chorośńska; (-) Witold Wojciech Czarnecki; (-) Przemysław Czarnek; (-) Lidia

Czechak; (-) Anita Czerwińska; (-) Władysław Dajczak; (-) Przemysław Drabek; (-) Magdalena Filipek-Sobczak; (-) Szymon Giżyński; (-) Marcin Grabowski; (-) Marek Gróbarczyk; (-) Paweł Hreniak; (-) Sebastian Kaleta; (-) Fryderyk Sylwester Kapinos; (-) Maria Koc; (-) Jarosław Krajewski; (-) Wiesław Krajewski; (-) Leonard Krasulski; (-) Anna Krupka; (-) Wioletta Maria Kulpa; (-) Zbigniew Krzysztof Kuźmiuk; (-) Grzegorz Lorek; (-) Marzena Anna Machalek; (-) Dariusz Matecki; (-) Anna Milczanowska; (-) Michał Moskal; (-) Anna Pieczarka; (-) Marcin Porzucek; (-) Zbigniew Rau; (-) Urszula Rusecka; (-) Anna Schmidt; (-) Sławomir Skwarek; (-) Kazimierz Smoliński; (-) Dariusz Stefaniuk; (-) Marek Suski; (-) Stanisław Szwed; (-) Andrzej Śliwka; (-) Robert Telus; (-) Włodzimierz Tomaszewski; (-) Jan Warzecha; (-) Jarosław Wiesław Wieczorek; (-) Teresa Wilk; (-) Agnieszka Wojciechowska van Heukelom; (-) Agata Wojtyszek; (-) Tomasz Zieliński.

UCHWAŁA
SEJMU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

z dnia ...

w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 12 lipca 2024 r. w sprawie wyrażenia przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej zgody na zatrzymanie i tymczasowe aresztowanie posła Marcina Romanowskiego oraz uchwał Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 12 lipca 2024 r. w sprawie wyrażenia przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej zgody na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej posła Marcina Romanowskiego

Art. 1.

Sejm RP stwierdza nieważność uchwał Sejmu z dnia 12 lipca 2024r.:

1. Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 12 lipca 2024 r. w sprawie wyrażenia przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej zgody na zatrzymanie i tymczasowe aresztowanie posła Marcina Romanowskiego
2. Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 12 lipca 2024 r. w sprawie wyrażenia przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej zgody na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej posła Marcina Romanowskiego za czyn określony w punkcie jedenastym wniosku z dnia 19 czerwca 2024 r., przedłożonego przez Prokuratora Krajowego
3. Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 12 lipca 2024 r. w sprawie wyrażenia przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej zgody na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej posła Marcina Romanowskiego za czyn określony w punkcie dziesiątym wniosku z dnia 19 czerwca 2024 r., przedłożonego przez Prokuratora Krajowego
4. Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 12 lipca 2024 r. w sprawie wyrażenia przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej zgody na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej posła Marcina Romanowskiego za czyn określony w punkcie dziewiątym wniosku z dnia 19 czerwca 2024 r., przedłożonego przez Prokuratora Krajowego
5. Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 12 lipca 2024 r. w sprawie wyrażenia przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej zgody na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej posła Marcina Romanowskiego za czyn określony w punkcie ósmym wniosku z dnia 19 czerwca 2024 r., przedłożonego przez Prokuratora Krajowego

6. Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 12 lipca 2024 r. w sprawie wyrażenia przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej zgody na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej posła Marcina Romanowskiego za czyn określony w punkcie siódmym wniosku z dnia 19 czerwca 2024 r., przedłożonego przez Prokuratora Krajowego
7. Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 12 lipca 2024 r. w sprawie wyrażenia przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej zgody na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej posła Marcina Romanowskiego za czyn określony w punkcie szóstym wniosku z dnia 19 czerwca 2024 r., przedłożonego przez Prokuratora Krajowego
8. Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 12 lipca 2024 r. w sprawie wyrażenia przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej zgody na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej posła Marcina Romanowskiego za czyn określony w punkcie piątym wniosku z dnia 19 czerwca 2024 r., przedłożonego przez Prokuratora Krajowego
9. Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 12 lipca 2024 r. w sprawie wyrażenia przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej zgody na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej posła Marcina Romanowskiego za czyn określony w punkcie czwartym wniosku z dnia 19 czerwca 2024 r., przedłożonego przez Prokuratora Krajowego
10. Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 12 lipca 2024 r. w sprawie wyrażenia przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej zgody na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej posła Marcina Romanowskiego za czyn określony w punkcie trzecim wniosku z dnia 19 czerwca 2024 r., przedłożonego przez Prokuratora Krajowego
11. Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 12 lipca 2024 r. w sprawie wyrażenia przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej zgody na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej posła Marcina Romanowskiego za czyn określony w punkcie drugim wniosku z dnia 19 czerwca 2024 r., przedłożonego przez Prokuratora Krajowego
12. Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 12 lipca 2024 r. w sprawie wyrażenia przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej zgody na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej posła Marcina Romanowskiego za czyn określony w punkcie pierwszym wniosku z dnia 19 czerwca 2024 r., przedłożonego przez Prokuratora Krajowego

Art. 2.

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Warszawa, 21 października 2024 r.

BEOS-WPTK-2224/24

TRYB PILNY

KANCELARIA SZEFA K.B.
L. dz. DS. 1122.11.2024
Data wpływu 21.10.2024.

Pan
Dariusz Salamończyk
Zastępca Szefa Kancelarii Sejmu

Opinia prawna

**w sprawie projektów uchwał Sejmu stwierdzających nieważność uchwał Sejmu
w sprawie wyrażenia zgody na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej posła
oraz wyrażenia zgody na jego zatrzymanie lub tymczasowe aresztowanie
(dotyczy posłów Michała Piotra Wosia i Marcina Romanowskiego)**

Tezy opinii

1. Projekty uchwał Sejmu spełniają wymogi formalne określone w art. 33 i n. regulaminu Sejmu. Istnieją podstawy do wystąpienia do wnioskodawcy o załączenie do projektów uchwał uzasadnienia.
2. Uchwała Sejmu wyrażająca zgodę na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej bądź na zatrzymanie lub tymczasowe aresztowanie posła jest ostateczna i nie może zostać odwołana przez Sejm za pomocą innej uchwały. W obowiązującym stanie prawnym Sejm nie dysponuje środkami prawnymi i procedurami, które umożliwiłyby usunięcie takiej uchwały z obrotu prawnego.
3. Kategoria nieważnych z mocy prawa uchwał Sejmu o wyrażeniu zgody na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej bądź na zatrzymanie lub tymczasowe aresztowanie posła nie występuje w polskim prawie parlamentarnym.

