

**WICEPRZEWODNICZĄCY  
KRAJOWEJ RADY PROKURATORY**

Warszawa, dnia 12 kwietnia 2012 r.

KRP 001/262/13

Dot. GMS-WP-173-63/13

SEKRETARIAT SZEFA KS

L.dz. ....

Data wpływu ..... 15. 04. 2013

**Pan**

**Lech Czapla**

**Szef Kancelarii Sejmu**

*Szanowny Panie Ministrze!*

Uprzejmie informuję, że Krajowa Rada Prokuratury na posiedzeniu w dniu 12 kwietnia 2013r przyjęła następujące uwagi do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o prokuraturze, ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora, ustawy o ochronie danych osobowych, ustawy o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania zbrodni Przeciwko Narodowi Polskiemu oraz ustawy o Rzeczniku Praw Dziecka:

Prawny sens większości proponowanych przepisów – a mianowicie art. 2 – 5 ustawy – budzi zasadnicze wątpliwości. Wprowadzają one bowiem uprawnienie osoby korzystającej z immunitetu na podstawie wymienionych w tych przepisach ustaw do wyrażenia zgody na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej za wykroczenia z rozdziału XI Kodeksu wykroczeń (Wykroczenia przeciwko bezpieczeństwu i porządkowi w komunikacji). Zgoda ta przejawiać się ma przyjęciem mandatu karnego lub uiszczeniem grzywny w przypadku ukarania mandatem karnym zaocznym. Tymczasem we wszystkich tych przypadkach również w obecnym stanie prawnym osoba korzystająca z tego immunitetu może zrzec się go i przyjąć wspomniany mandat lub zapłacić grzywnę. Przypadki zrzeczenia się immunitetu w odniesieniu do parlamentarzystów są zresztą powszechnie znane. Immunitet osób wskazanych w art. 2 – 5 projektu ma bowiem charakter formalny. Immunitet ten może być uchylony przez organ wskazany w określonym akcie prawnym. W tym zakresie projekt ustawy wydaje się zbędny.

Inaczej przedstawia się sprawa w odniesieniu do prokuratorów, których dotyczy art. 1 opiniowanego projektu. W tym wypadku zachodzi istotna różnica, mianowicie za wykroczenia

prokurator odpowiada wyłącznie dyscyplinarnie (art. 54a ustawy o prokuraturze). Jest to więc immunitet o charakterze **materialnym**. Nie może być uchylony przez żaden organ; nie oznacza jednak bezkarności. O ile w wypadku braku zgody na uchylenie immunitetu formalnego osoba nim chroniona nie podlega **żadnej** odpowiedzialności, to za popełnione wykroczenie prokurator odpowiada przed sądem dyscyplinarnym i może mu być wymierzona kara dyscyplinarna. Konsekwencje ukarania karą dyscyplinarną mogą być znacznie poważniejsze niż w przypadku przyjęcia kilkusetzłotowego mandatu karnego. Dla przykładu, ukaranie nawet karą nagany pociąga za sobą niemożność awansowania przez okres 3 lat i niemożność brania udziału w tym okresie w organach samorządu prokuratorskiego czy w sądzie dyscyplinarnym. Prokurator nie może w obecnym stanie prawnym poddać się postępowaniu mandatowemu, gdyż popełniłby przewinienie dyscyplinarne. Trzeba także podkreślić, że celem wprowadzenia tego immunitetu nie było zapewnienie prokuratorom bezkarności, lecz zapobieganie wywieraniu nieformalnego nacisku na prokuratora środkami przewidzianymi za wykroczenia. Immunitet ten jest zatem instrumentem niezależności prokuratora, chroniąc go przed możliwą prowokacją, szykanami czy retorsją. Jest to szczególnie istotne zważywszy na charakter stosunków pomiędzy prokuratorem a policją, mogących niekiedy prowadzić do konfliktów związanych ze sprawowaniem nadzoru prokuratora nad działaniami policji.

