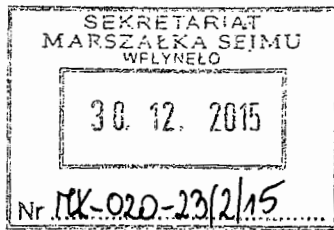




**PREZES  
NACZELNEJ RADY ADWOKACKIEJ**  
*Andrzej Zwara*

Warszawa, dnia 29 grudnia 2015 r.

**NRA.12-SM-1.230.2015**



Szanowny Pan  
**Marek Kuchciński**  
Marszałek Sejmu RP

Dot. GMS-WP-173-273/15

**Opinia do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o Rzeczniku Praw  
Obywatelskich oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 77)**

1. Opiniowany Projekt zakłada ujednoczenie procedur wyrażania przez Sejm zgody na pociągnięcie do odpowiedzialności posłów, organów ochrony prawnej – Rzecznika Praw Obywatelskich (dalej: RPO), Prezesa Najwyższej Izby Kontroli (dalej: Prezes NIK), Rzecznika Praw Dziecka (dalej: RPD), Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych (dalej: GIODO), a także Prezesa Instytutu Pamięci Narodowej (dalej: Prezes IPN) oraz przez Senat w przypadku senatorów.
2. Adwokatura jest ustawowo powołana do współdziałania w ochronie praw i wolności obywatelskich oraz w kształtowaniu i stosowaniu prawa (art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 26 maja 1982 r. Prawo o adwokaturze, Dz. U. z 2015 r. poz. 615, z późn. zm.). Z tego powodu, w obszarze szczególnego zainteresowania Naczelnej Rady Adwokackiej, której zadaniem jest m.in. udzielanie opinii o projektach aktów prawodawczych oraz przedstawianie wniosków i postulatów w zakresie tworzenia i stosowania prawa, pozostają w szczególności regulacje prawne odnoszące się do organów kontroli państwa, których rolą jest stanie na straży wolności i praw człowieka i obywatela – Rzecznika Praw Obywatelskich i Rzecznika Praw Dziecka.

3. Zasadą ustrojową jest niezależność działalności RPO, Prezesa NIK, RPD i Prezesa IPN od innych organów państwowych oraz ich odpowiedzialność jedynie przed Sejmem na zasadach określonych w ustawie. Wyrazem tej niezależności jest immunitet formalny, gwarantujący niemożność pociągnięcia bez uprzedniej zgody Sejmu do odpowiedzialności karnej ani pozbawienia wolności oraz przywilej nietykalności osobistej. W przypadku Prezesa NIK i RPO, immunitet łącznie z przywilejem nietykalności jest konsekwencją pozycji ustrojowej, jaką nadaje Prezesowi NIK art. 206 Konstytucji, a RPO – art. 210 Konstytucji. Źródłem immunitetu Rzecznika Praw Dziecka jest art. 7 ustawy z dnia 6 stycznia 2000 r. o Rzeczniku Praw Dziecka (Dz. U. Nr 6, poz. 69, z późn. zm.), Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych – art. 11 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2014 r. poz. 1182, z późn. zm.), Prezesa Instytutu Pamięci Narodowej – art. 14 ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu (Dz. U. z 2014 r. poz. 1075, z późn. zm.).
4. Możliwość uchylecia immunitetu wskazanym wyżej podmiotom służy realizacji gwarantowanego art. 45 ust. 1 Konstytucji i art. 6 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności prawa do sądu osób pokrzywdzonych przestępstwem. W celu realizacji tego prawa, uchwalenie przejrzystej, skutecznej procedury mającej na celu uchylenie immunitetu samo w sobie zasługuje na aprobatę. Procedura zwalniania z immunitetu powinna być jednak przejrzysta, skuteczna i precyzyjna, tak żeby nie umożliwiała ograniczenia niezależności od innych organów państwowych, w przypadku Prezesa NIK i Rzecznika Praw Obywatelskich – niezależności gwarantowanej Konstytucją.
5. W uzasadnieniu Projektu jego autorzy wskazują, że *„w obecnym stanie prawnym istnieje szereg różnych uregulowań kwestii uchylania immunitetu osobom nim objętym, wobec których złożono wnioski o pociągnięcie do odpowiedzialności karnej. Tak duża liczba uregulowań prowadzi zdaniem wnioskodawców do nadmiernego wydłużenia postępowania i utrudnia pokrzywdzonym dochodzenia sprawiedliwości na drodze sądowej”*. Zatem zdaniem autorów to wielość regulacji jest przyczyną braku efektywności procedur immunitetowych prowadzonych przez Sejm i Senat, a nie np. względy organizacyjne czy też polityczne.
6. Z takim wnioskiem nie sposób się zgodzić. W Projekcie – szczególnie w części „Różnice między stanem obecnym a projektowanym” oraz „Ocenie skutków regulacji” brak jest przede wszystkim rzetelnej diagnozy obecnej sytuacji, a w szczególności wskazania, ile w poprzednich kadencjach parlamentu złożonych było wniosków o uchylenie immunitetu dotyczących innych niż posłów i senatorów podmiotów oraz w jaki sposób były one