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L. dz. SPS-WP. 021. 80-91.5.2024

Data wpływu 21.10.2024r.

4. Uchwała Sejmu wyrażająca zgodę na pociągnięcie posła do odpowiedzialności karnej usuwa przeszkodę formalną do prowadzenia przeciwko niemu postępowania karnego. Cofnięcie tej zgody przez Sejm oznaczałoby wstrzymanie toku postępowania karnego niezależnie od stadium, w którym się ono znajduje. Taka praktyka ingerowałaby w konstytucyjne zasady sprawowania wymiaru sprawiedliwości, prawo do sądu oraz zasadę podziału i równowagi się władzy.
5. Skutki prawne w sferze ochrony immunitetowej posła i gwarancji jego nietykalności osobistej wywołują tylko uchwały Sejmu podejmowane na podstawie Konstytucji i ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora. Uchwały Sejmu przyjmowane w innym trybie, tj. na zasadach ogólnych (art. 33 i n. regulaminu Sejmu), nie oddziałują na immunitet formalny posła, nawet jeśli w treści odnoszą się do tej problematyki. Należy je wówczas interpretować jako stanowisko polityczno-prawne izby, zbliżone swym charakterem prawnym do niewiążących oświadczeń lub rezolucji Sejmu (uchwał wskazanych w art. 69 regulaminu Sejmu).
6. Regulamin Sejmu przewiduje procedurę kontroli legalności uchwał Sejmu przez Komisję Ustawodawczą. Zgodnie z art. 34 ust. 8 regulaminu Sejmu inicjuje ją Marszałek Sejmu.

Analiza prawna

1. Przedmiotem opinii jest analiza prawna projektów dwóch uchwał Sejmu, wniesionych przez grupy posłów (dalej: wnioskodawca), w sprawie:

a) stwierdzenia nieważności uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 28 czerwca 2024 r. w sprawie wyrażenia przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej zgody na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej posła Michała Piotra Wosia,

b) stwierdzenia nieważności uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 12 lipca 2024 r. w sprawie wyrażenia przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej zgody na zatrzymanie i tymczasowe aresztowanie posła Marcina Romanowskiego oraz uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 12 lipca 2024 r. w sprawie wyrażenia przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej zgody na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej posła Marcina Romanowskiego.

2. Jako podstawę prawną podjęcia przez Sejm uchwał wnioskodawca wskazał art. 33 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. — Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (tj. M.P. z 2022 r., poz. 990 ze zm.; dalej: regulamin Sejmu). Projekt uchwały przyjmowany w tym trybie musi spełniać określone w przepisach prawnych wymogi formalne. Chodzi przede wszystkim o poparcie inicjatywy uchwałodawczej przez grupę co najmniej 15 posłów (art. 33 ust. 1 regulaminu Sejmu) i wyznaczenie posła przedstawiciela wnioskodawcy upoważnionego do reprezentowania go w pracach nad projektem (art. 34 ust. 1 *in fine* regulaminu Sejmu). Ponadto zgodnie z art. 34 ust. 6 regulaminu Sejmu: „Marszałek Sejmu może zażądać dołączenia uzasadnienia do projektu uchwały, jeżeli nakłada ona na określone podmioty obowiązki”. Marszałek Sejmu może też zwrócić wnioskodawcy projekt uchwały, jeśli uzasadnienie projektu uchwały jest sporządzone niewłaściwie lub jest niepełne (art. 34 ust. 7 regulaminu Sejmu).

W przypadku projektów uchwał wymogi formalne wszczęcia postępowania uchwałodawczego w trybie przewidzianym w rozdziale 1 („Postępowanie z projektami ustaw i uchwał”) działu II („Postępowanie w Sejmie”) regulaminu Sejmu zostały spełnione. Jedynie w odniesieniu do braku uzasadnienia projektów należy wspomnieć o tym, że zgodnie z zamierzeniem projektodawców ich przyjęcie pośrednio ma skutkować nałożeniem obowiązków na podmioty zewnętrzne (prokuraturę i sądy w zakresie, w jakim toczą się przed nimi postępowania karne przeciwko posłom). Jest to dostateczna przesłanka, by Marszałek Sejmu rozważył zastosowanie art. 34 ust. 6 regulaminu Sejmu i zażądał dołączenia uzasadnienia do projektów uchwał. Innymi słowy, analizowane projekty dotyczą wprowadzie rozstrzygnięć samej izby w stosunku do ochrony immunitetowej dwóch posłów, ale ostatecznie — jeśli przyjąć perspektywę wnioskodawców — uchwały miałyby wpłynąć automatycznie także na czynności organów wymiaru sprawiedliwości, determinując określone decyzje procesowe (o czym jeszcze dalej).

3. Cel projektów uchwał został wskazany wprost w ich treści. Jest to „stwierdzenie nieważności” kilkunastu uchwał Sejmu w sprawie wyrażenia zgody na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej posła oraz wyrażenia zgody na zatrzymanie posła i jego tymczasowe aresztowanie, które zostały podjęte przez izbę 28 czerwca 2024 r. i 12 lipca 2024 r. na podstawie — w stosunku do zakazu

prawnokarnego ścigania — art. 105 ust. 2 Konstytucji i art. 7 ustawy z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (tj. Dz. U. z 2024 r., poz. 907; dalej: u.w.m.p.s.) oraz — w stosunku do przywileju nietykalności parlamentarzysty — art. 105 ust. 5 Konstytucji i art. 10 ust. 7 u.w.m.p.s. Uchwały mające podlegać unieważnieniu zostały ogłoszone w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” z 2024 r. pod poz. 567, 655–666.

