



KANCELARIA SENATU

BIURO KOMUNIKACJI SPOŁECZNEJ

Warszawa, dnia 14 lipca 2016 r.

BKS/DPK-134-30682/16 MK

P9-41/16

Nr: 30682	Data wpływu 9 czerwca 2016 r.
	Data sporządzenia informacji o petycji 4 lipca 2016 r.

ZMIANA KONSTYTUCJI RP

TEMAT

IMMUNITETY

WNOSZĄCY PETYCJE: petycja zbiorowa

Stowarzyszenie Interesu Społecznego „Wieczyste” z Warszawy.

PRZEDMIOT PETYCJI:

Podjąć inicjatywę ustawodawczą dotyczącą zmiany Konstytucji RP poprzez uchylenie art. 181, 196, 200, 206 i 211.

UZASADNIENIE WNOSZĄCYCH PETYCJE:

Autorzy petycji proponują zniesienie konstytucyjnej gwarancji nietykalności karnej: sędziów, sędziów Trybunału Konstytucyjnego, członków Trybunału Stanu, Prezesa Najwyższej Izby Kontroli oraz Rzecznika Praw Obywatelskich.

Zdaniem wnoszących petycję, przepisy ustaw regulujące postępowania immunitetowe sędziów oraz innych osób sprawujących wysokie stanowiska w organach kontroli państwowej i ochrony prawa, są wystarczające. W uzasadnieniu podnoszą argument, że zaproponowana zmiana nie spowoduje całkowitej likwidacji immunitetu, a jedynie zawężenie jego umocowania, co spotka się z pozytywnym odbiorem społecznym.

STAN PRAWNY:

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 2009 r., Nr 10 poz. 21 ze zm.) w art. 181 stanowi, że sędzia nie może być pociągnięty do odpowiedzialności karnej ani pozbawiony wolności, bez uprzedniej zgody sądu określonego w ustawie – Prawo o ustroju sądów powszechnych. Sędzia nie może być zatrzymany lub aresztowany, za wyjątkiem sytuacji gdy ujęto go na gorącym uczynku przestępstwa, a jego zatrzymanie jest niezbędne do tego by zapewnić prawidłowy tok postępowania. O fakcie tym musi być niezwłocznie powiadomiony prezes właściwego miejscowo sądu, który może nakazać natychmiastowe zwolnienie zatrzymanego.

Podobne zasady odnoszą się do sędziego Trybunału Konstytucyjnego, który bez zgody Trybunału Konstytucyjnego nie może być pociągnięty do odpowiedzialności karnej ani pozbawiony wolności. Zatrzymanie lub aresztowanie może mieć miejsce tylko wtedy gdy został ujęty na gorącym uczynku przestępstwa, a jego zatrzymanie jest niezbędne do zapewnienia prawidłowego toku postępowania. O zaistniałej sytuacji musi być niezwłocznie powiadomiony Prezes Trybunału Konstytucyjnego, który może nakazać natychmiastowe zwolnienie zatrzymanego (art. 196 Konstytucji).

Członek Trybunału Stanu może być pociągnięty do odpowiedzialności karnej lub pozbawiony wolności, dopiero po wyrażeniu zgody przez Trybunał Stanu. Jedynie ujęcie na gorącym uczynku przestępstwa może być powodem do zatrzymania lub aresztowania, a o tym

fakcie musi być niezwłocznie powiadomiony przewodniczący Trybunału Stanu, który może nakazać natychmiastowe zwolnienie zatrzymanego (art. 200 Konstytucji).

Prezesowi Najwyższej Izby Kontroli oraz Rzecznikowi Praw Obywatelskich przysługują immunitety, które są jednym z elementów określających status ich funkcji. Nie mogą oni, bez uprzedniej zgody Sejmu, być pociągnięti do odpowiedzialności karnej ani pozbawieni wolności. O ich zatrzymaniu musi być niezwłocznie powiadomiony Marszałek Sejmu, który może wnieść o natychmiastowe zwolnienie zatrzymanego. Zatrzymanie może nastąpić jedynie w przypadku ujęcia na gorącym uczynku przestępstwa i gdy jest niezbędne do zapewnienia prawidłowego toku postępowania (art. 206 i 211 Konstytucji).

