



**KANCELARIA  
SENATU**

BIURO ANALIZ, DOKUMENTACJI  
I KORESPONDENCJI

Warszawa, 10 stycznia 2023 r.

BADK.DPK.133.150.2022

<b>P10-80/22</b>	Data wpływu petycji 14 listopada 2022 r.
	Data sporządzenia informacji o petycji 10 stycznia 2023 r.

**KODEKS CYWILNY,  
KODEKS KARNY**

**TEMAT**

**WPROWADZENIE ODPOWIEDZIALNOŚCI KARNEJ  
I ODSZKODOWAWCZEJ POSŁA I SENATORA ZA SZKODY WYWOŁANE  
GŁOSOWANIEM NA PRZEPISY, KTÓRE NASTĘPNIE UCHYLIŁ  
TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY**

**WNOSZĄCY PETYCJE:** petycja indywidualna

Gustaw Brzyszczyk, reprezentowany przez adwokata Grzegorza Rudnickiego.

**PRZEDMIOT PETYCJI:**

Podjęcie inicjatywy ustawodawczej dotyczącej zmiany ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny oraz ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny w celu wprowadzenia przepisów regulujących odpowiedzialność karną i odszkodowawczą posła i senatora za szkody wywołane głosowaniem na przepisy, które następnie zostały uchylone przez Trybunał Konstytucyjny.

**UZASADNIENIE WNOSZĄCEGO PETYCJE:**

Autor petycji wskazał, że aktualnie obowiązujące przepisy prawa nie przewidują odpowiedzialności cywilnej oraz karnej posłów i senatorów za szkody wywołane ustawą uchyloną wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego jako sprzeczną z ustawą zasadniczą.

Zdaniem autora petycji, możliwość pociągnięcia do odpowiedzialności karnej oraz cywilnej posłów i senatorów głosujących za ustawą sprzeczną z Konstytucją oraz skutkującą powstaniem szkody, w rozumieniu prawa cywilnego, jest rozwiązaniem społecznie pożądanym. Wnioskowana zmiana wpłynie pozytywnie na jakość przyjmowanych projektów i uchwalanych ustaw, które mają wpływ na życie Polaków, gdyż każdy poseł i senator z większą rozwagą będzie uczestniczył w procesie legislacyjnym.

**STAN PRAWNY:**

**Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.** (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) w **art. 105** stanowi: poseł nie może być pociągnięty do odpowiedzialności za swoją działalność wchodzącą w zakres sprawowania mandatu poselskiego ani w czasie jego trwania, ani po jego wygaśnięciu. Za taką działalność poseł odpowiada wyłącznie przed Sejmem, a w przypadku naruszenia praw osób trzecich może być pociągnięty do odpowiedzialności sądowej tylko za zgodą Sejmu (ust. 1).

Od dnia ogłoszenia wyników wyborów do dnia wygaśnięcia mandatu poseł nie może być pociągnięty bez zgody Sejmu do odpowiedzialności karnej (ust. 2).

Postępowanie karne wszczęte wobec osoby przed dniem wyboru jej na posła ulega na żądanie Sejmu zawieszeniu do czasu wygaśnięcia mandatu. W takim przypadku ulega również zawieszeniu na ten czas bieg przedawnienia w postępowaniu karnym (ust. 3).

Poseł może wyrazić zgodę na pociągnięcie go do odpowiedzialności karnej. W takim przypadku nie stosuje się przepisów ust. 2 i 3 (ust. 4).

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 (ust. 5). Szczegółowe zasady pociągania posłów do odpowiedzialności karnej oraz tryb postępowania określa ustawa (ust. 6).

Zgodnie z **art. 108** do senatorów stosuje się odpowiednio przepisy art. 103-107.

Na mocy **art. 188** Trybunał Konstytucyjny orzeka w sprawach: zgodności ustaw i umów międzynarodowych z Konstytucją, zgodności ustaw z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, których ratyfikacja wymagała uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie, zgodności przepisów prawa, wydawanych przez centralne organy państwowe, z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi i ustawami, zgodności z Konstytucją celów lub działalności partii politycznych, skargi konstytucyjnej, o której mowa w art. 79 ust. 1.

Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego mają moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne (**art. 190** ust. 1). Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego wchodzi w życie z dniem ogłoszenia, jednak Trybunał Konstytucyjny może określić inny termin utraty mocy obowiązującej aktu normatywnego. Termin ten nie może przekroczyć osiemnastu miesięcy, gdy chodzi o ustawę, a gdy chodzi o inny akt normatywny - dwunastu miesięcy.

