



PRZEWODNICZĄCY
KRAJOWEJ RADY SĄDOWNICTWA

Warszawa, 20 stycznia 2016 r.

Nr WO-020-203/16

Dot. GMS-WP-173-273/15

Pan Adam PODGÓRSKI
Zastępca Szefa Kancelarii Sejmu

Szanowny Panie Adamie

W załączeniu, uprzejmie przesyłam odpis opinii Krajowej Rady Sądownictwa z dnia 19 stycznia 2016 r. w przedmiocie *poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 77)*.

Z poważaniem

Wiceprzewodniczący
Krajowej Rady Sądownictwa

płk Piotr Raczkowski
sędzia Wojskowego Sądu Okręgowego

WYDZIAŁ PREZYDIALNY

L.dz.

Data wpływu 21-01-2016

OPINIA

KRAJOWEJ RADY SĄDOWNICTWA

z dnia 19 stycznia 2016 r.

w przedmiocie poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 77)

Krajowa Rada Sądownictwa, po zapoznaniu się z przedłożonym poselskim projektem ustawy o zmianie ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 77), zgłasza następujące uwagi do tego projektu.

Przede wszystkim podkreślenia wymaga, że immunitet procesowy Rzecznika Praw Obywatelskich został przewidziany bezpośrednio w art. 211 Konstytucji RP, dlatego za bezprzedmiotowe i sprzeczne z zasadami prawidłowej legislacji należy uznać przenoszenie wprost regulacji konstytucyjnej do ustawy, do czego zmierza projektodawca, wprowadzając art.7a do ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2014 r., poz. 1648 ze zm. – dalej zwanej „ustawą o RPO”).

Projektowany art. 7b ustawy o RPO ma na celu doprowadzić do zawieszenia biegu terminu przedawnienia karalności, jednakże i ten przepis jest bezprzedmiotowy, albowiem skutek taki został przewidziany w art. 104 § 1 Kodeksu karnego, który stanowi że *„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 doktrynie przyjmuje się, że *„przepis art. 104 reguluje instytucję spoczywania (zawieszenia) biegu przedawnienia, jeżeli wystąpią przeszkody natury prawnej do wszczęcia postępowania lub dalszego prowadzenia postępowania wszczętego. Taką przeszkodą może być np. immunitet procesowy, niepozwalający na ściganie sprawcy przestępstwa, o ile immunitet ten nie zostanie uchylony (obowiązek wystąpienia o zezwolenie na ściganie należy do oskarżyciela - art. 13 k.p.k.)”* (Marek A., Kodeks karny. Komentarz, Lex 2010).

Rozważyć należałoby także czy powielanie analogicznych regulacji prawnych w szeregu ustaw jest niezbędne do osiągnięcia zamierzonego przez projektodawcę skutku oraz czy nie można by uznać za wystarczające wprowadzenie jednej (ogólnej) regulacji do Kodeksu postępowania karnego, który obecnie w art. 13 nakłada na oskarżyciela obowiązek uzyskania zezwolenia władzy, od którego ustawa uzależnia ściganie.

Projektowany art. 7 c ust. 4 pkt 2 ustawy o RPO wprowadza wymóg określania we wniosku o zezwolenie na pociągnięcie Rzecznika Praw Obywatelskich do odpowiedzialności karnej daty i miejsca jego urodzenia, co może stanowić przeszkodę do prawidłowego złożenia wniosku, w szczególności gdy z wnioskiem będzie występował oskarżyciel prywatny, który nie ma dostępu do danych osobowych Rzecznika. W przypadku organów jednoosobowych, do których należy zaliczyć Rzecznika Praw Obywatelskich, wskazywanie daty i miejsca urodzenia wydaje się zbędne dla potrzeb identyfikacji osoby objętej wnioskiem.

Projektowany art. 7d ust. 5 ustawy o RPO w zakresie, w jakim przyznaje organom Sejmu prawo do żądania akt postępowania sądowego prowadzonego wobec Rzecznika Praw Obywatelskich, budzi wątpliwości natury konstytucyjnej. Przepis ten, nie przewidując żadnych warunków określających dozwolony zakres i sposób przetwarzania danych osobowych przez właściwy organ Sejmu rozpoznający na wstępnym etapie wnioski o uchylenie immunitetu, nie odpowiada standardom wynikającym z ustawy zasadniczej. Sformułowanie tego przepisu, a także analogicznych przepisów zawartych w projektowanej ustawie (odnoszących się do innych organów), jest zbyt ogólne i nie wskazuje żadnych kryteriów, przy pomocy których można by określić granice uprawnień organu Sejmu w omawianym zakresie. Na istotę i wagę tego problemu zwrócił uwagę Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 8 maja 2014 r., sygn. akt U 9/13, wskazując, że akta sądowe zawierają dane osobowe jednostek, nierzadko o charakterze intymnym, dotyczą szczegółów z życia rodzinnego i prywatnego. Informacje te objęte są konstytucyjną ochroną wynikającą między innymi z art. 47 i art. 51 Konstytucji. Rada zauważa, że strony postępowań sądowych, uczestnicy postępowań sądowych oraz ich pełnomocnicy udostępniają dane osobowe władzy sądowniczej, a nie organom władzy wykonawczej (ustawodawczej). Zasady gromadzenia i tryb udostępniania tego rodzaju danych, w tym możliwość przekazywania ich między organami państwa, mogą być unormowane jedynie w ustawie, o czym stanowi art. 51 ust. 5 Konstytucji. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego każda operacja na danych osobowych jednostek, w tym przekazywanie ich między organami państwa, musi być uznawana za odrębną ingerencję w autonomię informacyjną jednostki, a tym samym wymaga unormowania w ustawie. Projektowane przepisy ustawowe muszą w świetle powołanego orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego określać w jakim celu i w jakim zakresie, a także w jakich konkretnie przypadkach, właściwy organ może korzystać z przyznanych uprawnień. W ocenie Krajowej Rady Sądownictwa projektowane przepisy nie spełniają tych wymogów. Ponadto Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że problematyka dotycząca dostępu do akt sądowych wiąże się bezpośrednio ze sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości, ustrojową

