

dr Tomasz Zalasieński

OPINIA PRAWNA

dla Fundacji im. Stefana Batorego

w sprawie oceny zgodności z Konstytucją RP poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich oraz niektórych innych ustaw

1. WPROWADZENIE

Niniejsza opinia prawna została przygotowana na zamówienie Fundacji im. Stefana Batorego. Przedmiotem opinii jest ocena zgodności z Konstytucją RP poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich oraz niektórych innych ustaw, w zakresie dotyczącym trybu wyrażania przez Sejm RP zgody na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej, na zatrzymanie lub aresztowanie Rzecznika Praw Obywatelskich (**RPO**), Prezesa Najwyższej Izby Kontroli (**Prezes NIK**), posłów i senatorów, Rzecznika Praw Dziecka (**RPD**), Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych (**GIODO**), a także Prezesa Instytutu Pamięci Narodowej (**Prezes IPN**).

2. ŹRÓDŁA PRAWA I DOKUMENTY

Niniejsza opinia prawna została przygotowana na podstawie analizy następujących źródeł prawa powszechnie obowiązującego:

- 1) Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.; dalej: „**Konstytucja RP**”)
- 2) Ustawa z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (t.j. Dz.U. z 2014 r. poz. 1648 ze zm.; dalej: „**Ustawa o RPO**”);
- 3) Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (t.j. Dz.U. z 2015 r. poz. 1096, dalej: „**Ustawa o NIK**”)
- 4) Ustawa z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (t.j. Dz.U. z 2015 r. poz. 1605 ze zm.; dalej: „**Ustawa o wykonywaniu mandatu posła i senatora**”);
- 5) Ustawa z dnia 6 stycznia 2000 r. o Rzeczniku Praw Dziecka (Dz.U. Nr 6, poz. 69 ze zm.; dalej: „**Ustawa o RPD**”);

- 6) Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (t.j. Dz.U. z 2014 r. poz. 1182 ze zm.; dalej: „**Ustawa o ochronie danych osobowych**”);
- 7) Ustawa z dnia 18 grudnia 1998 r. o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni Przeciwko Narodowi Polskiemu (t.j. Dz.U. z 2014 r. poz. 1075; dalej: „**Ustawa o IPN**”).

Do opracowania niniejszej opinii wykorzystano również:

- 8) Uchwałę Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. M.P. z 2015 r., poz. 1136; dalej: „**Regulamin Sejmu RP**”);
- 9) Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich oraz niektórych innych ustaw (dalej: „**Projekt ustawy**” lub „**Projekt**”)¹.

3. ANALIZA PRAWNA

3.1. Uwagi wprowadzające

Projekt Ustawy został wniesiony do Sejmu RP w dniu 3 grudnia 2015 r. przez grupę posłów. Inicjatywa ustawodawcza obejmuje nowelizację 6 ustaw (wskazane powyżej w pkt 2 ppkt 2-7), polegającą na wprowadzeniu do każdej z nich analogicznej regulacji określającej tryb wyrażania zgody na pociągnięcie osób zajmujących wskazane wyżej stanowiska do odpowiedzialności karnej oraz zgody na ich zatrzymanie lub aresztowanie.

Zdaniem autorów Projektu obecnie obowiązujące unormowania w tym zakresie prowadzą do „*nadmiernego wydłużenia postępowania i utrudniają pokrzywdzonym dochodzenie sprawiedliwości na drodze sądowej*”².

Biorąc pod uwagę, że jedynie w przypadku RPO i Prezesa NIK regulacja immunitetu znajduje swoje zakotwiczenie w Konstytucji RP, dalsza analiza prawna dotyczyć będzie łącznie projektowanej procedury uchylania immunitetu RPO i Prezesa NIK. W przypadku pozostałych podmiotów procedura ta objęta jest bowiem daleko idącą swobodą regulacyjną ustawodawcy, a analiza Projektu Ustawy w tym zakresie nie wzbudza wątpliwości konstytucyjnych.

Analiza zgodności z Konstytucją RP projektowanego trybu uchylania immunitetu RPO i Prezesa NIK zostanie przeprowadzona wspólnie dla obu tych instytucji. Przemawiają dwa względy: po pierwsze – analogiczne brzmienie projektowanych przepisów w zakresie trybu wyrażania przez Sejm RP zgody na ich pociągnięcie do odpowiedzialności lub pozbawienie wolności (odpowiednio art. 1 i art. 2 Projektu); po drugie – fakt, że immunitet przysługujący RPO i Prezesowi NIK stanowi materię uregulowaną w sposób niemal identyczny w Konstytucji RP, a także podobieństwo ustrojowe obu instytucji (Organy kontroli państwowej i ochrony prawa – Rozdział IX Konstytucji RP).