W przypadku orzeczeń, które wiążą się z nakładami finansowymi nie przewidzianymi w ustawie budżetowej, Trybunał Konstytucyjny określa termin utraty mocy obowiązującej aktu normatywnego po zapoznaniu się z opinią Rady Ministrów (ust. 3).

**Ustawa z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora** (Dz. U. z 2022 r. poz. 1339) w **art. 6** stanowi, że poseł lub senator nie może być pociągnięty do odpowiedzialności za swoją działalność wchodzącą w zakres sprawowania mandatu ani w czasie jego trwania, ani po jego wygaśnięciu, z zastrzeżeniem art. 6a. Za taką działalność poseł lub senator odpowiada tylko przed Sejmem lub Senatem (ust. 1).

Działalność, o której mowa w ust. 1, obejmuje zgłaszanie wniosków, wystąpienia lub głosowania na posiedzeniach Sejmu, Senatu lub Zgromadzenia Narodowego oraz ich organów, na posiedzeniach klubów, kół i zespołów poselskich, senackich lub parlamentarnych, a także inną działalność związaną nieodłącznie ze sprawowaniem mandatu (ust. 2).

Za działalność, o której mowa w ust. 1, poseł lub senator ponosi odpowiedzialność dyscyplinarną lub finansową na zasadach określonych w ustawie oraz w regulaminach Sejmu lub Senatu (ust. 3).

### **DZIAŁANIA POWIĄZANE:**

Wyłączenie odpowiedzialności (karalności) za czyn wchodzący w zakres sprawowania mandatu przedstawicielskiego, które obowiązuje zarówno w czasie trwania mandatu oraz po jego wygaśnięciu, wskazuje wyraźnie na kolejną cechę immunitetu materialnego, jaką jest jego bezwzględność. Oznacza ona, że nie jest możliwe podjęcie uchwały lub jakiegokolwiek innej decyzji zezwalającej na pociągnięcie deputowanego do odpowiedzialności za popełniony przez niego czyn wchodzący w zakres sprawowania mandatu przedstawicielskiego. Stwierdzenie to odnosi się zarówno do organów prowadzących dany rodzaj postępowania (np. sąd, prokuratura), jak również do samego parlamentu.

Na tle niemożności podjęcia przez Sejm lub Senat uchwały wyrażającej zgodę na pociągnięcie deputowanego do odpowiedzialności za czyn chroniony immunitetem materialnym rysuje się zagadnienie dopuszczalności rozpatrzenia przez izbę parlamentu wniosku złożonego w trybie art. 105 ust. 2 konstytucji i art. 7b ustawy o wykonywaniu mandatu, a więc wniosku o wyrażenie zgody na pociągnięcie parlamentarzysty do odpowiedzialności karnej w sytuacji, gdy czyn określony we wniosku będzie objęty immunitetem materialnym (art. 105 ust. 1 zdanie pierwsze konstytucji, art. 6 ust. 1 zdanie pierwsze ustawy o wykonywaniu mandatu). Sytuacja taka może mieć miejsce wtedy, gdy organ procesowy (np. prokurator) błędnie uzna, że czyn popełniony przez deputowanego nie jest czynem objętym ochroną z tytułu immunitetu materialnego.

W literaturze prezentowane jest zgodne stanowisko, że Sejm lub Senat są w takim przypadku zobowiązane do rozpatrzenia wniosku, przy czym izby powinny odmówić wyrażenia tej zgody, powołując się na bezwzględny charakter immunitetu materialnego. Natomiast w sytuacji, w której izba parlamentu, także błędnie, zezwoliłaby na ściganie parlamentarzysty za czyn wchodzący w zakres sprawowania mandatu przedstawicielskiego, to i tak na sądzie prowadzącym postępowanie będzie ciążył bezwzględny obowiązek rozpatrzenia kwestii, czy zarzucany parlamentarzyście czyn jest chroniony immunitetem materialnym. Gdyby się tak okazało, sąd będzie zobowiązany do umorzenia postępowania. Wypada dodać, że w analizowanej sytuacji regułą powinno być podjęcie przez Sejm lub Senat uchwały o niewyrażeniu zgody na pociągnięcie deputowanego do odpowiedzialności karnej z powodu niedopuszczalności takiego wniosku na podstawie art. 105 ust. 1 konstytucji (J. Mordwiłko, Immunitet parlamentarny (Analiza krytyczna instytucji), PiP 1996, z. 6, s. 29-30; Z. Czeszejko-Sochacki, Prawo parlamentarne w Polsce, Warszawa 1997, s. 79-80; K. Grajewski, Immunitet parlamentarny..., s. 127-129).

