



Aldona Domańska*

Uniwersytet Łódzki

KILKA UWAG NA TEMAT IMMUNITETU RZECZNIKA PRAW OBYWATELSKICH

Instytucja Rzecznika Praw Obywatelskich została wprowadzona do polskiego systemu prawnego na mocy ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich¹. W zamyśle ustawodawcy miał to być podmiot samodzielny, instytucjonalnie oddzielony od innych organów państwowych. Został wyposażony w atrybut niezależności i niezawisłości, co oznaczało konieczność stworzenia przez ustawodawcę wielu gwarancji swobodnego, bezstronnego wypełniania przez niego, wyznaczonych normami prawnymi, kompetencji. Jedną z najistotniejszych jest immunitet formalny, którego istotą jest ochrona ombudsmana przed nieuzasadnionym wszczęciem postępowania karnego, zwłaszcza z oskarżenia prywatnego. Wyposażenie RPO w tę gwarancję niezależności nastąpiło na skutek postulatów zgłaszanych przez przedstawicieli doktryny w okresie prac nad Konstytucją z 1997 r.². Niestety, regulacja ta nie została pozbawiona licznych mankamentów i luk.

Celem niniejszego opracowania jest analiza oraz ocena obowiązujących postanowień regulujących instytucję immunitetu, w które wyposażony jest Rzecznik Praw Obywatelskich.

I. Początkowo instytucja polskiego ombudsmana miała wyłącznie ustawowe umocowanie. Jej działalność miała udowodnić swą przydatność w praktyce przed decyzją ustrojodawcy o podniesieniu jej rangi³. Uczynił to nowelą Konstytucji z dnia 7 kwietnia 1989 r., w której przepisach instytucji ombudsmana został

* adomanska@wpia.uni.lodz.pl

¹ Ustawa z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (tekst jedn.: Dz. U. z 2017 r., poz. 958).

² Zob. A. Pieniążek, *Rzecznik praw Obywatelskich w systemie organów państwa* [w:] *Ustrój i struktura aparatu państwowego i samorządu terytorialnego*, red. W. Skrzydło, Warszawa 1997, s. 210–211.

³ Por. A. Kubiak, *Rzecznik Praw Obywatelskich*, „Państwo i Prawo” 1987, z. 12, s. 5.

poświęcony art. 36a ust 2⁴. Konstytucja z 1997 r. powieliła dotąd obowiązującą regulację.

Rzecznik powołany został jako specjalny organ ochrony praw i wolności obywateli. W sprawach o ochronę wolności i praw człowieka i obywatela Rzecznik bada, czy wskutek działania lub zaniechania organów, organizacji i instytucji, obowiązanych do przestrzegania i realizacji tych wolności i praw, nie nastąpiło naruszenie prawa, a także zasad współżycia i sprawiedliwości społecznej⁵. Ponadto ombudsman pełni funkcję krajowego mechanizmu prewencji⁶ oraz organu ds. równego traktowania⁷. Ustawa, określając kryteria oceny działalności kontrolowanych organów władzy publicznej, wskazuje: legalność oraz zasady współżycia i sprawiedliwości społecznej. Kryterium legalności nie budzi wątpliwości. Trudności praktyczne mogą natomiast budzić dwie pozostałe zasady, które są przesłankami ocennymi. Korepondują one jednak z pozaprawnymi wymogami wymienionymi wśród kryteriów stawianych kandydatowi na RPO, czyli wysokim stopniem wrażliwości społecznej i wybitnymi walorami moralne.

W Konstytucji RP z 1997 r. ustrojodawca uregulował pozycję Rzecznika Praw Obywatelskich w rozdziale IX zatytułowanym *Organy kontroli państwowej i ochrony prawa*, obok Najwyższej Izby Kontroli i Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji. Zakres i sposób działania Rzecznika przekazano do unormowania ustawowego. Artykuł 210 Konstytucji RP z 1997 r. stanowi, że: „Rzecznik Praw Obywatelskich jest w swojej działalności niezawisły, niezależny od innych organów państwowych i odpowiada jedynie przed Sejmem na zasadach określonych w ustawie”. Od początku istnienia organ ten ma charakter monokratyczny i jest wyposażony

⁴ Art. 36a. „1) Rzecznik Praw Obywatelskich stoi na straży praw i wolności obywateli określonych w Konstytucji i innych przepisach prawa. 2) Rzecznika Praw Obywatelskich powołuje Sejm za zgodą Senatu na okres czterech lat. 3) Sposób działania Rzecznika Praw Obywatelskich określa ustawa”. Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz. U. Nr 19, poz. 101).

⁵ Art. 1 ust 3 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2017 r., poz. 958).

⁶ Jako krajowy mechanizm prewencji Rzecznik wykonuje funkcje organu wizytującego do spraw zapobiegania torturom i innemu okrutnemu, niehumanitarnemu lub poniżającemu traktowaniu albo karaniu (w rozumieniu protokołu fakultatywnego do Konwencji w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania, przyjętego przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych w Nowym Jorku dnia 18 grudnia 2002 r. (Dz. U. z 2007 r., poz. 192).