Zmiana w tym zakresie miałaby zatem charakter fundamentalny. Należy podkreślić z naciskiem, że jest niezrozumiałe, dlaczego projekt nie dotyczy również innych osób korzystających z immunitetu. Sytuacja prawna prokuratorów w zakresie odpowiedzialności za wykroczenia jest bowiem **identyczna z sytuacją prawną sędziów**. Uzasadnienie projektu milczy co do pominięcia tej grupy osób (podobnie jak innych, o czym dalej). Nie może być podstawą takiego działania fakt, iż immunitet sędziowski wymieniony jest w art. 181 Konstytucji. Przepis ten dotyczy bowiem jedynie immunitetu o charakterze **formalnym, identycznego, jak określony w art. 105 i 108 Konstytucji immunitet posła i senatora (których projekt ustawy obejmuje!)**. Tymczasem immunitet materialny dotyczący wykroczeń w odniesieniu do sędziego **nie wynika bynajmniej z Konstytucji, lecz z art. 81 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. Nr 98, poz. 1070 z późn. zm.)**.

Z tego względu w wypadku przyjęcia za zasadną możliwości zrzeczenia się przez prokuratora immunitetu w zakresie wykroczeń drogowych – należy postulować, aby takie samo unormowanie prawne dotyczyło sędziów – zarówno sądów powszechnych, sądów wojskowych, sądów administracyjnych i Sądu Najwyższego. Wymagać to będzie stosownej modyfikacji projektu. Nie ma bowiem żadnego merytorycznego uzasadnienia dla różnicowania zakresu ochrony immunitetowej tych grup funkcjonariuszy państwowych.

Nie jest także zrozumiałe, dlaczego w projekcie pominięto inne podmioty, którym przysługuje immunitet **formalny** w zakresie wykroczeń, a jest on skonstruowany pod względem prawnym **identycznie, jak immunitet posłów i senatorów**. Dotyczy to w szczególności sędziów Trybunału Konstytucyjnego (art. 196 Konstytucji i art. 7 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym) czy Prezesa NIK (art. 206 Konstytucji i art. 18 ustawy o NIK).

  
**Mariusz Chudzik**



RZECZPOSPOLITA POLSKA  
PROKURATOR GENERALNY

Warszawa, dnia 15. 04. 2013 r.

1195  
SEKRETARIAT SZEFA KS  
L.dz. .... 1195  
Data wpływu ..... 16. 04. 2013.

PG VII G 025/97/13

**Pan**  
**Lech Czapla**  
**Szef Kancelarii Sejmu**

*Stanisław Lem*

W nawiązaniu do pisma z dnia 6 marca 2013 r., nr GMS-WP-173-63/13, dotyczącego poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o prokuraturze, ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora, ustawy o ochronie danych osobowych, ustawy o Instytucie Pamięci Narodowej - Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu oraz ustawy o Rzeczniku Praw Dziecka, przekazanego do zaopiniowania Prokuratorowi Generalnemu w trybie art. 3 ust. 1 pkt 9 ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze (Dz. U. z 2011 r. Nr 270, poz. 1599, z późn. zm.), uprzejmie przedstawiam następujące stanowisko.

Celem proponowanej nowelizacji ustaw, wymienionych w tytule projektu, ma być doprowadzenie do sytuacji, w której parlamentarzyści, korzystający z immunitetu uregulowanego konstytucyjnie, oraz osoby, których immunitet jest regulowany ustawowo, w przypadku popełnienia wykroczenia przeciwko bezpieczeństwu w komunikacji określonego w rozdziale IX ustawy z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2010 r. Nr 46, poz. 275, z późn. zm.; dalej: wykroczenie drogowe), będą mieli możliwość przyjęcia mandatu karnego, a tym samym, w tak określonym zakresie, wyrażenia zgody na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej za wykroczenie.

Propozycje te projektodawcy uzasadniają potrzebą odstąpienia od sformalizowanej procedury wyrażania przez Sejm zgody na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej posła, Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych,

Prezesa IPN – KŚZpNP bądź Rzecznika Praw Dziecka, zaś analogicznie – wyrażania zgody przez Senat w odniesieniu do senatora, przez osobistą decyzję wymienionych podmiotów o poddaniu się postępowaniu mandatowemu za wykroczenie drogowe.