¹ Projekt wniesiono do Sejmu RP w dniu 3 grudnia 2015 r. W dniu opracowania opinii Projektowi nie nadano jeszcze numeru druku sejmowego. Treść Projektu wraz z Uzasadnieniem dostępna poprzez stronę BIP Kancelarii Sejmu RP (www.sejm.gov.pl).

² Uzasadnienie Projektu, s. 1.

3.2. Treść i zakres immunitetu RPO i Prezesa NIK

3.2.1. Regulacja konstytucyjna

Treść przepisów konstytucyjnych ustanawiających warunki i tryb pociągania do odpowiedzialności oraz pozbawiania wolności Rzecznika Praw Obywatelskich i Prezesa NIK jest identyczna. Zarówno art. 206 Konstytucji RP (ustanawiający immunitet Prezesa NIK), jak i art. 211 (ustanawiający immunitet RPO) stanowią, że nie mogą być oni bez uprzedniej zgody Sejmu pociągnięci do odpowiedzialności karnej ani pozbawieni wolności. Prezes NIK i RPO nie mogą być zatrzymani lub aresztowani, z wyjątkiem ujęcia ich na gorącym uczynku przestępstwa i jeżeli zatrzymanie jest niezbędne do zapewnienia prawidłowego toku postępowania. O zatrzymaniu niezwłocznie powiadamia się Marszałka Sejmu, który może nakazać natychmiastowe zwolnienie zatrzymanego.

Sposób unormowania immunitetu Prezesa NIK i RPO wykazuje na daleko idące podobieństwo do immunitetu przyznanego sędziom (art. 181 Konstytucji RP), sędziom Trybunału Konstytucyjnego (art. 196 Konstytucji RP) oraz członkom Trybunału Stanu (art. 200 Konstytucji RP), z tą różnicą, że w obu przypadkach organem decydującym o jego uchyleniu jest Sejm RP. Konstrukcja ta wynika z pozycji ustrojowej obu organów – w przypadku Prezesa Najwyższej Izby Kontroli uzasadnia ją stosunek podległości NIK wobec Sejmu, a w przypadku Rzecznika Praw Obywatelskich – odpowiedzialność, jaką ponosi on przed Sejmem RP.

Immunitet Prezesa NIK i RPO ma charakter formalny i obejmuje wszystkie postacie odpowiedzialności karnej – tak za czyny ścigane z oskarżenia publicznego, jak z prywatnego, nie obejmuje natomiast odpowiedzialności cywilnoprawnej i dyscyplinarnej. Immunitetowi towarzyszy gwarancja nietykalności, czyli przysługująca Prezesowi NIK i RPO ochrona „przed wszelkimi przewidzianymi prawem formami pozbawienia wolności (zatrzymaniem, aresztowaniem) skutkiem działań nawet uprawnionych i podejmowanych przez kompetentne organy państwa. Gwarancja ta rozciąga się na swobodę dysponowania własną osobą. Wynika z niej zakaz np. osobistego przeszukania (tzw. rewizji osobistej) czy też polecenia określonego zachowania, np. poddania się jakiemuś badaniu (m.in. na wariografie)”³.

3.2.2. Regulacja ustawowa

W obecnym stanie prawnym na ustawową regulację trybu uchylenia immunitetu Prezesa NIK składa się jeden przepis Ustawy o NIK (art. 18), będący dosłownym powtórzeniem art. 206 Konstytucji RP. Przepis ten wprowadzono do Ustawy o NIK ustawą z dnia 8 maja 1998 r. o zmianie ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z dnia 10 grudnia 1998 r.), w celu dostosowania dotychczasowej regulacji tej materii do treści nowej konstytucji⁴. Zgodnie bowiem z poprzednim brzmieniem art. 18 Ustawy o NIK „Prezes NIK nie [mógł] być pociągnięty do odpowiedzialności karnej ani aresztowany lub zatrzymany bez zgody Sejmu”.

³ W. Sokolewicz, Komentarz do art. 206 Konstytucji RP [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, tom II, Warszawa 2002.