pozycją sądów oraz korzystaniem przez jednostki z konstytucyjnych wolności i praw, oraz że dostęp do akt sprawy sądowej, w szczególności znajdującej się w toku, oddziałuje na sprawowanie wymiaru sprawiedliwości i wykonywanie innych zadań z zakresu ochrony prawnej przez sąd. Korzystanie przez organ rozpatrujący wniosek o uchylenie immunitetu może wywierać, choćby pośrednią, presję na sposób rozstrzygnięcia sprawy przez sąd. Może być w opinii publicznej odbierane jako instrument osłabiający niezależność i bezstronność sądu jako organu powołanego do sprawowania wymiaru sprawiedliwości. Może także podważać konstytucyjnie gwarantowane odseparowanie sądownictwa od innych władz, a sama świadomość możliwości przekazania organowi władzy ustawodawczej akt sprawy sądowej, zwłaszcza jeśli dotyczy ona sporu między jednostką a państwem, może - w ocenie Trybunału Konstytucyjnego - „poddawać w wątpliwość rozstrzygnięcie tej sprawy przez niezależny, niezawisły i bezstronny sąd, czego wymaga art. 45 ust. 1 Konstytucji”. Krajowa Rada Sądownictwa zauważa, że Trybunał Konstytucyjny wyraził pogląd, że inaczej należy postrzegać zakres swobody regulacyjnej ustawodawcy co do kreowania kompetencji do żądania akt sprawy zakończonej prawomocnym wyrokiem, a inaczej gdy trwa postępowanie przed sądem. Podobne stanowisko zostało wyrażone w wyroku pełnego składu Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 października 2015 r., sygn. akt Kp 1/15. Zdaniem Krajowej Rady Sądownictwa brzmienie projektowanych przepisów, istotnych dla wymiaru sprawiedliwości, budzi pod tymi względami uzasadnione wątpliwości, gdyż nie przewiduje żadnych ograniczeń w wykonywaniu tego uprawnienia. Podjęcie przez Sejm decyzji w sprawie uchylenia immunitetu procesowego powinno następować na podstawie danych przedstawionych we wniosku oskarżyciela oraz wyjaśnień Rzecznika Praw Obywatelskich, nie zaś na podstawie akt postępowania sądowego lub prowadzonego przez inne organy wymiaru sprawiedliwości, zwłaszcza że odmowa uchylenia immunitetu oraz brak możliwości prowadzenia postępowania do czasu zakończenia pełnienia funkcji przez Rzecznika nie powoduje przedawnienia karalności, albowiem bieg przedawnienia ulega w tym czasie zawieszeniu. Ponadto ujawnienie treści akt postępowania przygotowawczego lub akt sądowych może mieć negatywny wpływ na przebieg i realizację celów postępowania karnego.


Wątpliwości konstytucyjne budzi także projektowany art. 7e ust. 1 ustawy o RPO oraz art. 18d ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2015 r., poz. 1069) w zakresie, w jakim przepisy te ograniczają zakaz zatrzymania lub aresztowania osób pełniących funkcję Rzecznika Praw Obywatelskich i Prezesa Najwyższej Izby Kontroli, tylko do „organów stosujących przymus”. Przepis art. 41 Konstytucji gwarantuje każdemu nietykalność osobistą i wolność osobistą, natomiast normy konstytucyjne wyrażone w art. 206 i 211 Konstytucji przewidują bezwzględny zakaz zatrzymania lub aresztowania Rzecznika

Praw Obywatelskich oraz Prezesa Najwyższej Izby Kontroli, niezależnie od tego, czy takiego zatrzymania lub aresztowania dokona organ stosujący przymus, czy też organ niestosujący przymusu. Ustawodawca nie posiada kompetencji do wprowadzania w ustawie wyjątków od tej zasady, a ich wprowadzenie stanowiło naruszenie ustawy zasadniczej.

Rada zauważa, że przedstawione uwagi odnoszą się także - przez analogię - do zmian wprowadzanych w pozostałych ustawach objętych opiniowanym aktem prawnym.

Biuro Krajowej Rady Sądownictwa
ZA ZGODNOŚĆ Z ORYGINAŁEM

DYREKTOR
Wydziału Organizacyjnego
Biura Krajowej Rady Sądownictwa
Marian Szkodziński

Wiceprzewodniczący
Krajowej Rady Sądownictwa

pik Piotr Raczkowski
sędzia Wojskowego Sądu Okręgowego