Krótkiego komentarza wymaga pojęcie „nieważności”, którym wnioskodawcy posłużyli się w projektach uchwał. Pojęcie to jest wieloznaczne i należy je uściślić zarówno w sferze proceduralnej (w jaki sposób stwierdza się nieważność), jak i sferze skutków prawnych (jakie są następstwa stwierdzenia nieważności). Nie istnieje uniwersalny, powszechnie akceptowany w polskim porządku prawnym schemat pojęciowy „nieważności”, który byłby objęty konsensem nauki prawa i bezspornie wynikał z samego odwołania się do tej instytucji w praktyce prawniczej. Dotyczy to także nieważności w prawie parlamentarnym. To, jakie następstwa niesie nieważność i kiedy można się na nią powołać, musi wynikać z przepisów prawnych. Należy zauważyć, że w zależności od gałęzi prawa nieważność może odnosić się do konkretnej prawnej formy działania organu państwa, przeprowadzonego przed takim organem postępowania bądź innego doniosłego prawnie zdarzenia. Jej skutki mogą rozciągać się w przeszłość (*ex tunc*) bądź jedynie w przyszłość, od momentu formalnego stwierdzenia nieważności (*ex nunc*). Zarzut nieważności jest weryfikowany i orzekany z reguły w ramach odrębnej procedury prawnej, która powinna odpowiadać konstytucyjnym standardom prawa do sądu i zaskarżania decyzji lub orzeczeń wydanych w pierwszej instancji (zob. art. 45 ust. 1 i art. 78 Konstytucji). Istnieje ponadto konstrukcja nieważności z mocy prawa (*ex lege*), którą odrębnym aktem prawnym organ jest władny tylko potwierdzić, ale także w tym wypadku przesłanki i tryb stwierdzenia nieważności muszą wynikać z regulacji prawnej. Co do istoty natomiast nieważność jako prawny środek działania służy usunięciu z obrotu prawnego wadliwego (np. nielegalnego) aktu prawnego bądź konsekwencji prawnych takiego aktu. W najbardziej kategorycznej postaci nieważność przesądza wręcz o nieistnieniu od początku danego aktu, w postaci mniej kategorycznej pozwala go wzruszyć lub uzyskać prejudykat do wszczęcia innych czynności prawnych (np. dochodzenia roszczeń odszkodowawczych).

Wnioskodawcy nie rozwinęli zawartego w treści projektów uchwał pojęcia nieważności. Zważywszy na kontekst normatywny i przedmiot sprawy można jednak

przypuszczać, że ich zamysłem było to, by Sejm za pomocą uchwał wydanych w trybie art. 33 i n. regulaminu Sejmu uchylił się od skutków prawnych wywołanych wejściem w życie uchwał w sprawie immunitetu formalnego dwóch posłów, które zostały podjęte przez izbę 28 czerwca 2024 r. i 12 lipca 2024 r. na podstawie Konstytucji i ustawy z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora. Nie chodzi przy tym o formalną derogację wcześniejszych uchwał Sejmu o „uchyleniu” immunitetu posłów, ale o cofnięcie („stwierdzenie nieważności”) zgody izby na pociągnięcie tych posłów do odpowiedzialności karnej oraz zniesienie gwarancji nietykalności (w przypadku jednego z posłów). Konsekwencją prawną takiego działania miałoby być — jak się wydaje — nowe rozstrzygnięcie izby o charakterze materialnoprawnym, polegające na przywróceniu ochrony immunitetowej posłów, a wraz z nim doprowadzenie do swoistego „odżycia” negatywnej przesłanki procesowej, „blokującej” toczące się przeciwko nim postępowania karne (z uwagi na brak zezwolenia uprawnionego organu państwa na ściganie, por. art. 17 § 1 pkt 10 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. — Kodeks postępowania karnego; tj. Dz. U. z 2024 r., poz. 37 ze zm.).

Jeśli intencje wnioskodawców oddane w treści projektów uchwał za pomocą wyrażenia „Sejm stwierdza nieważność” zostały w niniejszej opinii odtworzone właściwie, kluczowym zagadnieniem dla prawnej oceny projektów będzie odpowiedź na pytanie, czy udzielenie przez Sejm zgody na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej posła lub zgody na jego zatrzymanie i tymczasowe aresztowanie ma charakter ostateczny, czy też izba może *post factum* wycofać się z udzielonej zgody. W wypadku pozytywnej odpowiedzi na to pytanie, należy w dalszej kolejności rozważyć, jakie środki prawne i procedury ma w swej dyspozycji Sejm, by wskazany cel zrealizować.

4. Problematyka immunitetu formalnego (procesowego) i nietykalności poselskiej została unormowana w art. 105 ust. 2 i 5 Konstytucji oraz w rozwijających tę regulację przepisach ustawy z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora¹.

¹ Analiza przedstawiona w dalszej części niniejszej opinii nawiązuje do ustaleń zaprezentowanych w opracowaniu: P. Radziejewicz, *Opinia prawna z 11 października 2024 r. w sprawie możliwości usunięcia z obrotu prawnego uchwały Sejmu wyrażającej zgodę na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej, zatrzymanie lub aresztowanie posła*, BEOS–WPTK–2068/24, niepublikowana.

W myśl art. 105 ust. 2 Konstytucji: „Od dnia ogłoszenia wyników wyborów do dnia wygaśnięcia mandatu poseł nie może być pociągnięty bez zgody Sejmu do odpowiedzialności karnej”. Istotą tak ukształtowanego immunitetu formalnego jest zakaz wszczynania postępowania karnego przeciwko posłowi. Immunitet formalny nie znosi zatem karalności czynów popełnionych przez posła i nie wyłącza jego odpowiedzialności prawnej, ustanawia natomiast negatywną przesłankę procesową, wykluczającą ściganie go w okresie, w którym przysługują mu immunitetowe gwarancje.

W piśmiennictwie przyjmuje się jednomyślnie, że immunitet formalny ma charakter — po pierwsze — zupełny, gdyż odnosi się do wszystkich czynów, które mogłyby podlegać odpowiedzialności karnej, popełnionych przez posła niezależnie od związku z wykonywaniem mandatu, po drugie — względny, ponieważ skutki jego obowiązywania mogą zostać wyłączone przez Sejm w odniesieniu do konkretnych czynów posła (potocznie określa się to jako „uchylenie” immunitetu), po trzecie — nietrwały, z uwagi na to, że obowiązuje (mówiąc w uproszczeniu) tylko w okresie kadencji Sejmu, po czwarte — indywidualno-konkretny, gdyż dotyczy zawsze konkretnej osoby i konkretnego czynu, a także — po piąte — ostateczny, gdyż uchwała Sejmu kończy postępowanie w sprawie i nie przysługuje od niej instancja odwoławcza (zob. np.: L. Garlicki, *Uwagi do art. 105, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. 2, Warszawa 1999, pkt 20–25; Z. Czeszejko-Sochacki, *Prawo parlamentarne w Polsce*, Warszawa 1997, s. 82–83; E. Gierach, *Uwagi do art. 105, [w:] Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87–243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, nb. 62). Teoretyczna charakterystyka immunitetu formalnego ma na celu wyeksponowanie tego, że (w odróżnieniu od immunitetu materialnego) jest to instytucja wzruszalna i w wyłącznej gestii Sejmu pozostaje, czy — zważywszy na okoliczności faktyczne sprawy — ochrona immunitetowa posła zostanie utrzymana, czy zniesiona.

