



**PIERWSZY PREZES
SĄDU NAJWYŻSZEGO
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Warszawa, dnia 31 grudnia 2015 r.

BSA II-021-510/15

SEKRETARIAT Z-CY SZEFA KS

L. dz.

Data wpływu 31.12.2015

**Pan
Adam Podgórski
Zastępca Szefa
Kancelarii Sejmu**

Szanowny Panie Ministrze,

W odpowiedzi na pismo z dnia 9 grudnia 2015 r., GMS-WP-173-273/15 uprzejmie przesyłam uwagi Sądu Najwyższego do **poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich oraz niektórych innych ustaw.**

Z poważaniem

wz.


**Prof. dr hab. Lech Paprzycki
Prezes Sądu Najwyższego**

Warszawa, dnia 31 grudnia 2015 r.



SĄD NAJWYŻSZY
BIURO STUDIÓW I ANALIZ
Pl. Krasińskich 2/4/6, 00-951 Warszawa
BSA II-021-510/15

Opinia
o projekcie ustawy o zmianie ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich
oraz niektórych innych ustaw

1. Przedstawiony do zaopiniowania projekt reguluje procedurę wniesienia i rozpoznania wniosku o pociągnięcie do odpowiedzialności karnej następujących osób objętych immunitetem procesowym (formalnym): Rzecznika Praw Obywatelskich (projektowane dodanie art. 7a-7g do ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich¹), Prezesa Najwyższej Izby Kontroli (projektowane dodanie art. 18a-18f do ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli²), posłów i senatorów (projektowane zmiany art. 7b-7c oraz art. 10 ust. 6 ustawy z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora³), Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych (dalej: „GIODO”; projektowane dodanie art. 11b-11f do ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych⁴), Prezesa Instytutu Pamięci (projektowane dodanie art. 14a-14f do ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu⁵) oraz Rzecznika Praw Dziecka (projektowane dodanie art. 7a-7g do ustawy z dnia 6 stycznia 2000 r. o Rzeczniku Praw Dziecka⁶).
2. *De lege lata* jedynie jedna spośród sześciu wyżej wymienionych ustaw objętych projektem, mianowicie ustawa o Rzeczniku Praw Obywatelskich, nie zawiera

¹ Tekst jednolity: Dz. U. z 2014 r., poz. 1648, ze zm; dalej powoływana jako „ustawa o RPO”.

² Tekst jednolity: Dz. U. z 2015 r., poz. 1096; dalej powoływana jako „ustawa o NIK”.

³ Tekst jednolity: Dz. U. z 2015 r., poz. 1605.

⁴ Tekst jednolity: Dz. U. z 2015 r., poz. 2135.

⁵ Tekst jednolity: Dz. U. z 2014 r., poz. 1075, ze zm.; dalej powoływana jako „ustawa o IPN”.

⁶ Tekst jednolity: Dz. U. z 2015 r., poz. 2086; dalej powoływana jako „ustawa o RPD”.

uregulowania kwestii immunitetu. Zakres immunitetu RPO jest natomiast uregulowany w art. 211 Konstytucji RP. Podobnie konstytucyjnie zagwarantowany jest immunitet Prezesa NIK (art. 206 Konstytucji RP) oraz immunitet posła i senatora (art. 105 Konstytucji RP). Z kolei procedura wyrażenia zgody na pociągnięcie osoby objętej immunitetem formalnym do odpowiedzialności karnej jest uregulowana jedynie w ustawie o wykonywaniu mandatu posła i senatora. W pozostałych ustawach objętych opiniowanym projektem brak jest unormowań odnoszących się do uchylenia immunitetu.