ewentualnie procedowane<sup>1</sup>. Po drugie, w zasadzie jedynie ustawa z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (Dz. U. z 2015 r. poz. 1605, z późn. zm.), przewiduje procedurę uchylania immunitetu parlamentarzystom. Opiniując Projekt dojszć zatem należy do wniosku przeciwnego. Mianowicie, że jeśli jakieś regulacje dotyczące uchylania immunitetów wykazują dysfunkcje, to dotyczą one właśnie posłów i senatorów, nie zaś pozostałych wskazanych w Projekcie podmiotów, tak więc zastrzeżenie dotyczące procedury uchylania immunitetu parlamentarnego powinny zostać wzięte pod uwagę przy konstruowaniu procedur uchylania immunitetu wobec innych podmiotów.

7. W ocenie Naczelnej Rady Adwokackiej powielenie rozwiązań z ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora – do czego Projekt się sprowadza – nie wyeliminuje problemu przewlekłości tych postępowań, a także innych wad już w nich zdiagnozowanych. Ponadto wątpliwości budzi też – z uwagi na różną pozycję ustrojową, a przede wszystkim na zakres immunitetów – pomysł ujednoczenia procedur wszystkich wymienionych w Projekcie podmiotów. Zauważyć szczególnie należy, że zakresy ochrony immunitetowej nie są w przypadku tych podmiotów tożsame – posłowie i senatorowie chronieni są także immunitetem parlamentarnym, który wprowadzony został celem ochrony wolności słowa podczas debaty parlamentarnej, która jak powszechnie wiadomo przybierać może różną temperaturę, zaś w przypadku pozostałych podmiotów ustrojodawca ani ustawodawca podobnej ochrony nie udzielił.
8. **[Zaangażowanie Ministra Sprawiedliwości w procedurę uchylania immunitetu]** Opiniowany Projekt – z wyjątkiem wniosków skierowanych wobec posłów i senatorów – przewiduje, że wniosek o wyrażenie zgody na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej będzie składany za pośrednictwem Ministra Sprawiedliwości, nie zaś tak jak dotychczas w przypadku posłów i senatorów – Prokuratora Generalnego (art. 7b ust. 1 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora).
9. Propozycja udziału Ministra Sprawiedliwości w procedurze uchylania immunitetu budzi zasadniczą wątpliwość. W ocenie Naczelnej Rady Adwokackiej jest ona nieuzasadniona w sytuacji, gdy w systemie polskiego prawa istnieje rozdział funkcji Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego. Zaangażowanie Ministra Sprawiedliwości – a więc przedstawiciela władzy wykonawczej – może prowadzić do naruszenia zasady niezależności RPO, Prezesa NIK, RPD, GİODO i Prezesa IPN od innych organów państwowych, nie jest bowiem jasne, na czym, poza przekazaniem wniosku do Marszałka Sejmu, polegać miałyby rola Ministra Sprawiedliwości. W szczególności z Projektu nie