Warunki konieczne do zmiany Konstytucji RP określone zostały w rozdziale XII w art. 235 ustawy zasadniczej. Najważniejsze postanowienia tego przepisu regulują tryb zmiany Konstytucji w sposób odmienny od trybu zmiany ustaw zwykłych:

– prawo inicjatywy przysługuje grupie ściśle określonych podmiotów, należą do niej: Prezydent RP, Senat jako cała izba oraz grupa co najmniej 1/5 ustawowej liczby posłów (tj. co najmniej 92 posłów);

– pierwsze czytanie projektu ustawy o zmianie Konstytucji może odbyć się nie wcześniej niż trzydziestego dnia od dnia przedłożenia Sejmowi projektu ustawy;

– drugie czytanie projektu ustawy może odbyć się nie wcześniej niż czternastego dnia od doręczenia posłom sprawozdania Komisji;

– Sejm ustawę o zmianie Konstytucji uchwała większością 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów, Senat bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby senatorów. W przypadku gdy ustawa dotyczy postanowień rozdziału I „Rzeczpospolita”, II „Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela”, XII „Zmiana Konstytucji” – jej uchwalenie nie może nastąpić wcześniej niż sześćdziesiątego dnia od pierwszego czytania;

– Senat ustawę o zmianie Konstytucji uchwała większością bezwzględną w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby senatorów. Senat na uchwalenie ustawy obowiązuje termin zawity – 60 dni. Senat nie może wprowadzić poprawek do ustawy, gdyż w świetle art. 235 ust. 2 Konstytucji oznaczałoby to powstanie nowej inicjatywy senackiej w tym zakresie, a także nie może odrzucić projektu ustawy. W obu przypadkach wiązałoby się to z zakończeniem postępowania ustawodawczego;

– w art. 235 ust. 6 Konstytucji uregulowano instytucję referendum konstytucyjnego, mającego charakter zatwierdzający i następczy w stosunku do procedury uchwalania ustawy o zmianie Konstytucji. Przepis ten odnosi się do postanowień konstytucyjnych zawartych

w rozdziałach I, II i XII mających fundamentalne znaczenie dla ustroju państwa oraz pozycji jednostki w państwie. Referendum ma charakter fakultatywny zależy od decyzji podmiotów inicjujących zmianę ustawy zasadniczej. Z wnioskiem w tej sprawie uprawnione podmioty muszą zwrócić się do Marszałka Sejmu, który ma obowiązek zarządzenia referendum w terminie 60 dni od dnia złożenia wniosku. Wniosek może być wniesiony nie później niż 45 dni od dnia uchwalenia ustawy przez Senat. Zmiana Konstytucji zostaje przyjęta, jeżeli za tą zmianą opowiedziała się większość głosujących. Po zakończeniu procesu legislacyjnego Marszałek Sejmu przedstawia Prezydentowi Rzeczypospolitej ustawę do podpisu, który powinien być złożony w ciągu 21 dni. Następnie ustawa powinna zostać opublikowana w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej.

Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 2015 r. poz. 133) w art. 80 doprecyzowującym zapis ustawy zasadniczej z art. 181 stanowi, że sędzia nie może być zatrzymany ani pociągnięty do odpowiedzialności karnej sądowej lub administracyjnej bez zezwolenia właściwego sądu dyscyplinarnego. O zatrzymaniu sędziego powinien być niezwłocznie powiadomiony prezes sądu apelacyjnego właściwego ze względu na miejsce zatrzymania sędziego. Prezes jest zobowiązany do poinformowania o zaistniałym zdarzeniu – Krajową Radę Sądownictwa, Ministra Sprawiedliwości i Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego (art. 80 § 2). Sądem właściwym do uchylenia immunitetu jest sąd dyscyplinarny: w pierwszej instancji – sąd apelacyjny, w którego okręgu pełni służbę sędzia objęty postępowaniem, w drugiej instancji – Sąd Najwyższy. W przypadku sędziów Sądu Najwyższego: w pierwszej instancji – Sąd Najwyższy w składzie trzech sędziów, w drugiej instancji – Sąd Najwyższy w składzie siedmiu sędziów.