Z kolei zgodnie z art. 105 ust. 5 Konstytucji: „Poseł nie może być zatrzymany lub aresztowany bez zgody Sejmu, 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”. Wspomniana w tym przepisie zgoda Sejmu, której następstwem jest zniesienie przywileju nietykalności poselskiej (zakazu aresztowania bądź pozbawienia wolności posła w innej postaci),

wyrażana jest przez podjęcie przez Sejm uchwały. Zarówno procedura przyjęcia tej uchwały, jak i jej charakter prawny są — co do zasady — takie same jak w przypadku uchwały w sprawie wyrażenia zgody na pociągnięcie posła do odpowiedzialności karnej.

5. W polskim systemie ustrojowym istnieje tylko jedna kategoria uchwał Sejmu, które wywołują skutki prawne w sferze immunitetu formalnego. Konstytucja przesądza, że pociągnięcie posła do odpowiedzialności karnej lub zniesienie jego nietykalności może nastąpić na podstawie „zgody” wyrażonej przez izbę. Jak każde ciało kolegialne, także Sejm podejmuje rozstrzygnięcia w zakresie należących do niego kompetencji w drodze głosowania, które są uzewnętrzniane pod formalną postacią uchwały (zob. też art. 120 Konstytucji, który określa ogólne wymogi formalne podejmowania uchwał przez Sejm). W pełni odnosi się to do „zgody” na karnoprawne ściganie posła lub jego zatrzymanie bądź aresztowanie.

Szczegółowy tryb wyrażania „zgody”, o której mowa w art. 105 ust. 2 i 5 Konstytucji, określają ustawa z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora oraz — uzupełniając — regulamin Sejmu. Głównym przepisem, który — w analizowanym kontekście — operacjonalizuje rozwiązania konstytucyjne, jest art. 7c ust. 6 u.w.m.p.s. (w odniesieniu do nietykalności posła jest to — odpowiednio — art. 10 ust. 7 u.w.m.p.s.). Przepis ten stanowi, że: „Sejm lub Senat wyraża zgodę na pociągnięcie posła lub senatora do odpowiedzialności karnej w drodze uchwały podjętej bezwzględną większością głosów ustawowej liczby posłów lub senatorów. Nieuzyskanie wymaganej większości głosów oznacza podjęcie uchwały o niewyrażeniu zgody na pociągnięcie posła lub senatora do odpowiedzialności karnej”. W praktyce oznacza to, że Sejm musi głosować nad uchwałą sformułowaną pozytywnie (tj. w sprawie wyrażenia zgody), niedopuszczalne są natomiast inne formuły przedmiotu głosowania, które wprawdzie pośrednio mogą dotyczyć nawet tej samej problematyki (np. uchwała w sprawie niewyrażenia zgody czy w sprawie potwierdzenia ochrony immunitetowej), ale siłą rzeczy będą stanowiły obejście jasno wyrażonego obowiązku Sejmu wypowiedzenia się wyłącznie w kwestii „zgody” na zniesienie immunitetu formalnego posła. Ponadto regulacja konstytucyjna zakłada, że prawny środek działania Sejmu ma w tym wypadku charakter jednolity. Istnieje tylko jedna kategoria uchwały Sejmu, która jest właściwa dla rozstrzygnięć immunitetowych (wyrażania „zgody” na uchylenie immunitetu formalnego), i nie

można jej zastąpić żadnym innym instrumentem, w tym uchwałą podejmowaną przez Sejm na podstawie ogólnych kompetencji uchwałodawczych izby (inicjowanych stosownym projektem uchwały i uchwalanym w dwóch czytaniach).

Na marginesie warto także zauważyć, że dopiero niezyskanie wymaganej ustawą większości głosów w Sejmie powoduje, że uchwała o wyrażeniu zgody swoiście transformuje się w — odpowiednio — uchwałę o niewyrażeniu zgody na pociągnięcie posła do odpowiedzialności karnej (art. 7c ust. 6 zdanie 2 u.w.m.p.s.) albo uchwałę o niewyrażeniu zgody na zatrzymanie lub aresztowanie posła (art. 10 ust. 7 zdanie 2 u.w.m.p.s.). Wspomniane negatywne uchwały stają się z mocy prawa częścią obrotu prawnego jako konsekwencje niewyrażenia zgody przez Sejm na karnoprawne ściganie, zatrzymanie bądź aresztowanie posła. Są refleksem prawnym niezyskania w głosowaniu nad immunitetem formalnym bezwzględnej większości głosów. Same w sobie nie stanowią natomiast rezultatu odrębnego postępowania uchwałodawczego i nie mogą być przedmiotem osobnego głosowania w Sejmie. Ich byt prawny jest zależny od okoliczności faktycznych, czyli rozkładu poparcia poselskiego w głosowaniu nad uchwałą podstawową.

6. Immunitet formalny posła, o którym mowa w art. 105 ust. 2 Konstytucji, ma charakter względny, ponieważ możliwość korzystania z niego może zostać uchylona przez Sejm, może się też go zrzec sam zainteresowany. Przepisy regulują zagadnienie zakresu czasowego obowiązywania immunitetu tylko w odniesieniu do ogólnych ram czasowych sprawowania mandatu poselskiego i kadencji parlamentu. W związku z tym immunitet ten trwa od dnia ogłoszenia wyników wyborów do dnia wygaśnięcia mandatu poselskiego (art. 105 ust. 2 Konstytucji), z tym że jeśli została podjęta przez Sejm poprzedniej kadencji uchwała wyrażająca zgodę na pociągnięcie posła do odpowiedzialności karnej, to uchwała ta ma wydłużony czas działania — jest skuteczna także wówczas, gdy poseł zostanie wybrany do Sejmu następnej kadencji (art. 11 ust. 3 u.w.m.p.s.; zgodnie z art. 105 ust. 3 Konstytucji Sejm nowej kadencji może jednak zażądać zawieszenia postępowania karnego). Obowiązujące przepisy nie określają natomiast przypadków, w których może dojść do ewentualnego cofnięcia przez Sejm zgody na ściganie, zatrzymanie lub aresztowanie posła. Problematyka ta była za to przedmiotem rozważań nauki prawa.