W kontekście niedopuszczalności podjęcia przez izbę parlamentu uchwały wyrażającej zgodę na pociągnięcie deputowanego do odpowiedzialności za czyn chroniony immunitetem materialnym oraz na tle konstatacji o niemożności zrzeczenia się indemnitetu przez posiadającego go parlamentarzystę powstaje do rozstrzygnięcia kwestia organu decydującego o istnieniu lub nieistnieniu immunitetu materialnego w danej sprawie. Jak wynika to z materialnego charakteru indemnitetu, samo istnienie tego przywileju nie uniemożliwia wszczęcia postępowania (wszczęcia postępowania przygotowawczego, wniesienia sprawy do sądu karnego lub cywilnego) przeciwko parlamentarzyste. Zatem to na organie prowadzącym postępowanie, jak to już wskazywano, będzie ciążył obowiązek rozstrzygnięcia co do immunitetu materialnego. Oznacza to, że w praktyce w postępowaniu karnym to prokurator lub sąd, a w postępowaniu cywilnym sąd będzie orzekał o umorzeniu postępowania ze względu na przysługujący oskarżonemu (pozwanemu) immunitet materialny<sup>1</sup>.

W praktyce wątpliwości wzbudziła interpretacja sformułowania „sprawowanie mandatu”, które warunkuje ochronę immunitetową posła. Wśród rozbieżnych stanowisk w tej kwestii trafne wydaje się to, które do sprawowania mandatu zalicza całą działalność posła w parlamencie, związaną z wykonywaniem - określonych prawem - uprawnień posła jako członka danej izby lub Zgromadzenia Narodowego (art. 4 ust. 2). Będą mieściły się w tym różnego rodzaju głosowania, wystąpienia, oświadczenia, wnioski, interpelacje i inne formy wypowiedzi poselskiej. Działalnością w parlamencie będą ponadto wszelkie działania podejmowane w organach parlamentu, w ramach klubów i kół poselskich oraz innych struktur organizujących pracę posła, a także działania wykonywane na zewnątrz, np. związane z reprezentowaniem Sejmu w innych organach państwa lub kontrolą w podmiotach podlegających interwencji poselskiej. Bardziej problematyczne jest to, czy za sprawowanie mandatu może zostać uznana działalność posła poza parlamentem, gdy poseł realizuje mandat w terenie, kontaktując się z wyborcami bądź wypowiadając się w mediach. Przeważa stanowisko, że również ta postać sprawowania mandatu jest objęta immunitetem materialnym, choć w sposób szczególny należy wówczas badać, czy zachowania posła rzeczywiście służyły nieodłącznie wypełnianiu poselskich obowiązków i czy miały podstawy merytoryczne i prawne. W orzecznictwie są formułowane dodatkowe przesłanki sprawowania mandatu, odwołujące się do pojęć z natury spornych, np. „godziwe metody postępowania” posła (zob. SN - I KZP 40/93; TK - SK 8/13, K 2/14)<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Grajewski Krzysztof, Stelina Jakub, Uziębło Piotr Jerzy, Komentarz do ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora, Wyd. Sejmowe 2014.

<sup>2</sup> Tuleja Piotr (red.), Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, wyd. II, LEX/el. 2021.

## **INFORMACJE DODATKOWE:**

Problem odpowiedzialności posłów i senatorów ma kompleksowy i niejednorodny charakter. Odpowiedzialność ta może być ponoszona w wymiarze politycznym, ale deputowany może także odpowiadać za naruszenie prawa. Różne są podmioty, przed którymi ponosi tę odpowiedzialność i różne jej podstawy prawne (Konstytucja RP, ustawa, regulamin). K. Grajewski do obszaru odpowiedzialności politycznej zalicza indywidualną odpowiedzialność przed wyborcami i przed własną partią polityczną oraz zbiorową przed Prezydentem RP (w związku z mechanizmem skracania kadencji parlamentu).

