



Warszawa, 31/05/2007

RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

dr Janusz KOCHANOWSKI

RPO-556485-II/07/PS

00-090 Warszawa Tel. centr. 0-22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 0-22 827 64 53

Pan
Ludwik Dorn
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Wielce Szanowny Panie Marszałku

W świetle szeregu wydarzeń życia publicznego i podejmowanych inicjatyw istnieje, w mojej ocenie, potrzeba podjęcia dyskusji dotyczącej immunitetów przysługujących niektórym funkcjonariuszom publicznym w szczególności zaś sędziom i parlamentarzystom. Doszło bowiem do wielu mniej lub bardziej spektakularnych przypadków dotyczących zarówno środowiska parlamentarzystów jak i sędziowsko - prokuratorskiego, w których immunitet stanowił przeszkodę do ścigania karnego. Liczba takich przypadków uniemożliwia traktowanie ich jako marginesu. Są one oznaką demoralizacji w dwóch najważniejszych dla demokratycznego państwa sferach.

Zarówno immunitet sędziowski, jak i parlamentarny regulowane są przepisami Konstytucji RP.

W przypadku sędziów zręby immunitetu określone są w art. 181 Konstytucji, który stanowi, iż „Sędzia nie może być, bez uprzedniej zgody sądu określonego w ustawie, pociągnięty do odpowiedzialności karnej ani pozbawiony wolności. Sędzia nie może być zatrzymany lub aresztowany, z wyjątkiem ujęcia go na gorącym uczynku przestępstwa, jeżeli jego zatrzymanie jest niezbędne do zapewnienia prawidłowego toku postępowania. O zatrzymaniu niezwłocznie powiadamia się prezesa właściwego miejscowo sądu, który może nakazać natychmiastowe zwolnienie zatrzymanego.” „Ustawą”, do której odsyła powołany przepis konstytucyjny jest ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. - Prawo o ustroju sądów

powszechnych. Przepis art. 80 tej ustawy reguluje szczegółowo zasady uchylania immunitetu sędziowskiego.

Przewiduje w szczególności, iż sądem, o którym mowa w art. 181 Konstytucji jest właściwy sąd dyscyplinarny. Do czasu wydania uchwały zezwalającej na pociągnięcie sędziego do odpowiedzialności karnej wolno podejmować tylko czynności niecierpiące zwłoki. O zatrzymaniu sędziego niezwłocznie powiadamia się prezesa sądu apelacyjnego właściwego ze względu na miejsce zatrzymania. Może on nakazać natychmiastowe zwolnienie zatrzymanego sędziego. O fakcie zatrzymania sędziego prezes sądu apelacyjnego niezwłocznie zawiadamia Krajową Radę Sądownictwa i Ministra Sprawiedliwości. Uchwałę zezwalającą na pociągnięcie sędziego do odpowiedzialności karnej można wydać, jeżeli zachodzi dostatecznie uzasadnione podejrzenie popełnienia przez niego przestępstwa. W terminie siedmiu dni od doręczenia uchwały odmawiającej zezwolenia na pociągnięcie sędziego do odpowiedzialności karnej, organowi lub osobie, która wniosła o zezwolenie oraz rzecznikowi dyscyplinarnemu przysługuje zażalenie do sądu dyscyplinarnego drugiej instancji. W tym samym terminie sędziemu przysługuje zażalenie na uchwałę zezwalającą na pociągnięcie go do odpowiedzialności karnej. Poza tym do postępowania przed sądem dyscyplinarnym w sprawach o zezwolenie na pociągnięcie sędziego do odpowiedzialności karnej stosuje się przepisy o postępowaniu dyscyplinarnym. Sąd dyscyplinarny może poprzestać na oświadczeniu sędziego, że wnosi o wydanie uchwały o zezwoleniu na pociągnięcie go do odpowiedzialności karnej.

Omawiany immunitet ma charakter formalny. Jest to bardzo istotne uprawnienie sędziego, jedna z gwarancji niezawisłości sędziowskiej.

Immunitet ten, pojmowany szeroko, ma dwa aspekty. W rozumieniu ścisłym jest to zakaz wszczynania i prowadzenia przeciwko sędziemu postępowania w przedmiocie odpowiedzialności karnej. Drugą część tego immunitetu stanowi gwarancja nietykalności sędziowskiej, czyli zakaz pozbawienia sędziego wolności.

Z przytoczonego powyżej stanu prawnego wynikają następujące wnioski: Po pierwsze: immunitet sędziowski dotyczy wszelkich możliwych czynów, nie tylko związanych z wykonywaniem funkcji sędziego. Po drugie: immunitet ten działa zawsze,

nawet bowiem, gdy sędzia nie chce z niego skorzystać, do wszczęcia przeciwko niemu postępowania karnego wymagane jest podjęcie stosownej uchwały przez sąd dyscyplinarny.