Według L. Garlickiego: „Skoro istotą immunitetu jest ochrona parlamentu, a nie przyznanie deputowanemu przywileju bezkarności, uznać należy, że uchylenie

immunitetu powinno być regułą, a odstępować od niej można tylko w przypadkach szczególnych, gdy przemawia za tym interes parlamentu jako całości, zwłaszcza gdy wszczęcie lub prowadzenie postępowania miałyby charakter szykany lub politycznego nadużycia. W innych sytuacjach odmowa uchylenia immunitetu stanie się nadużyciem tej instytucji. Nie ma to znaczenia proceduralnego (bo polskie prawo konstytucyjne nie zna żadnych form odwołania od decyzji izby), ale — materialnie rzecz biorąc — może być uznane za naruszenie przez izbę zarówno ogólnej zasady państwa prawnego, jak i samej instytucji immunitetu. Immunitet jest bowiem gwarancją, a nie przywilejem, służyć ma ochronie przed szykanami, «a nie ma służyć zapewnieniu bezkarności parlamentarzysty w przypadku zachowania naruszającego porządek prawny» (L. Garlicki, dz. cyt., pkt 25). W innym miejscu cytowany autor dodaje: „Uchylenie immunitetu ma charakter ostateczny (uchwała taka nie może zostać cofnięta czy zwężona [...]) i trwałe (raz dokonane uchylenie odnosi się do wszystkich stadiów postępowania karnego w okresie piastowania mandatu [...])” (jw., pkt 25).

Jednoznaczne stanowisko w kwestii trwałości uchwały o uchyleniu immunitetu formalnego przez Sejm, jeszcze w poprzednim stanie konstytucyjnym, prezentował Zdzisław Czeszejko-Sochacki. Jego zdaniem: „[U]chwała Sejmu (...) kończy postępowanie w sprawie wyrażenia zgody na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej lub karnoadministracyjnej; rozstrzygnięcie zawarte w uchwale ma dychotomiczny charakter: zgoda usuwa procesową przeszkodę do wszczęcia lub prowadzenia postępowania karnego, odmowa wyrażenia zgody utrzymuje stan prawnego zawieszenia postępowania karnego; uchwała w tym względzie nie może być uchylona przez daną Izbę, a jej ewentualne uchylenie nie mogłoby rodzić skutków prawnych dla postępowania karnego” (Z. Czeszejko-Sochacki, dz. cyt., s. 83). Mimo upływu czasu, poglądy Z. Czeszejko-Sochackiego zachowują aktualność.

Podobne stanowisko, ale już na gruncie Konstytucji RP z 1997 r., wyraził Marek Zubik, argumentując, że: „Decyzji izby należy przypisać cechę «rozstrzygnięcia» tak, aby w przypadku podjęcia decyzji przez Sejm przypisać jej cechę ostateczności. Izba nie powinna zajmować się ponownie tą samą sprawą (w rozumieniu personalno-rzeczowym) zarówno w przypadku uchylenia bądź nieuchylenia immunitetu, jak i żądania zawieszenia toczącego się już postępowania karnego. Skoro bowiem Sejm, uchylając immunitet, nie ma wpływu (i nie może mieć!)

na toczące się postępowanie, to nie powinien w sposób niczym nie uzasadniony wpływać na działanie władzy sądowniczej w przypadku skorzystania już z przysługującego mu prawa, jak określone jest w art. 105 ust. 3 Konstytucji RP. Decyzje w tej materii nie mogą bowiem być zdeterminowane układem sił politycznych w izbie, a samo «rozstrzygnięcie» powinno być ujęte w formułę aktu polityczno-prawnego» (M. Zubik, *Immunitet parlamentarny a zawieszenie postępowania karnego (Uwagi na tle art. 105 ust. 3 Konstytucji RP)*, Państwo i Prawo 1998, nr 7, s. 64).

W nowszym piśmiennictwie zagadnienie wzruszalności uchwały Sejmu dotyczącej immunitetu formalnego podjął Krzysztof Grajewski. W jego ocenie: „Wyrażenie zgody na pociągnięcie deputowanego do odpowiedzialności karnej przez właściwą izbę parlamentu (art. 105 ust. 2 konstytucji) oraz wyrażenie zgody na pociągnięcie deputowanego do odpowiedzialności karnej poprzez złożenie przez parlamentarzystę stosownego oświadczenia (art. 105 ust. 4 konstytucji) ma charakter ostateczny i nieodwoalny. Próba ewentualnego cofnięcia uchwały izby lub oświadczenia parlamentarzysty jest nieskuteczna przede wszystkim dlatego, że uprzednia zgoda na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej usunęła negatywną przesłankę procesową, dzięki czemu można było uruchomić postępowanie karne przeciwko parlamentarzystcie” (K. Grajewski, *Uwagi do art. 7...*, s. 166; podobnie zob. K. Grajewski, *Immunitet parlamentarny w prawie polskim*, Warszawa 2001, s. 244 i n. oraz cyt. tam literatura przedmiotu).

7. Należy podzielić stanowisko, że uchwała wyrażająca zgodę na karnoprawne ściganie, zatrzymanie lub aresztowanie posła jest ostateczna i nie może zostać odwołana przez Sejm za pomocą innej uchwały. Dotyczy to zarówno niedopuszczalności uchylenia tej uchwały wprost, np. przez stwierdzenie jej nieważności, bezskuteczności czy braku mocy wiążącej, jak również przez derogację domyślną (milczącą), która polega na podjęciu nowej uchwały z odmienną konkluzją, bez formalnego wyeliminowania dotychczasowej (tożsamej podmiotowo i przedmiotowo) zgody Sejmu na uchylenie immunitetu formalnego posła. W tym kontekście warto zwrócić uwagę na jeszcze inne okoliczności i argumenty, które nie były podnoszone w cytowanych powyżej opracowaniach.

Po pierwsze, postępowanie w sprawie immunitetu formalnego wszczyna się przed Sejmem na wniosek uprawnionego oskarżyciela lub innego uprawnionego podmiotu, wnoszony za pośrednictwem Prokuratora Generalnego (zob. art. 7b ust. 1

i art. 10 ust. 4 u.w.m.p.s.). Sejm nie działa z inicjatywy własnej, nie podejmuje postępowania z urzędu, ale reaguje na żądanie organu zewnętrznego, który zwraca się o wyrażenie zgody na pociągnięcie posła do odpowiedzialności karnej albo uchylenie jego nietykalności. Bez odpowiednio sformułowanego wniosku, spełniającego wymogi ustawowe (zob. art. 7b i n. u.w.m.p.s.), procedury sejmowe w sprawie immunitetu posła nie mogą rozpocząć biegu. W procedurach tych obowiązuje mechanizm prawny wywierający skutki — *mutatis mutandis* — zbliżone do tych, jakie w modelu sądowego stosowania prawa są przypisywane zasadzie skargowości.