3. Nie oznacza to jednak, że kwestia uchylenia immunitetu osobom, których dotyczy opiniowany projekt, pozostaje poza regulacją ustawową. Zgodnie z art. 13 kodeksu postępowania karnego (dalej: „k.p.k.”), uzyskanie zezwolenia władzy, od którego ustawa uzależnia ściganie, należy do oskarżyciela. Nie budzi zatem wątpliwości, że procedurę uchylenia immunitetu w sprawie o przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego wszczyna oskarżyciel publiczny, czyli prokurator, który stosowny wniosek o wyrażenie zgody na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej osób objętych opiniowanym projektem kieruje do Sejmu za pośrednictwem Prokuratora Generalnego. Taką procedurę kierowania wniosku o uchylenie immunitetu reguluje obecnie jedynie ustawa o wykonywaniu mandatu posła i senatora w art. 7b. W piśmiennictwie wskazuje się jednak na dopuszczalność *analogiae legis* i odpowiedniego stosowania uregulowań ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora do uchylenia immunitetu Rzecznikowi Praw Obywatelskich oraz innym podmiotom objętym opiniowanym projektem.⁷
4. Niewątpliwie istnieje potrzeba ustawowego uregulowania procedury uchylenia immunitetu formalnego osobom objętym projektem.⁸ Jednak zaproponowane w projekcie unormowania budzą zastrzeżenia. Projekt przewiduje powielenie procedury uchylenia immunitetu procesowego, uregulowanej obecnie w ustawie o wykonywaniu mandatu posła i senatora, we wszystkich pięciu zmienianych ustawach, przy wprowadzeniu jednak pewnych zmian do tej procedury. Najważniejszą z nich jest wskazanie Ministra Sprawiedliwości jako podmiotu, za pośrednictwem którego ma być składany wniosek o pociągnięcie osób objętych projektem do odpowiedzialności karnej za przestępstwo ścigane z oskarżenia

⁷ Por. P. Chybalski, *W sprawie trybu rozpatrywania wniosku o wyrażenie zgody na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej Rzecznika Praw Obywatelskich*, Przegląd Sejmowy 2008, nr 6, s. 225-229.

⁸ Na taką potrzebę wskazywano już w piśmiennictwie: P. Chybalski, *W sprawie trybu...*, s. 225.

publicznego. Tymczasem obecnie obowiązująca ustawa o wykonywaniu mandatu posła i senatora przewiduje złożenie wniosku o uchylenie immunitetu przez oskarżyciela w sprawie publicznoskargowej za pośrednictwem Prokuratora Generalnego (art. 7b ust. 1 wspomnianej ustawy). W opiniowanym projekcie nie proponuje się zmiany art. 7b ust. 1 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora. W rezultacie projekt przewiduje, że wniosek o uchylenie mandatu posła lub senatora będzie wnoszony do Sejmu za pośrednictwem Prokuratora Generalnego, zaś wnioski o uchylenie mandatu pozostałych osób objętych projektem (czyli RPO, Prezesa NIK, GİODO, Prezesa IPN oraz RPD) będą składane do Marszałka Sejmu za pośrednictwem Ministra Sprawiedliwości.

5. W uzasadnieniu projektu nie wskazano żadnych argumentów na rzecz wyposażenia Ministra Sprawiedliwości w kompetencję do przekazywania Marszałkowi Sejmu wniosku o uchylenie immunitetu ww. podmiotów. Nie znajduje ona też żadnego racjonalnego uzasadnienia normatywnego, systemowego lub wsparcia w poglądach doktryny. W obecnie obowiązującym stanie prawnym organem uprawnionym do strzeżenia praworządności i czuwania nad ściganiem przestępstw jest prokuratura (art. 2 ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze⁹). Zgodnie z art. 13 k.p.k. w zdecydowanej większości przypadków „oskarżycielem” uprawnionym do wystąpienia o uzyskanie zezwolenia stosownej władzy na ściganie jest właśnie prokurator prowadzący lub nadzorujący postępowanie karne w sprawie publicznoskargowej.¹⁰ Skoro zatem naczelnym organem prokuratury jest Prokurator Generalny, to za jego pośrednictwem powinny być składane przez prokuratora wnioski o uchylenie immunitetu formalnego w sprawach o przestępstwa ścigane z oskarżenia publicznego. W uzasadnieniu projektu nie wskazano też, dlaczego wniosek o uchylenie immunitetu posłowi lub senatorowi ma być nadal przekazywany za pośrednictwem Prokuratora Generalnego, zaś wniosek o uchylenie immunitetu pozostałym osobom objętym projektem ma być wnoszony do Marszałka Sejmu za pośrednictwem Ministra Sprawiedliwości.
6. W opiniowanym projekcie ani w jego uzasadnieniu nie wyjaśniono, jaki jest zakres uprawnień Ministra Sprawiedliwości jako organu, za pośrednictwem którego do

⁹ Tekst jednolity: Dz. U. z 2011 r., Nr 270, poz. 1599, ze zm.

¹⁰ Por. rozważania na temat dopuszczalności uznania innego niż prokurator organu za podmiot uprawniony do wystąpienia z wnioskiem o uchylenie immunitetu: B. Janusz-Pohl, *Immunitety w polskim postępowaniu karnym*, Warszawa 2009, s. 263-266.