⁴ Zob. Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli (nr druku 203, Sejm RP III kadencji).

Inaczej jest w przypadku Ustawy o RPO, która nie zawiera regulacji problematyki odpowiedzialności karnej Rzecznika. Brak uregulowania zakresu i trybu uchylania immunitetu Rzecznika Praw Obywatelskich w obecnie obowiązującej Ustawie o RPO nie jest wynikiem pominięcia prawodawczego, lecz rezultatem celowego działania ustawodawcy i przyjętej przez niego metody harmonizacji przepisów tej ustawy z nowo ustanowioną regulacją konstytucyjną. Obowiązujący do 2000 r. przepis art. 6 ust. 2 Ustawy RPO, zgodnie z którym „Rzecznik nie [mógł] być pociągnięty do odpowiedzialności karnej, aresztowany lub zatrzymany bez zgody Sejmu” został uchylony przez ustawę z dnia 12 maja 2000 r. o zmianie ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich, ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. z dnia 14 czerwca 2000 r.). Jak wynika z uzasadnienia, „Projekt unika powtarzania przepisów Konstytucji [...]. [C]zęści dotychczasowego art. 6 znalazły się w Konstytucji, a więc nie wymagają powtórzenia w ustawie”⁵.

Na brak szczegółowej regulacji trybu uchylania immunitetu Rzecznika wielokrotnie zwracała uwagę doktryna prawa konstytucyjnego⁶. W literaturze podnoszono, że „potrzeba ochrony konstytucyjnej niezależności RPO wskazuje na konieczność precyzyjnego uregulowania trybu wyrażania zgody na pociągnięcie go do odpowiedzialności karnej, tak aby narzucić szczegółowe ramy prawne procedury, w wyniku której następuje faktyczna – choć konstytucyjnie umocowana – ingerencja w niezależność Rzecznika”⁷.

Uwagom tym towarzyszył postulat odpowiedniego stosowania – do czasu uchwalenia stosownej nowelizacji Ustawy o RPO – przepisów Ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora, z uwzględnieniem odmienności wynikających z pozycji ustrojowej oraz charakteru zadań Rzecznika Praw Obywatelskich, a także konstytucyjnych gwarancji jego niezależności. Podkreślano przy tym, że należy unikać „mechanicznego” przenoszenia ww. regulacji na grunt Ustawy o RPO, a całościowe zastosowanie zawartych w Ustawie o wykonywaniu mandatu przepisów proceduralnych dotyczących uchylania immunitetu w drodze *analogiae legis* może rodzić wiele kontrowersji⁸.

Ani w ustawie o NIK, ani w ustawie o RPO nie ma zatem obecnie regulacji określających tryb procedowania w sprawie zgody na pociągnięcie do odpowiedzialności lub pozbawienie wolności Prezesa NIK lub RPO. Brak ten dwukrotnie stał się źródłem trudności praktycznych – raz w przypadku Rzecznika Praw Obywatelskich (w roku 2008) i raz w przypadku Prezesa NIK (w roku 2015). W żadnym z nich immunitet nie został przez Sejm uchylony. Wniosek RPO o udzielenie przez Sejm zgody na pociągnięcie go do odpowiedzialności karnej (w związku z postępowaniem karnym wszczętym przeciwko niemu z oskarżenia prywatnego) został pozostawiony bez rozpoznania ze względu na wynikający z art. 211 Konstytucji RP brak możliwości zrzeczenia się immunitetu przez Rzecznika⁹.

⁵ Zob. Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich, ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (nr druku 944, Sejm RP III kadencji).

⁶ Por. J. Mordwiłko, Uchylenie immunitetu Rzecznikowi Praw Obywatelskich na jego wniosek, Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu 3/2006; Tenże, Opinia prawna w zakresie odpowiedzi na pytanie: czy z przepisu art. 211 Konstytucji (w kontekście art. 105 Konstytucji) wynika, że postępowanie wszczęte wobec Rzecznika Praw Obywatelskich przed dniem jego powołania na stanowisko ma być kontynuowane, czy powinno ulec zawieszaniu, Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu 2/2009.

⁷ P. Chybalski, W sprawie trybu rozpatrywania wniosku o wyrażenie zgody na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej RPO, Przegląd Sejmowy 6/2008. Podobnie: M. Zubik, Rzecznik Praw Obywatelskich (po 20 latach istnienia urzędu), PiP 11/2008.