Decyzja taka oznaczałaby zrzeczenie się przez parlamentarzystę ochrony immunitetowej w zakresie tego rodzaju odpowiedzialności karnej. Inaczej ujmując, prowadziłyby do ograniczenia – w zakresie odpowiedzialności za wykroczenia – poselskiego immunitetu formalnego, a więc jednego z dwóch typów ochrony immunitetowej przysługującej parlamentarzystom, przewidzianych art. 105 ustawy zasadniczej.

Ponadto projekt obejmuje zmianę art. 54a ustawy o prokuraturze, wprowadzając możliwość poddania się przez prokuratora - sprawcę wykroczenia drogowego - postępowaniu mandatowemu, a tym samym wyrażenia zgody na pociągnięcie do odpowiedzialności za wykroczenie. Oznacza to zrzeczenie się przez prokuratora immunitetu materialnego w zakresie odpowiedzialności za wykroczenie i możliwość zmiany reżimu odpowiedzialności za taki czyn z dyscyplinarnej na powszechną.

Na wstępie należy zauważyć, iż Konstytucja RP ustanawia dwie formy immunitetu parlamentarnego. Są to immunitet materialny, rozumiany jako wyłączenie karalności pewnych czynów związanych z działalnością parlamentarną posła czy senatora (art. 105 ust. 1 i art. 108 ustawy zasadniczej). Immunitet ten ma charakter trwały oraz bezwzględny. Nie ma więc możliwości uchylecia tego immunitetu, ani zrzeczenia się przez chronionego nim posła czy senatora. Drugą postacią immunitetu jest immunitet formalny (art. 105 ust. 2 Konstytucji), oznaczający zakaz pociągnięcia parlamentarzysty do odpowiedzialności karnej, a zatem także za wykroczenie. Immunitet formalny, w odróżnieniu od materialnego ma charakter wzruszalny i w kompetencjach właściwej izby parlamentu pozostaje decyzja o jego uchyleciu. Konstytucja przewiduje nadto w art. 105 ust. 4 możliwość wyrażenia przez parlamentarzystę zgody na pociągnięcie go do odpowiedzialności karnej.

Objęte projektem podmioty, w stosunku do których projekt przewiduje możliwość poddania się odpowiedzialności za wykroczenie drogowe przez przyjęcie mandatu karnego, a zatem osoby sprawujące funkcje: Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych, Prezesa Instytutu Pamięci Narodowej – KŚZpNP bądź Rzecznika Praw Dziecka łączy ta sama istotna cecha - nie mogą być (tak jak parlamentarzyści) pociągnięte do odpowiedzialności karnej bez zgody Sejmu, jakkolwiek ich ochrona immunitetowa ustanowiona została na poziomie ustawowym, a nie konstytucyjnym.

W świetle poglądów wyrażanych w orzecznictwie i doktrynie w odniesieniu do ochrony immunitetowej o charakterze formalnym można zatem stwierdzić, iż rozwiązania zaproponowane w projekcie w zakresie zmian w ustawie o wykonywaniu mandatu posła i senatora, ustawie o ochronie danych osobowych, ustawie o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu oraz w ustawie o Rzeczniku Praw Dziecka nie naruszają standardów konstytucyjnych, przewidując, że poddanie się postępowaniu mandatowemu jest równoznaczne z wyrażeniem zgody na uchylenie, w proponowanym zakresie, działania immunitetu formalnego.

Projekt - jak już wspomniano – przewiduje również zmianę art. 54a ustawy o prokuraturze, przez wyłączenie określonych wykroczeń z zakresu ustanowionego w tym przepisie immunitetu o charakterze materialnym, a więc odmiennego od immunitetu innych podmiotów wymienionych w projekcie ustawy, wprowadzając możliwość stosowania powszechnego trybu odpowiedzialności za wykroczenia, w miejsce odpowiedzialności dyscyplinarnej.

Propozycja poselska idzie więc w kierunku wyłączenia określonej kategorii wykroczeń spod działania immunitetu materialnego, a mianowicie wykroczeń przeciwko bezpieczeństwu w komunikacji i poddanie ich regułom przewidzianym dla immunitetu formalnego, ustanowionego w art. 54 ust. 1 ustawy o prokuraturze. Tym samym odpowiedzialności karnej prokuratorów za wykroczenia projektodawcy nadali charakter „mieszany”, tj. część wykroczeń objęta jest immunitetem formalnym (wykroczenia drogowe) a pozostałe wykroczenia – immunitetem materialnym.