Należy przy tym odrzucić ewentualność, by Sejm samodzielnie wszczynał postępowanie w sprawie immunitetu formalnego posła, bez wniosku uprawnionego oskarżyciela. Do takiego działania izba nie ma obecnie nie tylko podstaw kompetencyjnych i odpowiednich procedur, ale także żadne przepisy nie pozwalają na to, by uchwała izby podjęta w takich warunkach władczo kształtowała przebieg i rezultat postępowań immunitetowych.

Po drugie, jak już wcześniej wspomniano, w polskim prawie ustrojowym istnieje jedna kategoria uchwał Sejmu, za pomocą których jest wyrażana zgoda izby na ściganie posła oraz uchylenie jego nietykalności (zob. wcześniej pkt 5 niniejszej opinii). Wydanie takiej uchwały poprzedza specjalna procedura (art. 7b i n. u.w.m.p.s.). W systemie prawnym nie zostały natomiast przewidziane inne prawne formy działania izby, które umożliwiłyby uchylenie bądź pozbawienie prawnej doniosłości uchwały zawierającej uprzednią „zgode”, o której mowa w art. 105 ust. 2 i 5 Konstytucji. W szczególności osiągnięcie takiego celu nie jest możliwe za pomocą uchwał podejmowanych w ogólnym trybie uchwałodawczym (określonym w przepisach rozdziału 1 działu II regulaminu Sejmu). Uchwały te — niezależnie od intencji projektodawcy występującego z taką inicjatywą — nie wywołają zamierzonego skutku w sferze ochrony immunitetowej. Ich analiza prawna prowadzi do wniosku, że można traktować je albo jako akty wadliwe, stanowiące przykład zabronionego obejścia prawa i nadużycia formy uchwały do realizacji celu sprzecznego z jej przeznaczeniem, albo jako akty nieskuteczne, bo nieadekwatne do zamysłu uchwałodawczego i niemogące przynieść oczekiwanego rezultatu w sferze prawa publicznego. W tym drugim przypadku rzeczywiste skutki prawne ich podjęcia będą zbliżone do niewiążących oświadczeń lub rezolucji Sejmu (zob. art. 69 regulaminu Sejmu; por. również uwagi Trybunału Konstytucyjnego o nietypowych

uchwałach Sejmu, do podjęcia których izba nie ma podstaw kompetencyjnych, zamieszczone w wyroku z 3 grudnia 2015 r., sygn. K 34/15, OTK ZU nr 11/A/2015, poz. 185, pkt 6.7 uzasadnienia; zdaniem Trybunału skutki takich uchwał „należy tłumaczyć zgodnie z ich prawną naturą oraz pozycją w systematyce uchwał Sejmu”).

Po trzecie, nie bez znaczenia jest to, że uchwała Sejmu wyrażająca zgodę na ściganie posła usuwa przeszkodę formalną do prowadzenia przeciwko niemu postępowania karnego. Dopuszczenie cofnięcia tej zgody, choć wcześniej Sejm jej udzielił, oznaczałoby przywrócenie negatywnej przesłanki procesowej i wstrzymanie toku postępowania karnego niezależnie od stadium, w którym się ono znajduje. Byłaby to ingerencja władzy ustawodawczej w sferę zarezerwowaną dla organów wymiaru sprawiedliwości. Tak poważne następstwa dla urzeczywistniania konstytucyjnego prawa do sądu (przede wszystkim możliwości korzystania z tego prawa przez osoby pokrzywdzone czynem posła; por. art. 45 ust. 1 Konstytucji) oraz dla zasady podziału i równoważenia się władzy (art. 10 Konstytucji) wymagałyby wyraźnej podstawy prawnej, analogicznie jak ma to miejsce np. z kompetencją Sejmu do żądania zawieszenia postępowania karnego (art. 105 ust. 3 Konstytucji). *De lege lata* takie regulacje prawne nie obowiązują.

8. Podsumowując powyższe rozważania, należy stwierdzić, że w obowiązującym stanie prawnym uchwała Sejmu o wyrażeniu zgody na pociągnięcie posła do odpowiedzialności karnej albo na zatrzymanie lub tymczasowe aresztowanie posła nie podlega wzruszeniu — jest ostateczna. Sejm nie może cofnąć swojej zgody, przyjmując inną (jakąkolwiek) uchwałę; nie istnieje również możliwość stwierdzenia nieważności zgody Sejmu z mocy prawa (*ex lege*), którą następnie Sejm potwierdzałby deklaratywnie uchwałą wydaną na podstawie art. 33 regulaminu Sejmu. Kategoria nieważnych z mocy prawa uchwał immunitetowych Sejmu jest konstrukcją pozaprawną, nieznaną polskiemu prawu parlamentarnemu.

Skutki prawne w sferze ochrony immunitetowej posła i gwarancji jego nietykalności osobistej wywołują tylko uchwały Sejmu podejmowane na podstawie art. 105 ust. 2 i 5 Konstytucji oraz art. 7 i art. 10 ust. 7 u.w.m.p.s. Uchwały Sejmu przyjmowane w innym trybie, tj. na zasadach ogólnych (art. 33 i n. regulaminu Sejmu), nie oddziałują na immunitet formalny posła, nawet jeśli w treści odnoszą się do tej problematyki. Należy je wówczas interpretować jako stanowisko polityczno-prawne izby, zbliżone charakterem prawnym do uchwał wskazanych w art. 69

regulaminu Sejmu. Na marginesie trzeba przy tym odnotować, że w przeszłości Sejm podejmował uchwały na zasadach ogólnych (na podstawie art. 33 regulaminu Sejmu bądź bez wskazywania podstawy swego działania) w sprawach, dla których właściwy był inny tryb uchwałodawczy, wymagane było wydanie ustawy albo nie istniała żadna ścieżka prawna dla rozstrzygnięcia izby. Projekty uchwał Sejmu, które są przedmiotem analizy w niniejszej opinii, nie stanowią zatem precedensu.