---

<sup>1</sup> Na istnienie problemów związanych z uchylaniem immunitetów posłom i senatorom wielokrotnie zwracał uwagę Rzecznik Praw Obywatelskich. Por. wystąpienie RPO do Marszałek Sejmu z dnia 5 sierpnia 2013 r. znak: RPO-726559-I/13/AJK., a także wniosek z 30 stycznia 2014 r. o zbadanie konstytucyjności przepisu art. 6 ust. 2 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora, K 2/14.

wynika, czy Minister Sprawiedliwości może dokonywać oceny kompletności, legalności czy też zasadności złożenia wniosku o uchylenie immunitetu i z jakiego powodu miałby on przekazywać wnioski wyłącznie w sprawach przestępstw ściganych z oskarżenia publicznego. Wreszcie rodzi się wątpliwość, czy Minister Sprawiedliwości nie będzie dążył do blokowania wniosków „niewygodnych” dla władzy wykonawczej lub ustawodawczej, ograniczając tym samym prawo do sądu.

10. Ponadto w ocenie Naczelnej Rady Adwokackiej składanie wniosku o uchylenie immunitetu za pośrednictwem Ministra Sprawiedliwości na pewno nie usprawni ani nie przyspieszy procedury uchylenia immunitetu. Projektowane przepisy nie określają terminu, w którym Minister Sprawiedliwości będzie miał obowiązek przekazać wniosek Marszałkowi Sejmu, co oznacza, że taki wniosek może być przekazany właściwie w każdym czasie. Z uwagi na okoliczność, że czynność przekazania wniosku jest czynnością materialno – techniczną nie podlega ona praktycznie jakiejkolwiek kontroli zewnętrznej.
11. Niejasności budzi także procedura zwrócenia wniosku z uwagi na konieczność jego uzupełnienia. Z Projektu nie wynika, czy zwrot wniosku będzie następować bezpośrednio do wnioskodawcy czy też do Ministra Sprawiedliwości, który przekaże go wnioskodawcy, by ten dokonał niezbędnych korekt. Jeśli zwrot miałby odbywać się za pośrednictwem Ministra Sprawiedliwości, to z całą pewnością nie uczyni to procedury szybszej czy skuteczniejszej.
12. **[Immunitet a odpowiedzialność za czyny ścigane z oskarżenia prywatnego]** Wątpliwości Naczelnej Rady Adwokackiej budzi także sposób określenia w Projekcie zakresu immunitetów poszczególnych podmiotów. Projekt proponuje istotną zmianę w zakresie funkcjonowania immunitetu w przypadku czynów ściganych z oskarżenia prywatnego. W art. 7b ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2014 r. poz. 1648, z późn. zm.), art. 18a ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Naczelnej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2015 r. poz. 1096), art. 11a ustawy o ochronie danych osobowych, art. 14a ustawy o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, proponuje się modyfikację biegu przedawnienia przestępstw ściganych z oskarżenia prywatnego w przypadku odpowiednio RPO, Prezesa NIK, GIODO, RPD oraz Prezesa IPN. Projektowana norma – wzorowana na art. 7a ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora – w zakresie czynów ściganych z oskarżenia publicznego powieli rozwiązanie obowiązujące już w art. 104 § 1 Kodeksu karnego, zgodnie z którym, przedawnienie nie biegnie, jeżeli przepis ustawy nie pozwala na wszczęcie lub dalsze prowadzenie postępowania karnego; nie dotyczy to jednak braku wniosku albo oskarżenia prywatnego. W zakresie czynów ściganych z oskarżenia

prywatnego w stosunku do art. 104 § 1 Kodeksu karnego Projekt wprowadza zatem regulację o charakterze *lex specialis*.