Podobna sytuacja dotyczy parlamentarzystów.

Immunitet parlamentarny powstał jako zabezpieczenie członków tych instytucji przed politycznymi prześladowaniami, a korzeniami sięga czternastowiecznej Anglii. Obecnie na świecie obserwuje się odchodzenie od szeroko rozumianego immunitetu. Przyjmuje się bowiem, że w warunkach funkcjonowania państwa demokratycznego, gdy parlamentarzystom nie grożą prześladowania polityczne, instytucja ta jest nadmiernie rozbudowana i stanowi zbędny przywilej osobisty.

Kwestię immunitetu poselskiego i senatorskiego reguluje art. 105 Konstytucji RP. Immunitet ten występuje w zróżnicowanych formach: materialnej (art. 105 ust. 1 Konstytucji), co oznacza, iż członek parlamentu nie może być pociągnięty do odpowiedzialności za działania wchodzące w zakres sprawowania mandatu w trakcie jego trwania i po jego zakończeniu i formalnej, której istota wyraża się w tym, że warunkiem pociągnięcia parlamentarzysty do odpowiedzialności karnej jest zgoda Sejmu lub Senatu. Aspektem immunitetu formalnego jest zakaz ograniczania wolności posła lub senatora z wyjątkiem sytuacji zatrzymania na gorącym uczynku, jeśli jest to niezbędne do zapewnienia prawidłowego toku postępowania. Parlamentarzysta może sam zrzec się przysługującego mu immunitetu. W doktrynie podnosi się, iż parlamentarny immunitet formalny ma charakter:

- względny, gdyż może być ograniczony w toku procedury określonej w regulaminach Sejmu i Senatu,
- nietrwały, bo obowiązuje tylko w okresie kadencji parlamentu,
- indywidualno - konkretny, gdyż dotyczy konkretnej osoby i konkretnie zarzuconego czynu i
- ostateczny, bo uchwała odpowiedniej Izby kończy postępowanie w sprawie wyrażenia zgody na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej.

Szczegóły dotyczące immunitetu parlamentarnego, jak również procedura uchylenia tego immunitetu unormowane są w ustawie z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora oraz w regulaminach Sejmu i Senatu.

W szczególności z ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora (rozdział 2 - Immunitet parlamentarny) wynika, iż za działalność wchodzącą w zakres sprawowania mandatu poseł lub senator odpowiada tylko przed Sejmem lub Senatem. Działalność ta 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. Poseł lub senator, który, podejmując działania wchodzące w zakres sprawowania mandatu, narusza prawa osób trzecich, może być jednak pociągnięty do odpowiedzialności sądowej tylko za zgodą Sejmu lub Senatu.

Od dnia ogłoszenia wyników wyborów do dnia wygaśnięcia mandatu poseł lub senator nie może być pociągnięty do odpowiedzialności karnej bez zgody Sejmu lub Senatu. Zakaz ten dotyczy czynów popełnionych do dnia wygaśnięcia mandatu, w tym czynów popełnionych przed dniem ogłoszenia wyników wyborów. Nie dotyczy to jednak postępowania karnego, wszczętego przed dniem ogłoszenia wyników wyborów, wobec osoby, która została wybrana na posła lub senatora. To postępowanie może ulec zawieszeniu na żądanie Sejmu lub Senatu.. Pociągnięcie do odpowiedzialności karnej może nastąpić tylko za czyn wskazany we wniosku, który był podstawą wyrażenia zgody przez Sejm lub Senat. Pociągnięcie posła lub senatora do odpowiedzialności za inny czyn wymaga odrębnej zgody Sejmu lub Senatu. Przedawnienie w postępowaniu karnym czynu objętego immunitetem nie biegnie w okresie korzystania z immunitetu. Wniosek o wyrażenie zgody na pociągnięcie posła lub senatora do odpowiedzialności karnej w sprawie o przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego składa się za pośrednictwem Ministra Sprawiedliwości - Prokuratora Generalnego. Wniosek o wyrażenie zgody na pociągnięcie posła lub senatora do odpowiedzialności karnej w sprawie o przestępstwo ścigane z oskarżenia prywatnego składa oskarżyciel prywatny, po wniesieniu sprawy do sądu.

Zasady te stosuje się odpowiednio do wniosku o wyrażenie zgody na pociągnięcie posła lub senatora do cywilnej odpowiedzialności sądowej.