Na zakończenie należy przypomnieć o wewnętrznej procedurze kontroli legalności przedłożeń legislacyjnych, którą może zainicjować Marszałek Sejmu. Zgodnie z art. 34 ust. 8 regulaminu Sejmu: „Projekty, co do których istnieje wątpliwość, czy nie są sprzeczne z prawem, w tym z prawem Unii Europejskiej lub podstawowymi zasadami techniki prawodawczej, Marszałek Sejmu, po zasięgnięciu opinii Prezydium Sejmu, może skierować celem wyrażenia opinii do Komisji Ustawodawczej. Komisja może większością 3/5 głosów w obecności co najmniej połowy członków Komisji zaopiniować projekt jako niedopuszczalny. Projektowi zaopiniowanemu jako niedopuszczalny Marszałek Sejmu może nie nadać dalszego biegu”.

Autor:

dr hab. Piotr Radzewicz

ekspert ds. legislacji

w Biurze Ekspertyz

i Oceny Skutków Regulacji

Akceptowała:

Dyrektor Biura Ekspertyz

i Oceny Skutków Regulacji



Marzena Laskowska

BL.1122.27.2024

Pan Minister

Dariusz Salamończyk

Zastępca Szefa Kancelarii Sejmu

MINISTARSTWO SZCZEPAN
L. dz. DS. 1120. 386, 2024
Data wpływu 22 x 2024 r.

Opinia w sprawie
poselskich projektów uchwał dotyczących stwierdzenia nieważności uchwały
Sejmu w sprawie wyrażenia zgody na pociągnięcie do odpowiedzialności
karnej posła Michała Wosia oraz uchwał Sejmu w sprawie wyrażenia zgody na
pociągnięcie do odpowiedzialności karnej oraz zgody na zatrzymanie i
tymczasowe aresztowanie posła Marcina Romanowskiego

Przedmiotem niniejszej opinii jest ocena poselskich projektów uchwał:

- (1) w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 28 czerwca 2024 r. w sprawie wyrażenia przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej zgody na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej posła Michała Piotra Wosia;
- (2) w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 12 lipca 2024 r. w sprawie wyrażenia przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej zgody na zatrzymanie i tymczasowe aresztowanie posła Marcina Romanowskiego oraz uchwał Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 12 lipca 2024 r. w sprawie wyrażenia przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej zgody na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej posła Marcina Romanowskiego.

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L. dz. SPS-2P. 021. 90-91,6, 2024

Data wpływu 23. 10. 2024 r.

Konstrukcja obu projektów uchwał jest taka sama. Składają się one z dwóch artykułów – w pierwszym artykule wskazuje się uchwałę (uchwały), której Sejm stwierdza nieważność¹, drugi artykuł to przepis o wejściu w życie (wejście w życie ma nastąpić w dniu podjęcia uchwały).

Jakkolwiek cel projektowanych uchwał wyraźnie wynika z ich treści (chodzi o stwierdzenie nieważności wskazanych w tych projektach uchwał, a więc usunięcie ich z obrotu prawnego), to motywów swoich intencji wnioskodawcy w żaden sposób nie wskazali (do projektów nie dołączono uzasadnienia).

Ocena projektowanych uchwał wymaga sformułowania kilku ogólnych uwag dotyczących zagadnienia immunitetu formalnego i zasad jego uchylania.

Zgodnie z art. 105 ust. 2 Konstytucji posła, od dnia ogłoszenia wyborów do dnia wygaśnięcia jego mandatu, chroni tzw. immunitet formalny („poseł nie może być pociągnięty (...) do odpowiedzialności karnej”). Istotą tego immunitetu stanowi zakaz wszczynania postępowania karnego przeciwko posłowi. Immunitet formalny posła ma jednak charakter względny ponieważ – co wprost wynika z ww. przepisu Konstytucji – Sejm może znieść tę ochronę, wyrażając zgodę na pociągnięcie posła do odpowiedzialności karnej (przy czym nie może mieć to charakteru generalnego, tj. wyrażenie zgody na pociągnięcie do odpowiedzialności posła może dotyczyć jedynie konkretnych czynów, których popełnienie się posłowi zarzuca). Zgoda Sejmu nie jest konieczna jedynie wówczas gdy poseł sam wyrazi zgodę na pociągnięcie go do odpowiedzialności karnej (art. 105 ust. 4 Konstytucji).

Zasadniczo analogiczna do immunitetu formalnego konstrukcja została w Konstytucji przyjęta w odniesieniu do instytucji nietykalności parlamentarnej. Zgodnie z art. 105 ust. 5 Konstytucji poseł – co do zasady – nie może być zatrzymany, ani aresztowany bez zgody Sejmu (inaczej niż w przypadku immunitetu formalnego,

¹ W przypadku pierwszej uchwały nieważność ma zostać stwierdzona w odniesieniu do uchwały podjętej przez Sejm w dniu 28 czerwca 2024 r., dotyczącej wyrażenia zgody na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej posła Michała Wosia (uchwała została ogłoszona w M.P. poz. 567), a w przypadku drugiej – stwierdzenie nieważności ma dotyczyć 12 uchwał Sejmu podjętych w dniu 12 lipca 2024 r., dotyczących wyrażenia zgody na zatrzymanie i tymczasowe aresztowanie oraz zgody na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej posła Marcina Romanowskiego (uchwały zostały ogłoszone w M.P. poz. 655-666).

zgoda Sejmu na zatrzymanie lub aresztowanie nie może zostać zastąpiona zgodą posła).

Procedura wyrażania przez Sejm zgody, o której mowa w art. 105 ust. 2 i 5 Konstytucji, została określona w ustawie z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora. Zgodnie z art. 7c ust. 6 ww. ustawy Sejm wyraża zgodę na pociągnięcie posła do odpowiedzialności karnej w drodze uchwały podjętej bezwzględną większością głosów ustawowej liczby posłów. Taką samą większością, na podstawie art. 10 ust. 7 ww. ustawy, Sejm wyraża zgodę na zatrzymanie lub aresztowanie posła.

Na temat charakterystyki uchwał dotyczących wyrażenia zgody na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej posła („uchylenia immunitetu”) oraz wyrażenia zgody na zatrzymanie lub aresztowania posła wielokrotnie wypowiadali się przedstawiciele doktryny. Z punktu widzenia niniejszej opinii szczególne istotne znaczenie ma – co do zasady jednolicie postrzegana w piśmiennictwie – kwestia trwałego skutku tych uchwał.