Procedurę uchylenia immunitetu sędziego inicjuje wniosek prokuratora, a jeżeli wniosek nie pochodzi od prokuratora, powinien być sporządzony i podpisany przez adwokata albo radcę prawnego będącego pełnomocnikiem (art. 80 § 2a). Przymus radcowsko-adwokacki ma na celu ochronę przed wnioskami pochopnymi lub składanymi przez strony procesu lub osoby niezrównoważone psychicznie w celu szykanowania. Wstępną kontrolę wniosku pod kątem formalnym i merytorycznym przeprowadza prezes sądu dyscyplinarnego. Do czasu wydania uchwały zezwalającej na pociągnięcie sędziego do odpowiedzialności mogą być podejmowane tylko czynności niecierpiące zwłoki. Sąd wydaje uchwałę zezwalającą tylko w takim wypadku gdy zachodzi dostatecznie uzasadnione podejrzenie popełnienia przez sędziego przestępstwa. Uchwała zawiera rozstrzygnięcie wraz z uzasadnieniem (art. 80 § 2c).

Ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 293) zawiera m.in. przepisy dotyczące uprawnień przysługujących sędziom Trybunału

Konstytucyjnego, którzy nie mogą być pociągnięci do odpowiedzialności karnej ani pozbawieni wolności bez zgody Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Trybunału (art. 24). Zgromadzenie podejmuje uchwały większością 2/3 głosów, w obecności co najmniej 13 sędziów Trybunału, w tym prezesa lub wiceprezesa. Głosowanie w sprawie wyrażenia zgody na pociągnięcie sędziego TK do odpowiedzialności karnej jest wyłączone z jawności (art. 10). Skład orzekający oraz rzecznika dyscyplinarnego wyznacza w drodze losowania Zgromadzenie Ogólne Sędziów Trybunału Konstytucyjnego. W postępowaniu dyscyplinarnym Trybunał Konstytucyjny orzeka w pierwszej instancji w składzie pięciu sędziów, zaś w drugiej instancji w pełnym składzie sędziów.

Ustawa z dnia 26 marca 1982 r. o Trybunale Stanu (Dz. U. z 2002 r., Nr 101, poz. 925) w art. 15a stanowi, że zgodę na pociągnięcie członka Trybunału Stanu do odpowiedzialności karnej lub na pozbawienie go wolności wyraża w drodze uchwały Trybunał Stanu. Uchwała zapada bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej 2/3 członków Trybunału Stanu. Przewodniczący Trybunału Stanu jest zobowiązany do niezwłocznego poinformowania Trybunału o zatrzymaniu jej członka i zajętych w tej sprawie stanowisku. Przed podjęciem uchwały Trybunał wysłuchuje wyjaśnień członka, którego wniosek dotyczy. Do czasu podjęcia uchwały, wyrażającej zgodę na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej lub na pozbawienie wolności członka Trybunału Stanu, wolno w stosunku do niego podejmować tylko czynności niecierpiące zwłoki. W przypadku podjęcia przez Trybunał Stanu uchwały wyrażającej zgodę na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej lub pozbawienie wolności członka Trybunału Stanu następuje jego zawieszenie w czynnościach do czasu prawomocnego zakończenia postępowania karnego. Ustawa nie rozszerza immunitetu członków Trybunału Stanu na odpowiedzialność karno-administracyjną.

Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2015 r., poz. 1096). Prezesowi NIK przysługuje immunitet formalny oraz nietykalności cielesnej. Jego konstrukcja jest analogiczna do immunitetów: sędziego, sędziego Trybunału Konstytucyjnego, członka Trybunału Stanu czy Rzecznika Praw Obywatelskich. Immunitet formalny oznacza wyłączenie karalności czynu na czas trwania 6-letniej kadencji Prezesa NIK, ma jednak charakter nietrwały. Oznacza to, że kadencja przerywa bieg przedawnienia karalności czynu i po zakończeniu kadencji Prezes NIK będzie mógł być pociągnięty do odpowiedzialności karnej. Niezależnie od tego zgodnie z art. 18 Prezes NIK może być pociągnięty do odpowiedzialności przed upływem kadencji, ale za uprzednią zgodą Sejmu. Uchwała Sejmu musi być podjęta zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów.

Z przepisów konstytucyjnych ani ustawowych nie wynika samodzielne uprawnienie Prezesa NIK do wyrażenia przez niego zgody na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej.