Należy stwierdzić, że proponowane w projekcie zmiany w zakresie ochrony immunitetowej prokuratorów za wykroczenia drogowe nie naruszają jej funkcji i istoty jako ochrony niezależności organu oraz bezstronności i niezależności indywidualnych prokuratorów przy wykonywaniu zadań służbowych. Zgodnie z projektowanym uregulowaniem prokurator w przypadku popełnienia wykroczenia drogowego będzie mógł poddać się odpowiedzialności poprzez przyjęcie mandatu karnego lub uiszczenie grzywny, w sytuacji ukarania mandatem karnym zaocznym. Natomiast w przypadku odmiennej oceny inkryminowanego zdarzenia kwestia odpowiedzialności za wykroczenie zostanie rozstrzygnięta w trybie postępowania dyscyplinarnego. Należy przy tym dostrzec, że tryb ten wbrew pogładowi dominującemu w przestrzeni publicznej nie tylko nie oznacza bezkarności prokuratora, ale może pociągnąć konsekwencje znacznie dalej idące niż wynikające z ukarania w trybie powszechnym (art. 62 ust. 1 ustawy o prokuraturze).

Warto także dodać, iż przewidziany w projekcie tryb odpowiedzialności prokuratorów za wykroczenia drogowe jest zgodny z poglądami znacznej części środowiska prokuratorskiego.

W tym miejscu trzeba też wskazać, iż projekt nie obejmuje wszystkich podmiotów, którym przysługuje immunitet (formalny albo materialny) w zakresie wykroczeń. Immunitet taki przysługuje także sędziom (art. 181 Konstytucji), sędziom Trybunału Konstytucyjnego (art. 196 Konstytucji), sędziom Trybunału Stanu (art. 200 Konstytucji), Prezesowi Najwyższej Izby Kontroli (art. 206 Konstytucji) i Rzecznikowi Praw Obywatelskich (art. 211 Konstytucji). W uzasadnieniu projektu nie wyjaśniono powodów rezygnacji z objęcia wymienionych wyżej podmiotów rozwiązaniami przewidywanymi w projektowanej ustawie. Oczywiście jest, iż argumenty przemawiające za analogiczną zmianą przepisów prawa w odniesieniu do tych grup osób byłyby identyczne, choć wymaga to uprzedniego wprowadzenia zmian w przepisach ustawy zasadniczej. Pozostawienie natomiast niektórych podmiotów poza przewidzianymi w projekcie rozwiązaniami spowoduje rażące i nieuzasadnione z aksjologicznego punktu widzenia zróżnicowanie.

W szczególności trzeba wskazać, iż obowiązujące rozwiązanie przewidziane w art. 54a ustawy o prokuraturze odpowiada zasadom odpowiedzialności i zakresowi immunitetu sędziowskiego, znajdującego swoje źródło bezpośrednio w Konstytucji, a unormowanego szczegółowo w art. 80 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (dalej: p.u.s.p.), posługującego się w § 1 tożsamymi, w znacznym stopniu, sformułowaniami jak art. 54 ust. 1 ustawy o prokuraturze. Zgodnie bowiem z dyspozycją art. 81 p.u.s.p., sędzia za wykroczenia odpowiada wyłącznie dyscyplinarnie (w art. 54a ustawy o prokuraturze - prokurator odpowiada tylko dyscyplinarnie). W sprawach o wykroczenia popełnione przez prokuratorów inaczej tylko określona jest właściwość organu orzekającego, tryb postępowania i katalog kar.

Należy także zwrócić uwagę, iż uzasadnienie projektu jest wyjątkowo lakoniczne i pozbawione analizy stanu prawnego w zakresie ochrony immunitetowej w polskim systemie prawnym.

Reasumując, przedłożony projekt, z zastrzeżeniem uwag w zakresie jego zakresu podmiotowego, zasługuje na pozytywną opinię.

*Z dniem*



**Andrzej Seremet**