Za naruszenie prawa poseł i senator odpowiada z tytułu deliktu konstytucyjnego przed TS (z art. 107 ust. 1 i 2 w zw. z art. 108 Konstytucji RP) oraz przed izbą parlamentu, której jest członkiem (odpowiedzialność dyscyplinarna, w tym sankcje finansowe). Koncepcja mandatu wolnego chroni posła od odpowiedzialności prawnej przed własnymi wyborcami, co uwidacznia się w niemożliwości odwołania go. Nie pozbawia ona natomiast wyborców gwarancji egzekwowania odpowiedzialności politycznej w formie niewybrania danego parlamentarzysty do Sejmu czy Senatu kolejnej kadencji.

Poniżej skupimy się na zależnościach między deputowanym a partią polityczną, z której się wywodzi, oraz na tej części odpowiedzialności przed Sejmem lub Senatem, która wiąże się z zachowaniem naruszającym godność deputowanego. Z punktu widzenia mandatu wolnego ważne jest nie tylko niezwiązanie parlamentarzysty instrukcjami wyborców (art. 104 ust. 1 zd. 2 Konstytucji RP), ale także wskazaniem podmiotów politycznych, które parlamentarzysta reprezentuje. Zajmowanie stanowiska w sprawach poddawanych debacie powinno rozstrzygać się w jego sumieniu, podobnie jak sposób wykonywania mandatu. Konstytucja RP przyznaje co prawda partiom politycznym szczególny status (art. 11 i 13), o którym nie można zapominać, interpretując unormowania dotyczące charakteru mandatu parlamentarnego. Jednak wpływ ten nie powinien naruszać istoty konstytucyjnych instytucji i należy postawić mu konieczne ograniczenia. (...)

Egzekwowanie przestrzegania Zasad Etyki Poselskiej poddane zostało szczegółowo określonym trybom postępowania. Za ich naruszenie, zgodnie z art. 8 Zasad Etyki Poselskiej, poseł ponosi odpowiedzialność określoną przepisami Regulaminu Sejmu. W świetle art. 3 regulaminu Komisji oraz art. 147 ust. 4 Regulaminu Sejmu Komisja Etyki Poselskiej rozpatruje sprawy zarzutów zachowania w sposób neodpowiadający godności posła z własnej inicjatywy, ale bierze przy tym pod uwagę wnioski składane przez inne organy Sejmu, przez posłów, a także przez inne podmioty.

Po rozpatrzeniu sprawy i stwierdzeniu naruszenia przez posła Zasad Etyki Poselskiej,

może w drodze uchwały: 1) zwrócić posłowi uwagę; 2) udzielić posłowi upomnienia; 3) udzielić posłowi nagany (art. 147 ust. 1 Regulaminu Sejmu oraz art. 4 ust. 5 regulaminu Komisji). Jeżeli poseł nie wniósł odwołania od uchwały Komisji lub jeśli odwołanie zostało oddalone, uchwały podaje się do wiadomości publicznej, ogłaszając je w Kronice Sejmowej i w Systemie Informacyjnym Sejmu (art. 6 ust. 1 regulaminu Komisji). W przypadku niektórych spraw Komisja może zareagować także w inny sposób i korzystać z innych dostępnych prawem środków. Poza sytuacjami, w których organ ten nie stwierdza po prostu naruszenia zasad etyki poselskiej, może on także sformułować w danej sprawie opinię.

Komisja Regulaminowa, Etyki i Spraw Senatorskich ma o wiele szersze kompetencje. Zgodnie z Regulaminem Senatu do przedmiotu działania komisji należy rozpatrywanie wniosków dotyczących immunitetu parlamentarnego, czynności związane z wnioskiem o pociągnięcie do odpowiedzialności konstytucyjnej senatora przed TS, warunki wykonywania mandatu senatorskiego, wygaśnięcie mandatu, rozpatrywanie zarzutów niewykonywania przez senatora obowiązków senatorskich oraz zachowania nieodpowiadającego godności senatora oraz innych spraw z zakresu etyki senatorskiej, analizowanie oświadczeń senatorów o stanie majątkowym i przedstawianie wyników analizy Prezydium Senatu, działalność biur senatorskich, wyrażanie opinii w sprawach określonych w Regulaminie Senatu dotyczących w szczególności jego wykładni i stosowania, dokonywanie analiz skarg i wniosków kierowanych do Senatu i jego organów oraz rozpatrywanie spraw wynikających z funkcjonowania Kancelarii Senatu<sup>3</sup>.

OPRACOWAŁA

Joanna Maria Leśniarek

WICEDYREKTOR

Danuta Antoszkiewicz

---

<sup>3</sup> R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Etyka urzędnicza i etyka służby publicznej, System Prawa Administracyjnego, Tom 13, C. H. Beck, Warszawa 2016 r.