Marszałka Sejmu mają być składane wnioski o uchylenie immunitetu. Niejasne jest, czy uprawnienia Ministra Sprawiedliwości ograniczają się jedynie do czynności kancelaryjnych, czy też może on wstępnie badać zasadność wniosku i np. wstrzymać jego przekazanie do Marszałka Sejmu. Brak precyzyjnego określenia roli Ministra Sprawiedliwości budzi szczególne zastrzeżenia w stosunku do procedury uchylenia immunitetu Rzecznika Praw Obywatelskich. Zgodnie z art. 210 Konstytucji RP, Rzecznik Praw Obywatelskich jest w swojej działalności niezawisły, niezależny od innych organów państwowych i odpowiada jedynie przed Sejmem na zasadach określonych w ustawie. Jak słusznie podkreśla się w piśmiennictwie, konstytucyjne usytuowanie RPO jest bliższe sędziom niż parlamentarzystom, toteż immunitet RPO jest bliższy w swojej istocie immunitetowi sędziowskiemu a nie parlamentarnemu.¹¹ Wskazuje się też, że „*sama niezależność od innych organów państwa oznacza zakaz tworzenia pomiędzy Rzecznikiem a innymi organami więzi strukturalnych i funkcjonalnych, które mogłyby prowadzić do zależności Rzecznika od tych organów. Ograniczenie to nie dotyczy [...] wypadków dopuszczanych przez samą Konstytucję lub ustanowionych w ustawach, ale w zgodzie z zasadami konstytucyjnymi [...]. Niezależność od innych organów oznacza, że żaden z nich nie może Rzecznikowi nakazać ani zakazać czegokolwiek, co mieści się w zakresie jego konstytucyjnych zadań i określonych ustawą kompetencji.*”¹² Konstytucyjnie zagwarantowana niezależność RPO od władzy wykonawczej dostarcza dodatkowego argumentu na rzecz wyposażenia Prokuratora Generalnego a nie Ministra Sprawiedliwości w kompetencję do pośredniczenia w przedkładaniu Marszałkowi Sejmu wniosku o uchylenie immunitetu RPO.

7. W projekcie przewidziano, że także wnioski o wyrażenie przez Sejm zgody na zatrzymanie lub aresztowanie RPO, Prezesa NIK, GİODO, Prezesa IPN oraz RPD mają być składane za pośrednictwem Ministra Sprawiedliwości. Jednocześnie podobny wniosek dotyczący posła lub senatora będzie nadal składany za pośrednictwem Prokuratora Generalnego. W projekcie nie proponuje się bowiem zmiany art. 10 ust. 4 ustawy o wykonywaniu mandatu posła lub senatora. Z przyczyn wskazanych z punktach 5 i 6 powyżej należy krytycznie

¹¹ Tak: P. Chybalski, *W sprawie trybu...*, s. 227-228.

¹² Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 października 2010 r., K 35/09, OTK – A 2010, nr 8, poz. 77, pkt 2.1. uzasadnienia. Podobnie: B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 1027-1028.

ocenić wyposażenie Ministra Sprawiedliwości w uprawnienie do pośredniczenia w przekazywaniu wniosków o wyrażenie zgody na zatrzymanie lub aresztowanie ww. podmiotów.

8. W projekcie przewiduje się, że osoba podlegająca ochronie immunitetowej będzie powiadamiana o terminie rozpoznania wniosku o uchylenie immunitetu. Ponadto we wszystkich zmienianych projektem ustawach wprowadza się następującą treść normatywną regulującą udostępnianie akt sprawy karnej organowi właściwemu do rozpatrzenia wniosku: „Na żądanie organu właściwego do rozpatrzenia wniosku [...] sąd albo odpowiedni organ, przed którym toczy się postępowanie wobec Rzecznika [lub innego podmiotu korzystającego z ochrony immunitetowej] udostępnia akta postępowania.” Przewiduje się ponadto, że osoba objęta immunitetem „przedstawia organowi właściwemu do rozpatrzenia wniosku [...] wyjaśnienia i własne wnioski¹³ w tej sprawie w formie pisemnej lub ustnej.” Niestety w żadnej z projektowanych procedur uchylenia immunitetu czy wyrażenia zgody na zatrzymanie lub aresztowanie osoby objętej ochroną immunitetową nie uregulowano kwestii dostępu tej osoby do akt sprawy przedkładanych na żądanie organu właściwego do rozpoznania wniosku. Zacytowany powyżej przepis nie normuje bowiem dostępu do akt osoby chronionej immunitetem a jedynie udostępnienie akt organowi właściwemu do rozpatrzenia wniosku.
9. W tym względzie należy zwrócić uwagę na orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego dotyczące realizowania prawa do obrony w toku procedury uchylenia immunitetu. W uzasadnieniu wyroku z dnia 8 listopada 2004 r. w sprawie K 38/03¹⁴ Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że konstytucyjna zasada prawa do obrony nie znajduje zastosowania w procedurze uchylenia immunitetu posła lub senatora. Wskazał mianowicie, że *„Zasada prawa do obrony ma tzw. charakter ogólnoprosesowy, albowiem - jak stanowi art. 42 ust. 2 Konstytucji - obowiązuje we wszystkich stadiach postępowania i - jak należy wnioskować - dotyczy wszystkich rodzajów postępowania karnego. Zdaniem Trybunału nie można więc zasady konstytucyjnej wskazanej jako wzorzec kontroli odnosić do tych etapów postępowania w sprawie pociągnięcia parlamentarzysty do odpowiedzialności karnej, które poprzedzają chwilę przedstawienia mu zarzutów,*