⁸ P. Chybalski, op. cit.

⁹ Brak ten uzasadniany jest w literaturze koniecznością zagwarantowania niezależności i niezawisłości RPO. Podobnie w odniesieniu do Prezesa NIK – „[Immunitet prezesa NIK] stanowi istotną gwarancję niezależnego, bezstronnego i wolnego od

Natomiast w przypadku wniosku Prokuratury Apelacyjnej w Katowicach z dnia 26 sierpnia 2015 r. o wyrażenie zgody przez Sejm na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej Prezesa Najwyższej Izby Kontroli Komisja Regulaminowa i Spraw Poselskich, do której wniosek ten został skierowany w celu zajęcia stanowiska nie uznała się za właściwą do jego rozpatrzenia¹⁰.

Analiza przepisów Konstytucji RP, Ustawy o RPO i Ustawy o NIK wskazuje zatem, że w systemie prawnym brak norm regulujących proces uchylenia immunitetu RPO oraz Prezesa NIK. Poglądy doktryny prawa oraz potrzeby praktyki jego stosowania wskazują jednak, że – w celu wzmocnienia niezależności RPO i Prezesa NIK i zagwarantowania należytego wykonywaniach zadań – zasadne jest tworzenie w tym zakresie odpowiednich ustawowych regulacji proceduralnych.

3.3. Wątpliwości co do zgodności z Konstytucją RP projektowanych zmian w Ustawie o RPO (art. 1 Projektu) i Ustawie o NIK (art. 2 Projektu)

3.3.1. Udział Ministra Sprawiedliwości w postępowaniu w sprawie uchylenia immunitetu RPO oraz immunitetu Prezesa NIK

Zgodnie z projektowanym art. 7c ust. 1 Ustawy o RPO (art. 1 Projektu) *Wniosek o wyrażenie zgody na pociągnięcie Rzecznika do odpowiedzialności karnej w sprawie o przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego składa się za pośrednictwem Ministra Sprawiedliwości.*

Regulację o identycznej treści, dotyczącą Prezesa NIK, zawiera projektowany art. 18b ust. 1 Ustawy o NIK (art. 2 Projektu).

Analogiczny tryb przewidziano dla postępowania z wnioskami o wyrażenie przez Sejm RP zgody na zatrzymanie lub aresztowanie RPO (projektowany art. 7e ust. 2 Ustawy o RPO) i Prezesa NIK (projektowany art. 18d ust. 2 Ustawy o NIK).

Z punktu widzenia konstytucyjnych gwarancji pozycji ustrojowej NIK i RPO, a także w perspektywie gwarantowanej konstytucyjnie niezależności tych organów od egzekutywy, **włączenie Ministra Sprawiedliwości do procedury wyrażania przez Sejm RP zgody na pociągnięcie ich do odpowiedzialności lub pozbawienie wolności wydaje się być niezasadne.**

Podkreślenia wymaga, że taka regulacja budzi wątpliwości z punktu widzenia zasady podległości NIK wyłącznie Sejmowi (art. 202 ust. 2 Konstytucji RP) oraz zasady niezawisłości RPO, jego niezależności od innych organów państwowych i odpowiedzialności wyłącznie przed Sejmem na zasadach określonych w ustawie (art. 210 Konstytucji RP). Wszak zarówno RPO, jak i Prezes NIK w głównej mierze zajmują się kontrolą działań egzekutywy. Stąd ustrojodawca przewidział, że zarówno Prezes NIK, jak i RPO, odpowiadają – w granicach przewidzianych ustawą – wyłącznie przed Sejmem RP.

wszelkich nacisków wypełniania przez NIK funkcji kontrolnej. Dlatego nie powinien być postrzegany jako przywilej naruszający zasadę równości [...] i dlatego osoba nim objęta nie może – w przeciwieństwie do parlamentarzysty objętego immunitetem parlamentarnym (zob. art. 105 ust. 4 Konstytucji RP) – z własnej woli zrezygnować z jego ochrony” (W. Sokolewicz, op. cit.)

¹⁰ Pełen zapis przebiegu posiedzenia Komisji Regulaminowej i Spraw Poselskich w sprawie ww. wniosku znajduje się pod adresem: <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/biuletyn.xsp?sknr=RSP-116> . Podczas dyskusji wielokrotnie zwracano uwagę na brak odpowiedniej regulacji proceduralnej: J. Budnik – „*W świetle opinii, które mamy – pan doktor to potwierdził – na dzisiaj Komisja nie może wszcząć postępowania, bo nie ma procedur i to jest ta luka ustawodawcy, którą trzeba uzupełnić*”.