13. W ocenie Naczelnej Rady Adwokackiej, propozycji możliwości złożenia wniosku o wyrażenie zgody na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej w sprawie ściganej z oskarżenia prywatnego nie może uzasadniać potrzeba jedynie harmonizacji z już obowiązującymi przepisami dotyczącymi immunitetu posłów i senatorów, z uwagi na różnice w pozycji ustrojowej istniejące między posłami i senatorami a ww. podmiotami. Posłowie i senatorowie nie mogą być także pociągnięci do odpowiedzialności za swoją działalność wchodzącą w zakres sprawowania mandatu poselskiego ani w czasie jego trwania, ani po jego wygaśnięciu, zaś 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 (art. 105 Konstytucji). Szerszy jest zatem zakres immunitetu parlamentarnego (obejmuje także immunitet materialny, a nie tylko formalny) i z tego powodu ustawa o wykonywaniu mandatu posła i senatora przewiduje możliwość złożenia wniosku o jego uchylenie także przez oskarżyciela prywatnego.
14. Tymczasem rolą RPO czy RPD jest m.in. stanie na straży praw i wolności człowieka i obywatela. Umożliwienie złożenia wniosku o wyrażenie zgody na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej w sprawie o przestępstwo ścigane z oskarżenia prywatnego – przestępstwo zniesławienia (art. 212 k.k.) czy zniewagi (art. 216 k.k.) – może stanowić łatwy asumpt do inicjowania postępowań przeciwko ww. podmiotom. W związku z tym, Naczelna Rada Adwokacka wyraża opinię, iż podmioty takie jak RPO, Prezes NIK, RPD czy GİODO z uwagi na swoją pozycję ustrojową czy przewidziane w ustawach zadania związane z ochroną praw i wolności człowieka i obywatela i sprawowanie przez te organy kontroli władzy wykonawczej i ustawodawczej, powinny cieszyć się szerszym zakresem immunitetu niż proponuje Projekt i dotychczasowe, przytoczone wyżej przepisy. Regulacje nadmiernie krępujące ich swobodę w tym zakresie prowadzić mogą do swego rodzaju „efektu mrozącego” ich działania kontrolno – strażnicze.
15. **[Procedura uchylenia immunitetu]** Proponowane przez Projekt uregulowanie procedury uchylenia immunitetu budzi uzasadnione wątpliwości. W świetle propozycji Projektu, wniosek o uchylenie immunitetu w sprawach z oskarżenia prywatnego będzie składał oskarżyciel prywatny „po wniesieniu sprawy do sądu”. Określenie momentu, w którym możliwe jest złożenie wniosku o uchylenie immunitetu, nie jest jednoznaczne. Pojęcia tego próżno szukać w przepisach obowiązującej procedury karnej. Jej przepisy (m.in. w art. 497 k.p.k.) konsekwentnie mówią o wniesieniu aktu oskarżenia, jako pewnym momencie temporalnym danego postępowania karnego. W tym zakresie wskazać należy, że akt oskarżenia wniesiony przez oskarżyciela prywatnego podlega kontroli pod

względem spełnienia wymogów formalnych i dopiero po ich spełnieniu doręczany jest oskarżonemu. Zdaniem Naczelnej Rady Adwokackiej, w przypadku przestępstw ściganych z oskarżenia prywatnego, wnioski o uchylenie immunitetu nie może wyprzedzać sądowej kontroli spełnienia przez akt oskarżenia wymogów formalnych. Inaczej bowiem, każde pismo będące skargą na działanie ww. podmiotów, może uzasadniać faktycznie zainicjowanie procedury złożenia wniosku o uchylenie immunitetu.