Ustawa z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2014 r., poz. 1648) w art. 7a--7g reguluje zasady dotyczące ponoszenia odpowiedzialności przez Rzecznika Praw Obywatelskich. Wniosek w sprawie o przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego składany jest za pośrednictwem Prokuratora Generalnego, w przypadku przestępstwa ściganego z oskarżenia prywatnego wniosek do sądu sporządzony i podpisany przez adwokata lub radcę prawnego składa oskarżyciel prywatny. Wyjątek od tej reguły stanowią wnioski w sprawach własnych składane przez sędziów, prokuratorów, adwokatów, radców prawnych, notariuszy oraz profesorów i doktorów habilitowanych nauk prawnych.

Wnioski powinny zawierać następujące elementy:

- 1) oznaczenie wnioskodawcy oraz pełnomocnika, o ile został ustanowiony;
- 2) imię i nazwisko oraz datę i miejsce urodzenia Rzecznika;
- 3) wskazanie podstawy prawnej wniosku;
- 4) dokładne określenie czynu, którego dotyczy wniosek, ze wskazaniem czasu, miejsca, sposobu i okoliczności jego popełnienia oraz jego skutków, a zwłaszcza charakteru powstałej szkody;
- 5) uzasadnienie, wskazujące na konieczność zastosowania określonego środka.

Wniosek o wyrażenie zgody na pociągnięcie Rzecznika do odpowiedzialności karnej składa się Marszałkowi Sejmu. Jeżeli nie spełnia on wymogów formalnych określonych w ustawie, Marszałek Sejmu wzywa wnioskodawcę do poprawienia lub uzupełnienia wniosku w terminie 14 dni, wskazując niezbędny zakres poprawienia lub uzupełnienia. W sytuacji braku reakcji wnioskodawcy Marszałek Sejmu podejmuje decyzję o pozostawieniu wniosku bez biegu. Jeżeli wniosek spełnia wymogi formalne, Marszałek Sejmu kieruje go do rozpatrzenia przez organ właściwy zgodnie z Regulaminem Sejmu, zawiadamiając Rzecznika o treści wniosku. Pomiędzy doręczeniem powiadomienia a terminem rozpatrzenia wniosku, o ile nie zachodzi wypadek niecierpiący zwłoki, powinno upłynąć co najmniej 7 dni. Rzecznik przedstawia rozpatrującemu sprawę wyjaśnienia i własne wnioski w formie pisemnej lub ustnej. Po rozpatrzeniu wniosku organ uchwała sprawozdanie wraz z propozycją jego przyjęcia lub odrzucenia. W trakcie rozpatrywania przez Sejm sprawozdania Rzecznikowi przysługuje prawo do zabrania głosu. Sejm wyraża zgodę na pociągnięcie Rzecznika do odpowiedzialności karnej w drodze uchwały podjętej bezwzględną większością ustawowej liczby posłów (231 głosów). Nieuzyskanie wymaganej większości głosów oznacza podjęcie uchwały o niewyrażeniu zgody na pociągnięcie Rzecznika do odpowiedzialności karnej.

PRACE LEGISLACYJNE:

Brak.

INFORMACJE DODATKOWE:

Instytucja immunitetu polega na zwolnieniu od podlegania powszechnie wiążącym obowiązkom prawnym m.in: posłów, senatorów, sędziów, sędziów Trybunału Konstytucyjnego, członków Trybunału Stanu, Prezesa Najwyższej Izby Kontroli oraz Rzecznika Praw Obywatelskich.

W doktrynie prawa konstytucyjnego wyróżnia się dwa rodzaje immunitetów: formalne i materialne. Immunitet formalny eliminuje możliwość wszczęcia i prowadzenia postępowania karnego przeciwko osobie, która z niego korzysta, nie uchyla karalności popełnionego czynu lecz stanowi przeszkodę procesową. Natomiast immunitet materialny zapewnia wyłączenie pewnych kategorii osób spod działania przepisów prawa karnego materialnego, uchylając karalność czynu. Zachowania, za które przepisy przewidują odpowiedzialność karną stają się niekaralne, a sprawca w zakresie objętym immunitetem – uwolniony jest od ponoszenia odpowiedzialności karnej, choć może ponosić odpowiedzialność dyscyplinarną.