W literaturze podkreśla się, że „NIK podlega tylko Sejmowi i w pewnym, bardzo wąskim zakresie, pośrednio Senatowi, w żadnym zaś stopniu – Radzie Ministrów i innym organom administracji rządowej [...]”¹¹. Co więcej, zgodnie z art. 203 ust. 1 Konstytucji RP zakres realizowanej przez NIK funkcji kontrolnej obejmuje działalność organów administracji rządowej, w tym ministrów. Z tego punktu widzenia udział Ministra Sprawiedliwości w procedurze uchylania immunitetu Prezesa NIK wydaje się niewskazany z uwagi na potencjalny konflikt interesów. Ponadto ze sposobu sformułowania przytoczonego art. 18b ust. 1 oraz art. 18c ust. 1 Ustawy o NIK, zgodnie z którym „Wniosek o wyrażenie zgody na pociągnięcie Prezesa NIK do odpowiedzialności karnej składa się Marszałkowi Sejmu”, nie wynika w sposób jednoznaczny na czym polega projektowane „pośrednictwo” Ministra Sprawiedliwości. Kwestia ta nie została dostatecznie wyjaśniona w uzasadnieniu Projektu ustawy.

W przypadku Rzecznika Praw Obywatelskich, ze względu na dalej niż w przypadku Prezesa NIK idące gwarancje niezależności, włączenie Ministra Sprawiedliwości w procedurę uchylania immunitetu RPO wydaje się tym bardziej niewskazane. 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*. Wymieniona w art. 210 Konstytucji RP niezależność od innych organów państwowych (władzy publicznej) „zakazuje ustanawiania takich więzów strukturalnych i funkcjonalnych pomiędzy RPO a innymi organami władzy publicznej, które mogłyby uzależniać RPO od tych ogniw”¹². Jak podkreśla się w literaturze, skrócenie „dystansu pomiędzy RPO a innymi ogniwami władz publicznej zawsze mogłoby łączyć się z zagrożeniem niezależności RPO”¹³.

Ponadto z punktu widzenia celu nowelizacji, jakim – zgodnie z uzasadnieniem Projektu – jest uniknięcie „nadmiernego wydłużenia postępowania i utrudni[ania] pokrzywdzonym dochodzenia sprawiedliwości na drodze sądowej” **zmiana polegająca na ustanowieniu dodatkowego etapu postępowania w postaci pośrednictwa Ministra Sprawiedliwości nie wydaje się ani przydatna, ani konieczna, a wręcz – w związku z powyższymi uwagami – jest wątpliwa konstytucyjnie**. Projektowany art. 7c ust. 1 Ustawy o RPO budzi bowiem wątpliwości co do zgodności z art. 211 w zw. z art. 210 i art. 2 Konstytucji RP, a projektowany art. 18b ust. 1 Ustawy o NIK – z art. 206 w zw. z art. 202 ust. 2, art. 203 ust. 1 i art. 2 Konstytucji RP.

3.3.2. Postępowanie przed „organem właściwym na podstawie regulaminu Sejmu do rozpatrzenia wniosku”

Zgodnie z projektowanym art. 7d ust. 3 Ustawy o RPO „Jeżeli wniosek, o którym mowa w ust. 1 spełnia wymogi formalne, o których mowa w art. 7c ust. 4, Marszałek Sejmu kieruje go do organu właściwego na podstawie regulaminu Sejmu do rozpatrzenia wniosku, zawiadamiając jednocześnie Rzecznika o treści wniosku.”.

¹¹ W. Sokolewicz, op. cit. Na marginesie należy zauważyć, że NIK przez krótki czas podlegał rządowi jedynie w okresie PRL (miało to miejsce w latach 1952-1957 i 1976 – 1980).

¹² Tenże, komentarz do art. 210 Konstytucji RP, s. 4

¹³ Tamże.

Analogiczną regulację, w stosunku do Prezesa NIK, zawiera projektowany art. 18c ust. 3 Ustawy o NIK.

Identyczny tryb przewidziano również dla wniosków o wyrażenie przez Sejm RP zgody na zatrzymanie lub aresztowanie RPO (projektowany art. 7e ust. 4 Ustawy o RPO) i Prezesa NIK (projektowany art. 18d ust. 4 Ustawy o NIK).