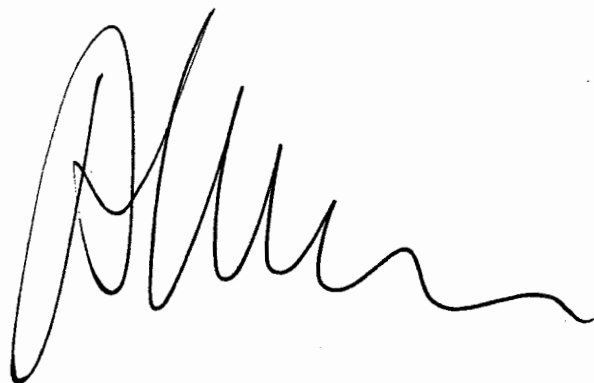
16. Zasadnicze wątpliwości budzi brak w projektowanych propozycjach regulacji, która wskazywałaby maksymalny okres, w którym wniosek skutecznie złożony powinien zostać rozpoznany. Wprowadzenie takiej regulacji uznać należy za celowe, zwłaszcza, że tego typu terminy występują w innych systemach prawnych (np. w Grecji, Hiszpanii, Włoszech)<sup>2</sup> i powodują, że wniosek ten będzie skutecznym i praktycznym narzędziem służącym realizacji prawa do sądu.
17. Brak jest także w Projekcie także terminów minimalnych i maksymalnych dla:
  - rozpatrzenia wniosku przez właściwy na podstawie Regulaminu Sejmu organ (m.in. art. 7d ust. 4 ustawy o RPO),
  - sądu lub innego organu, przed którym toczy się postępowanie, na przekazanie akt postępowania (m.in. art. 7d ust. 5 ustawy o RPO)
  - podmiotu na przedstawienie wyjaśnień i własnych wniosków w formie pisemnej lub ustnej (m.in. art. 7d ust. 6 ustawy o RPO),
  - Sejmu na przyjęcie uchwały o wyrażeniu zgody na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej (m.in. art. 7d ust. 8 ustawy o RPO).
18. Brak określenia terminów minimalnych i maksymalnych powoduje szereg konsekwencji prawnych. Przede wszystkim nie chroni on zarówno interesów oskarżycieli publicznych (a tym samym interesu publicznego) oraz prywatnych, jak i samych podmiotów, których wnioski o uchylenie immunitetu dotyczy. Taki stan „zawisłości wniosku”, odwlekania jego rozpoznania, może także powodować swego rodzaju „efekt mrożący” dla podmiotów, którym immunitet przysługuje, tj. powodować ograniczenie ich niezależności poprzez zagrożenie prowadzenia przeciwko nim postępowania karnego.
19. Ponadto zasadnicze wątpliwości musi budzić regulacja dotycząca możliwości udostępnienia akt postępowania na wniosek „organu właściwego do rozpoznania wniosku”. Z Projektu nie wynika bowiem, komu dokładnie te akta miałyby być udostępniane. W ocenie Naczelnej Rady Adwokackiej, regulacje te prowadzą do zupełnego wyrugowania przepisów Kodeksu postępowania karnego dotyczących dostępu do akt postępowania, co może prowadzić do nadużyć, zwłaszcza, jeśli akta ta będą zawierać

---

<sup>2</sup> Por. wystąpienie RPO do Marszałek Sejmu z dnia 5 sierpnia 2013 r. znak: RPO-726559-I/13/AJK.

informacje chronione jako niejawne lub inne informacje niejawne. Wskazać też należy, że z mocy art. 359 pkt 2 k.p.k. rozprawy w sprawach o czyny z art. 212 k.k. oraz art. 216 k.k. są z zasady niejawne. Udostępnienie akt w przypadku takich czynów, stanowić będzie zaprzeczenie obowiązujących reguł procesowych.

20. Zdaniem Naczelnej Rady Adwokackiej, krytycznie należy ocenić brak w projektowanych przepisach regulacji gwarantującej, że wnioski oparte na tych samych podstawach prawnych i faktycznych, jak te, w przypadku których Sejm nie wyraził zgody na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej, będą pozostawiane bez nadania im biegu. Brak takiej regulacji prowadzić może bowiem do powielania wniosków i sytuacji ciągłej niepewności podmiotów objętych immunitetem.

A handwritten signature in black ink, consisting of several large, fluid loops and a long horizontal tail stroke.