Immunitet sędziowski, umocowany w art. 181 Konstytucji RP statuującym uprawnienie oraz art. 80 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych uszczegółowiającym uprawnienie, ma służyć ochronie niezależności sądów oraz sędziów. Immunitet sędziowski ma charakter trwały, ponieważ sędziowie zachowują status sędziów w stanie spoczynku do końca życia. Immunitet sędziowski ustaje jedynie w przypadkach: złożenia sędziego z urzędu, pozbawienia sędziego prawa do spoczynku lub zrzeczenia się urzędu. Immunitet może być uchylony przez sąd, natomiast sam zainteresowany sędzia nie może się go zrzec. Immunitet sędziowski ma charakter zupełny i nie jest ograniczony tylko do czynów popełnionych przez sędziego w związku z pełnionym urzędem, obejmuje również czyny dotyczące życia prywatnego. Zakres przedmiotowy immunitetu obejmuje wszelkiego rodzaju postępowania karno-sądowe, ale i postępowania w których sędziemu grozi ukaranie administracyjną karą pieniężną. Instytucja immunitetu nie chroni sędziów w zakresie odpowiedzialności cywilnoprawnej. Zakaz pociągania sędziego do odpowiedzialności karnej bez zgody właściwego sądu dotyczy przestępstw ściganych z oskarżenia prywatnego oraz z oskarżenia publicznego.

Od września 2015 r. znowelizowana ustawa – Prawo o ruchu drogowym (art. 81) dopuszcza możliwość wyrażenia przez sędziego zgody na przyjęcie mandatu karnego albo uiszczenie grzywny w przypadku ukarania mandatem karnym zaocznym. Za pozostałe wykroczenia sędzia odpowiada tylko dyscyplinarnie.

Zakres immunitetu sędziów Trybunału Konstytucyjnego jest analogiczny jak w przypadku sędziów innych sądów. Członkom Trybunału Stanu przysługuje immunitet formalny, co chroni ich przed pociągnięciem do odpowiedzialności karnej lub pozbawieniem wolności bez zgody Trybunału Stanu. Konstytucyjne ujęcie immunitetu członków Trybunału Stanu jest identyczne w treści jak w przypadku sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Z tą różnicą, że ustawa o Trybunale Stanu nie rozszerza immunitetu jego członków na odpowiedzialność karno-administracyjną.

Od 1 czerwca 2016 r. ujednocicone zostały zasady dotyczące immunitetu Rzecznika Praw Obywatelskich, Rzecznika Praw Dziecka, Prezesa NIK, Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych, Prezesa IPN oraz posłów i senatorów. Zgodnie z przepisami Prezesowi Najwyższej Izby Kontroli przysługuje obecnie immunitet formalny oraz nietykalności cielesnej. Jego konstrukcja jest podobna do immunitetu parlamentarzysty oraz analogiczna do immunitetu członka Trybunału Stanu, sędziego Trybunału Konstytucyjnego, sędziego czy Rzecznika Praw Obywatelskich. Immunitet formalny oznacza wyłączenie karalności czynu na czas trwania kadencji Prezesa NIK, ma jednak charakter nietrwały. W czasie trwania kadencji Prezes NIK może być pociągnięty do odpowiedzialności, ale jedynie za uprzednią zgodą Sejmu, wyrażoną w uchwale podjętej zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby głosów.

Immunitet jest jednym z elementów określających status Prezesa NIK obok zasady incompatibilitas (niełączenia określonych funkcji publicznych), zasady apolityczności i nietykalności. Składają się one na konstytucyjnie zagwarantowaną niezależność, co stanowi o istotnej jego pozycji wśród organów władzy publicznej.

Konkludując, instytucja immunitetu uregulowana w hierarchii źródeł prawa: „ustawa zasadnicza”, a następnie „ustawa” służy wyraźnemu wykluczeniu interpretacji preferującej zapisy ustawowe względem zapisu konstytucyjnego. Konstytucyjne umocowanie immunitetu ma gwarantować niezależne sprawowanie wymiaru sprawiedliwości i służyć niezależności osób sprawujących ważne funkcje w sądach i trybunałach, organach kontroli państwowej i ochrony prawa. Nie można znieść czy ograniczyć immunitetu bez zmiany Konstytucji, a do tego trzeba spełnić warunki określone w art. 235 z rozdziału XII ustawy zasadniczej. Z kolei próba wprowadzenia zbyt głębokich zmian ustawowych w tej materii może się spotkać z zarzutem niekonstytucyjności proponowanych przepisów.

OPRACOWAŁA

Marzena Krysiak

DYREKTOR


Anna Pomianowska-Bąk