¹³ W projektowanych art. 7d ust. 6 ustawy o RPO, art. 11c ust. 6 ustawy o ochronie danych osobowych, art. 14c ust. 6 ustawy o IPN oraz art. 7d ust. 6 ustawy o RPD użyto niepoprawnej gramatycznie formy „wniosku” zamiast „wnioski”.

¹⁴ OTK-A 2004, nr 10, poz. 104.

tj. wszczęcia przeciwko parlamentarzyste postępowania karnego. Konstytucja wyraźnie określa, iż prawo do obrony przysługuje osobie, przeciwko której prowadzone jest postępowanie karne. Wyrażenie przez Sejm lub Senat zgody, o której mowa w art. 7c, jest warunkiem by parlamentarzyste mogły zostać przedstawione zarzuty, ergo - by mógł uzyskać status podmiotu, któremu ustrojodawca przyznaje prawo do obrony [...] Ponieważ postępowanie dotyczące uchylenia immunitetu parlamentarnego nie jest drogą urzeczywistniania norm prawa karnego materialnego, prawne standardy procesu karnego nie muszą w nim znajdować zastosowania.” (pkt 4.2. uzasadnienia). Jednak już w późniejszym orzeczeniu z dnia 28 listopada 2007 r. (K 39/07)¹⁵, dotyczącym procedury uchylenia immunitetu sędziego, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „prawo do obrony przed postępowaniem karnym w konstytucyjnym znaczeniu dotyczy „wszelkich postępowań”, a więc brak jakichkolwiek podstaw do ścieśniającej wykładni, eliminującej postępowania wypadkowe czy przygotowawcze, o ile tylko są związane z wkroczeniem w zakres konstytucyjnych wolności i praw (art. 31 Konstytucji). Skoro zatem immunitet ma genezę konstytucyjną i gwarantuje na tym poziomie jakiś zakres wolności od ingerencji państwa, przeto każdorazowe wkroczenie w ten zakres wolności (poprzez regulację ustawodawcy zwykłego) musi się wiązać z istnieniem prawa do obrony - dla podmiotu, którego sytuacja prawna w tym wypadku ulega pogorszeniu.” (pkt 11.2.1. uzasadnienia).

10. W zacytowanym wyroku TK nie przesądził o niedopuszczalności odmowy udostępnienia akt osobie objętej procedurą uchylenia immunitetu. Wydaje się jednak, że z uzasadnienia tego judykatu należy wywodzić obowiązek precyzyjnego uregulowania kwestii udostępnienia lub podstaw odmowy udostępnienia akt sprawy osobie podlegającej procedurze uchylenia immunitetu lub wyrażenia zgody na zatrzymanie lub tymczasowe aresztowanie. Jak już wskazano, zagadnienia tego opiniowany projekt nie reguluje.¹⁶ Tymczasem w

¹⁵ OTK-A 2007, nr 10, poz. 129.