Przepisy te rodzą wątpliwości ze względu na zawarte w nich odesłanie do Regulaminu Sejmu, który w obecnym brzmieniu nie określa organu właściwego do rozpatrywania wskazanych wniosków dotyczących Rzecznika Praw Obywatelskich i Prezesa NIK. Również w zakresie działania żadnej z komisji wymienionych w Załączniku do Regulaminu Sejmu RP nie mieszczą się sprawy związane z wyrażeniem przez Sejm zgody na pociągnięcie do odpowiedzialności lub pozbawienie wolności RPO lub Prezesa NIK. Dodatkowo z analizy dotychczasowej praktyki ustrojowej wynika, że żadna z komisji sejmowych, w tym Komisja Regulaminowa i Spraw Poselskich nie uznaje się za właściwą w tego typu sprawach. Ze względu na projektowany sposób procedowania z wnioskiem i kolegialny tryb uchwalania sprawozdania z tego etapu postępowania, spośród organów Sejmu wymienionych w art. 9 Regulaminu, które potencjalnie mogłyby zostać uznane za właściwe należy wykluczyć Marszałka Sejmu. Rozpatrywanie tego typu przedłożeń nie mieści się również wśród regulaminowych zadań Konwentu Seniorów. W ten sam sposób nie można jednak wykluczyć właściwości Prezydium Sejmu. Jeśli właściwa byłaby komisja sejmowa – nie sposób na podstawie treści analizowanego przedłożenia ustalić, czy byłaby to jedna z funkcjonujących już komisji, czy też nowa komisja powołana specjalnie do rozpatrywania tego typu wniosków. Ponieważ ani z Projektu ustawy, ani z treści jego uzasadnienia nie wynika jaki organ „na podstawie regulaminu Sejmu” będzie właściwy do merytorycznego rozpatrzenia wniosku przed poddaniem go pod głosowanie na posiedzeniu plenarnym Sejmu, analizowane przepisy art. 7d ust. 3 i art. 7e ust. 4 Ustawy o RPO oraz art. 18c ust. 3 Ustawy o NIK i art. 18d ust. 4 Ustawy o NIK mogą stwarzać zagrożenie dla niezależności i niezawisłości RPO, a także dla obiektywnego i wolnego od pozaprawnych form wpływu sprawowania funkcji przez Prezesa NIK.

Co więcej, zgodnie z projektowanym art. 7d ust. 6 Ustawy o RPO *Rzecznik przedstawia organowi właściwemu do rozpatrzenia wniosku, o którym mowa w ust. 1 wyjaśnienia i własne wnioski[i] w tej sprawie w formie pisemnej lub ustnej*. Analogicznie czyni to Prezes NIK zgodnie z projektowanym art. 18c ust. 6 Ustawy o NIK. Ten etap postępowania kończy sformułowanie przez „właściwy organ” (w drodze uchwały) *sprawozdania wraz z propozycją przyjęcia lub odrzucenia wniosku* (art. 7d ust. 7 Ustawy o RPO, art. 18c ust. 7 Ustawy o NIK), które poprzedza głosowanie przez Sejm RP *in pleno*.

Opisany tryb procedowania z wnioskiem o uchylenie immunitetu RPO i Prezesa NIK został zapożyczony z Ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora, i stanowi powtórzenie art. 7c ust. 1 i 5 tej ustawy. Wątpliwości budzi adekwatność zastosowania opisanej konstrukcji w stosunku do podmiotów o odmiennej pozycji ustrojowej, niebędących członkami legislatury i objętych szczególnymi konstytucyjnymi gwarancjami niezależności. Nie bez znaczenia jest tu fakt, że sposób sformułowania przepisów Konstytucji RP ustanawiających immunitet RPO i Prezesa NIK zbliża go raczej do immunitetu sędziowskiego, niż parlamentarnego. Wydaje się, że przewidziany tryb procedowania nie uwzględnia wynikającej stąd specyfiki tych organów.