Marszałek Sejmu lub Marszałek Senatu kieruje wniosek do organu właściwego na podstawie regulaminów Sejmu lub Senatu, zawiadamiając jednocześnie posła lub senatora, którego wniosek dotyczy, o treści wniosku. Organ ten powiadamia posła lub senatora, którego wniosek dotyczy, o terminie rozpatrzenia wniosku i może zażądać od sądu lub innego organu udostępnienia akt postępowania. Poseł lub senator, którego wniosek dotyczy, przedstawia organowi właściwemu do rozpatrzenia wniosku, wyjaśnienia i własne wnioski w tej sprawie w formie pisemnej lub ustnej. Po rozpatrzeniu wniosku uchwalone zostaje sprawozdanie wraz z propozycją przyjęcia lub odrzucenia wniosku. Sejm lub Senat wyraża zgodę na pociągnięcie posła lub senatora do odpowiedzialności karnej w drodze uchwały podjętej bezwzględną większością głosów ustawowej liczby posłów lub senatorów. Nieuzyskanie wymaganej większości głosów oznacza podjęcie uchwały o niewyrażeniu zgody na pociągnięcie posła lub senatora do odpowiedzialności karnej. Jeśli poseł lub senator wyrazi zgodę na pociągnięcie go do odpowiedzialności karnej, wniosek o ściganie nie jest rozpatrywany w odpowiedniej komisji ani też przedstawiany Sejmowi lub Senatowi.

Poseł lub senator nie może być zatrzymany lub aresztowany bez zgody Sejmu lub Senatu, z wyjątkiem ujęcia go na gorącym uczynku przestępstwa i jeżeli jego zatrzymanie jest niezbędne do zapewnienia prawidłowego toku postępowania. Zakaz zatrzymania obejmuje wszelkie formy pozbawienia lub ograniczenia wolności osobistej posła lub senatora przez organy stosujące przymus. O zatrzymaniu posła lub senatora należy niezwłocznie powiadomić Marszałka Sejmu lub Marszałka Senatu. Na żądanie Marszałka Sejmu lub Marszałka Senatu poseł lub senator musi być natychmiast zwolniony. Wniosek o wyrażenie zgody na zatrzymanie lub aresztowanie posła lub senatora składa się za pośrednictwem Ministra Sprawiedliwości - Prokuratora Generalnego. Do postępowania z wnioskiem w sprawach wyrażenia zgody na zatrzymanie lub aresztowanie posła lub senatora stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące wniosku o pociągnięcie do odpowiedzialności karnej. Wymóg uzyskania zgody Sejmu lub Senatu nie dotyczy wykonania kary pozbawienia wolności orzeczonej prawomocnym wyrokiem sądu.

Immunitet parlamentarny obejmuje też wykroczenia.

O ile potrzeba istnienia immunitetu materialnego, a więc wyłączającego bezprawność czynu popełnionego ściśle w związku ze sprawowaną funkcją, a tym samym swobodne i wolne od nacisków sprawowanie funkcji nie budzi wątpliwości, o tyle jednak wydaje się, iż

utrzymywanie immunitetu formalnego w jego obecnej formie jest dyskusyjne zwłaszcza, że dotyczy znacznej grupy osób. Należy przy tym zauważyć, iż immunitet o podobnym zakresie co sędziowski, przysługuje także prokuratorom (art. 54 ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze). To, co odróżnia immunitet prokuratorowski od sędziowskiego to brak zakotwiczenia w normach rangi konstytucyjnej.

W mojej ocenie formalny immunitet przysługujący zarówno sędziom, jak i parlamentarzystom powinien być zastąpiony immunitetem o charakterze podmiotowym. Immunitet taki przysługiwałby pod dwoma warunkami: gdy sędzia lub parlamentarzysta się na niego powoła oraz gdy odpowiedni sąd lub inny organ to podtrzyma. Jego wprowadzenie wymagałoby zmian w obowiązujących przepisach konstytucyjnych i - w konsekwencji - także zmian w ustawach. Taka, niewielka z pozoru zmiana powodowałaby, że zasadą mogłoby stać się, że osoba godnie, uczciwie sprawująca swój urząd nie powoływałaby się na przysługujący jej immunitet, gdyby nie było to związane z jej funkcją. Bezzasadne powołanie się na immunitet mogłoby natomiast stanowić przewinienie ścigane w postępowaniu dyscyplinarnym.

Prezentując Panu Marszałkowi powyższe rozważania zwracam się z uprzejmą prośbą o wzięcie pod uwagę przedstawionych racji i rozważenie potrzeby podjęcia odpowiednich działań legislacyjnych w tym zakresie.

Łączę wyrazy szacunku
/-/ Janusz Kochanowski