¹⁶ Warto też wrócić uwagę na niejednoznaczność projektowanego art. 7d ust. 5 ustawy o RPO, powielonego następnie w innych ustawach objętych projektem. Projektowany przepis ma następujące brzmienie: „Na żądanie organu właściwego do rozpatrzenia wniosku, o którym mowa w ust. 1, sąd albo odpowiedni organ, przed którym toczy się postępowanie wobec Rzecznika udostępnia akta postępowania”. Jak należy się domyślać, zgodnie z założeniem projektodawcy, przepis ten ma mieć taką treść normatywną, jaką obecnie wyraża art. 7c ust. 3 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora (niezmieniony opiniowanym projektem). Ten ostatni przepis stanowi: „Na żądanie organu właściwego do rozpatrzenia wniosku, o którym mowa w ust. 1, sąd albo odpowiedni organ, przed którym toczy się postępowanie wobec posła lub senatora, udostępnia akta postępowania.” Brak przecinka po słowie „Rzecznika” w projektowanym art. 7d ust. 5 ustawy o RPO powoduje, że jego

uzasadnieniu projektu znalazło się stwierdzenie: „Jeżeli wniosek jest poprawny z punktu widzenia wymogów formalnych, Marszałek kieruje sprawę do rozpoznania właściwemu organowi, którego obowiązkiem jest poinformowanie osoby objętej immunitetem o terminie rozpatrzenia wniosku i **udostępnia jej akta postępowania**” [podkreślenie autora]. Wydaje się, że w tym obszarze słuszne założenie o potrzebie udostępnienia akt osobie objętej immunitetem, wskazane w uzasadnieniu projektu, nie zostało zrealizowane przez nadanie właściwej treści projektowanym przepisom. Pozytywnie należy przy tym ocenić wyraźne przesądzenie w projekcie, że beneficjent ochrony immunitetowej ma być „zawiadamiany o treści wniosku”.

11. W uzasadnieniu projektu stwierdza się, że „Przepisy ustawy nowelizującej wprowadzają zasadę wstrzymującą bieg okresu przedawnienia w postępowaniu karnym czynu objętego immunitetem w okresie korzystania z tego immunitetu.” W warstwie normatywnej projektu jest to zrealizowane przez wprowadzenie do wszystkich ustaw objętych opiniowaną nowelą następującej treści normatywnej zawartej obecnie w art. 7a ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora: „*Przedawnienie w postępowaniu karnym czynu objętego immunitetem nie biegnie w okresie korzystania z immunitetu.*” Trzeba podkreślić, że już obecnie na mocy ogólnego przepisu art. 104 § 1 kodeksu karnego „Przedawnienie nie biegnie, jeżeli przepis ustawy nie pozwala na wszczęcie lub dalsze prowadzenie postępowania karnego; nie dotyczy to jednak braku wniosku albo oskarżenia prywatnego.” Nie budzi przy tym wątpliwości, że immunitet formalny stanowi przeszkodę dla wszczęcia postępowania karnego przeciwko osobie.¹⁷ W orzecznictwie i piśmiennictwie są co prawda rozbieżności co do wyznaczenia momentu, od którego spoczywa termin przedawnienia karalności osoby chronionej immunitetem¹⁸, nie jest jednak tak, że dopiero projektowane przepisy „wprowadzają zasadę wstrzymania biegu okresu przedawnienia w postępowaniu karnym czynu objętego immunitetem”. W piśmiennictwie stwierdza się wręcz, że obecnie obowiązujący przepis art. 7a ustawy o wykonywaniu mandatu posła i

treść normatywna pozostaje niejednoznaczna. Można ten przepis rozumieć i tak, że „akta postępowania udostępnia się wobec Rzecznika”.

¹⁷ Por. m.in.: K. Banasik, *Przedawnienie w prawie karnym w systemie kontynentalnym i anglosaskim*, Warszawa 2013, s. 332-357; M. Kulik, *Przedawnienie karalności i przedawnienie wykonania kary w polskim prawie karnym*, Warszawa 2014, s. 450-492.

¹⁸ Rozbieżności zaistniałe w tym obszarze w orzecznictwie są przedmiotem wniosku Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego złożonego do Sądu Najwyższego w trybie art. 60 § 1 ustawy o Sądzie Najwyższym (sprawa I KZP 14/15).

senatora „stanowi po prostu ustawowe superfluum, w niczym niezmiennie treści normatywnej ustalonej na podstawie art. 104 KK.”¹⁹

12. Podsumowując, sama inicjatywa ustawowego uregulowania procedury uchylenia immunitetu przysługującego RPO, Prezesowi NIK, GODO, Prezesowi IPN oraz RPD zasługuje na akceptację. Zastrzeżenia będą jednak poszczególne rozwiązania prawne zaproponowane w projekcie.

¹⁹ M. Kulik, *Przedawnienie...*, s. 490.