Projektowana procedura nie stwarza po stronie RPO lub Prezesa NIK żadnych gwarancji uwzględnienia składanych wniosków lub wyjaśnień przez „właściwy organ” odpowiedzialny za

sformułowanie rekomendacji dla Sejmu działającego *in corpore*. Analizowana regulacja nie przewiduje możliwości zajęcia przez RPO lub Prezesa NIK stanowiska wobec Sejmu, a tym samym nie przewiduje żadnych instrumentów „dotarcia” przez te organy z wyjaśnieniami do posłów biorących udział w głosowaniu w sprawie uchylenia immunitetu. Przy tym - o ile tryb, w jakim rozstrzyga się sprawę pociągnięcia posła do odpowiedzialności (uchylenia jego immunitetu) można traktować jako sprawę „wewnętrzną” Sejmu, mieszczącą się w ramach swobody regulaminowej izby – o tyle szczegółowy tryb procedowania w sprawie uchylenia immunitetu organów kontroli państwowej i ochrony praw do dziedziny tej nie należy. Z tego powodu powinny mieć do niego zastosowanie podwyższone wymogi, podyktowane względem na pozycję ustrojową i funkcje spełniane przez te organy. **Ustawa powinna precyzyjnie wskazywać organ właściwy do rozpatrzenia przedmiotowych wniosków przed głosowaniem w izbie, a w szczególności zawierać odpowiednie gwarancje proceduralne, że stanowisko w sprawie uchylenia immunitetu zostanie przedstawione przez samego zainteresowanego nie tylko wobec organu formułującego rekomendację dla Sejmu, ale – przede wszystkim – wobec Sejmu podejmującego decyzję w tej sprawie.**

4. PODSUMOWANIE

Analiza prawna Projektu ustawy o zmianie ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich i niektórych innych ustaw prowadzi do następujących wniosków:

- projekt wprowadza przepisy regulujące zasady uchylenia immunitetu Rzecznika Praw Obywatelskich, Prezesa Najwyższej Izby Kontroli, posłów i senatorów, Rzecznika Praw Dziecka, Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych, a także Prezesa Instytutu Pamięci Narodowej;
- wprowadzenie do ustaw regulujących funkcjonowanie wskazanych wyżej organów władzy publicznej przepisów określających zasady uchylenia immunitetu co do zasady nie narusza Konstytucji RP. Stanowi wręcz realizację postulatów doktryny prawa;
- spośród wskazanych wyżej organów władzy publicznej jedynie immunitet RPO i Prezesa NIK posiada swoje zakotwiczenie w Konstytucji RP. W przypadku pozostałych organów zakres ich immunitetu objęty jest swobodą regulacyjną ustawodawcy;
- ustawodawca określając sposób uchylenia immunitetu RPO i Prezesa NIK powinien brać pod uwagę – wynikającą z Konstytucji RP – zasadę ich wyłącznej podległości Sejmowi. W procedurze uchylenia immunitetu RPO i Prezesa NIK nie powinny zatem uczestniczyć organy władzy wykonawczej.
- projekt przewiduje, że wniosek o uchylenie immunitetu RPO i Prezesa NIK przesyła się Marszałkowi Sejmu RP za pośrednictwem Ministra Sprawiedliwości. Ustanowienie dodatkowego etapu postępowania i włączenie Ministra Sprawiedliwości w procedurę uchylenia immunitetu rodzi wątpliwości konstytucyjne, a także niepotrzebnie przedłuża tok postępowania. W związku powyższym należy stwierdzić, że:

- **projektowany art. 7c ust. 1 Ustawy o RPO budzi wątpliwości co do zgodności z art. 211 w zw. z art. 210 i art. 2 Konstytucji RP,**
- **projektowany art. 18b ust. 1 Ustawy o NIK budzi wątpliwości co do zgodności z art. 206 w zw. z art. 202 ust. 2, art. 203 ust. 1 i art. 2 Konstytucji RP.**
- Projekt powinien precyzyjnie wskazywać organ właściwy do rozpatrzenia wniosku o uchylenie immunitetu przed głosowaniem w Sejmie RP, a także gwarantować możliwość przedstawienia przez zainteresowanego swojego stanowiska wobec Sejmu RP, a nie jedynie przed „właściwym organem” rekomendującym Sejmowi RP podjęcie odpowiedniej uchwały w sprawie uchylenia immunitetu;
- wskazane wyżej mankamenty konstytucyjne Projektu łatwo usunąć w toku prac legislacyjnych w Sejmie RP. Jeśli ustawodawca wady te usunie, to Projekt będzie pozostawał w zgodzie Konstytucją RP.

dr Tomasz Zalasieński
Radca prawny