Jak wskazuje L. Garlicki „uchylenie immunitetu ma charakter ostateczny (uchwała taka nie może zostać cofnięta czy zawężona)”². Rozwijając tę tezę M. Zubik stwierdził, że „[p]olski system prawny nie zna możliwości cofnięcia raz udzielonej przez parlament zgody na pociągnięcie do odpowiedzialności jego członka. W tej sprawie nie jest uprawniony żaden podmiot; każda próba takiego cofnięcia będzie bezskuteczna, nie wiążąc tym samym władzy wykonawczej ani sadowniczej. Należy zatem uznać, że uchylenie immunitetu ma charakter trwały”³.

Przepisy ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora nie dają żadnych podstaw do zmiany albo uchylenia uchwał dotyczących wyrażenia zgody na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej lub zgody na zatrzymanie lub aresztowanie posła. Wyrażona zgoda ma charakter bezwzględny (ostateczny), przy czym bez znaczenia w tym zakresie jest to czy wyrażenie zgody na pociągnięcie

² L. Garlicki, *Komentarz do art. 105, uwaga 25*. [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 2, Warszawa 2001.

³ M. Zubik, *Uchylenie immunitetu parlamentarnego*, *Przegląd Sejmowy* 6(23)/97, s. 30.

do odpowiedzialności karnej nastąpiło w drodze uchwały Sejmu czy oświadczenia posła (zob. art. 8 ust. 8 ww. ustawy).

Odnosząc powyższe ustalenia do projektów uchwał, które są przedmiotem niniejszej opinii, należy stwierdzić, że wskazane w nich uchwały z dnia 12 lipca 2024 r. i 28 czerwca 2024 r. dotyczące zgody na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej oraz zgody na zatrzymanie i tymczasowe aresztowanie mają charakter ostateczny i – ze względu na brak stosownej procedury – nie podlegają wzruszeniu. Przepisy ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora, ani innego aktu prawnego, w szczególności Regulaminu Sejmu, nie przewidują żadnej podstawy prawnej do podjęcia aktów, które mogłyby zmodyfikować ich treść czy zaingerować w istotę podjętego rozstrzygnięcia, na przykład stwierdzając ich nieważność.

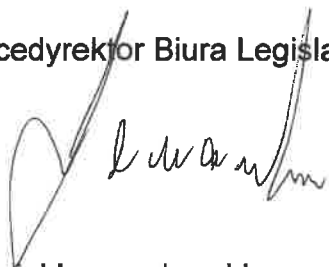
Biorąc pod uwagę stanowisko przedstawicieli doktryny należy uznać, że podjęcie przez Sejm uchwał w zaproponowanym brzmieniu nie wywoła skutków prawnych. Co więcej, podjęcie takich uchwał przez Sejm należałoby ocenić krytycznie z punktu widzenia art. 7 Konstytucji.

Z związku z tym, że opiniowane projekty uchwał budzą istotne wątpliwości co do ich zgodności z prawem, należy rozważyć ich skierowanie, na podstawie art. 34 ust. 8 Regulaminu Sejmu, do Komisji Ustawodawczej w celu zaopiniowania.

Opracowano w Biurze Legislacyjnym

Akceptował:

Wicedyrektor Biura Legislacyjnego

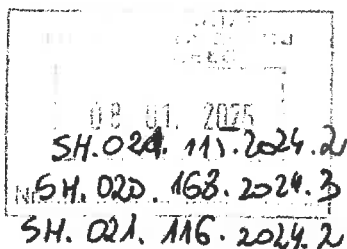


Maciej Lewandowski



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Komisja Ustawodawcza
UST.020. 14 .2025



Szanowny Panie Marszałku

Warszawa, 8 stycznia 2025 r.

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L.dz. SPS-WP.020.81.3.2024

Data wpływu 08.01.2025

Pan

Szymon HOŁOWNIA

Marszałek Sejmu

Rzeczypospolitej Polskiej

Przekazuję – przyjęte na posiedzeniu w dniu 8 stycznia 2025 r. – opinie Komisji Ustawodawczej:

- o poselskim projekcie uchwały w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 28 czerwca 2024 r. w sprawie wyrażenia przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej zgody na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej posła Michała Piotra Wosia (przedstawiciel wnioskodawców poseł Michał Wójcik),
- o poselskim projekcie uchwały w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 12 lipca 2024 r. w sprawie wyrażenia przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej zgody na zatrzymanie i tymczasowe aresztowanie posła Marcina Romanowskiego oraz uchwał Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 12 lipca 2024 r. w sprawie wyrażenia przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej zgody na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej posła Marcina Romanowskiego (przedstawiciel wnioskodawców poseł Michał Wójcik);
- o poselskim projekcie ustawy o zmianie ustawy o sejmowej komisji śledczej wraz z autopoprawką (przedstawiciel wnioskodawców poseł Janusz Kowalski).

Z poważaniem

Przewodniczący Komisji

Marek Ast

OPINIA nr 127
Komisji Ustawodawczej

w sprawie poselskiego projektu uchwały w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 12 lipca 2024 r. w sprawie wyrażenia przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej zgody na zatrzymanie i tymczasowe aresztowanie posła Marcina Romanowskiego oraz uchwał Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 12 lipca 2024 r. w sprawie wyrażenia przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej zgody na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej posła Marcina Romanowskiego

przyjęta na posiedzeniu
w dniu 8 stycznia 2025 r.

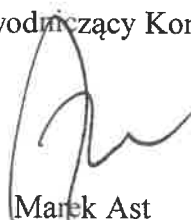
dla Marszałka Sejmu

Komisja Ustawodawcza, na posiedzeniu w dniu 8 stycznia 2025 r., rozpatrzyła skierowany przez Marszałka Sejmu – w trybie art. 34 ust. 8 regulaminu Sejmu, celem wyrażenia opinii w świetle zgłoszonych wątpliwości w sprawie zgodności projektu z prawem – poselski projekt uchwały w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 12 lipca 2024 r. w sprawie wyrażenia przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej zgody na zatrzymanie i tymczasowe aresztowanie posła Marcina Romanowskiego oraz uchwał Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 12 lipca 2024 r. w sprawie wyrażenia przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej zgody na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej posła Marcina Romanowskiego.

Komisja, po przedstawieniu projektu i wysłuchaniu ekspertów, przeprowadziła dyskusję. W wyniku głosowania Komisja

- **uznała ten projekt za dopuszczalny.**

Przewodniczący Komisji


Marek Ast