⁷ Kompetencje te zostały Rzecznikowi przyznane w celu wdrożenia następujących dyrektyw Wspólnot Europejskich:

1) dyrektywy Rady 2000/43/WE z dnia 29 czerwca 2000 r. wprowadzającej w życie zasadę równego traktowania osób bez względu na pochodzenie rasowe lub etniczne (Dz. Urz. WE L 180 z 19.07.2000, s. 22; Dz. Urz. UE polskie wydanie specjalne, rozdz. 20, t. 1, s. 23);

2) dyrektywy Rady 2004/113/WE z dnia 13 grudnia 2004 r. wprowadzającej w życie zasadę równego traktowania mężczyzn i kobiet w zakresie dostępu do towarów i usług oraz dostarczania towarów i usług (Dz. Urz. UE L 373 z 21.12.2004, s. 37);

3) dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2006/54/WE z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie wprowadzenia w życie zasady równości szans oraz równego traktowania kobiet i mężczyzn w dziedzinie zatrudnienia i pracy (wersja preredagowana) (Dz. Urz. UE L 204 z 26.07.2006, s. 23).

właśnie w przymiot niezależności. Kilkakrotna nowelizacja przepisów ustawy nie wniosła w tym zakresie żadnych zmian.

Jego niezależność wyraża się przede wszystkim w braku podległości innym organom państwa. Wyposażenie Rzecznika w atrybut niezawisłości oznacza zaś stworzenie takich gwarancji działania ombudsmana, aby swobodnie korzystał z powierzonych mu kompetencji. Oznacza to wyłączenie wszelkich czynników zewnętrznych, które mogłyby wpłynąć na sposób jego działania. Gwarancjami niezawisłości RPO są przede wszystkim: procedura powołania, zasada nieodwołalności Rzecznika ze stanowiska przed upływem kadencji, z wyjątkiem wypadków wskazanych w ustawie, immunitet formalny i nietykalność oraz zasada niepołączalności urzędu RPO z jakimkolwiek innym stanowiskiem, z wyjątkiem stanowiska profesora szkoły wyższej, oraz zakaz wykonywania innych zajęć zawodowych. Istotne znaczenie dla zagwarantowania Rzecznikowi jego niezależności mają także: zasada apolityczności, zakaz przynależności do związku zawodowego i prowadzenia działalności niedającej się pogodzić z godnością jego urzędu oraz zasada, zgodnie z którą po zaprzestaniu wykonywania obowiązków Rzecznik ma prawo powrócić na stanowisko zajmowane poprzednio lub otrzymać stanowisko równorzędne z poprzednio zajmowanym, jeśli nie ma przeszkód prawnych. Regulacje w tym zakresie nie odbiegają w zasadzie od przyjętych przez ustawodawstwa innych państw, jednakże polska regulacja nie została pozbawiona licznych mankamentów.

Bardzo ważnym elementem niezawisłości, ale też zaufania do podejmowanych przez ombudsmana działań, jest jego bezstronność. Przymiot ten wskazywany jest w doktrynie jako element niezawisłości, ale nie został zapisany jako obowiązek żadnego podmiotu. Należy w tym miejscu odwołać się do treści ślubowania składanego przez Rzecznika, w którym zobowiązuje się powierzone mu obowiązki wypełniać bezstronnie. Zwłaszcza że kryteriami podjęcia przez Rzecznika sprawy jest nie tylko legalizm, ale także przywołane wyżej zasady sprawiedliwości społecznej i współżycia społecznego. Rzecznik ocenia więc nie tylko zgodność działania organów z prawem, ale także czy działania organów odpowiadają wymogom sprawiedliwości. Czy tzw. „biurokratyczny legalizm” odpowiada ludzkiej przyzwoitości. Rzecznik w odróżnieniu od sądów i organów kontroli prawnej nie kontroluje legalności aktów prawnych, ale także, a często przede wszystkim poczynania organów władzy. Dlatego tak istotnym jest zapewnienie, by w wykonywaniu tych funkcji był w pełni niezawisły i niezależny⁸.

II. Jedną z najistotniejszych gwarancji niezależności Rzecznika Praw Obywatelskich, spośród wyżej wskazanych, stanowi immunitet. Uregulowany on został w art. 211 Konstytucji RP z 1997 r.

⁸ Szerzej A. Domańska, *Pozycja ustrojowo-prawna Rzecznika Praw Obywatelskich*, Łódź 2012, s. 11–13.

Instytucja immunitetu jest pojęciem szeroko interpretowanym w literaturze, zwłaszcza na przykładzie immunitetu parlamentarnego, ale także rozważań dotyczących immunitetu innych funkcjonariuszy publicznych, zwłaszcza że brzmienie tego przepisu jest identyczne z brzmieniem art. 206, który odnosi się do immunitetu prezesa NIK⁹.

Immunitet przysługujący Rzecznikowi ma charakter formalny (procesowy) oraz względny i zawiera nietykalność. Obejmuje on swym zakresem wszelką odpowiedzialność prawnokarną, a więc także za wykroczenia, zarówno za czyny ścigane z oskarżenia publicznego, jak i prywatnego. Zakresem swym natomiast nie obejmuje odpowiedzialności cywilnej i dyscyplinarnej. Oznacza to, że polski ombudsman nie może być pociągnięty do odpowiedzialności karnej bez zgody Sejmu. Nie ma przy tym znaczenia, czy czyn zagrożony karą pozostaje w związku z wykonywaniem przez Rzecznika ustawowych funkcji. Immunitet formalny obejmuje swym zakresem poza powyżej przedstawionym immunitetem procesowym także przywilej nietykalności. W związku z powyższym Rzecznik nie może być w jakikolwiek sposób pozbawiony wolności. Rzecznik nie może być zatrzymany ani aresztowany, z wyjątkiem ujęcia go na gorącym uczynku przestępstwa i jeżeli jego zatrzymanie jest niezbędne dla zapewnienia prawidłowego toku postępowania¹⁰. Oznacza to nie tylko zakaz aresztowania, zatrzymania, ale także zakaz osobistego przeszukania (tzw. rewizji osobistej) czy też polecenia osobistego zachowania się np. poddania się jakiemuś badaniu (m.in. na wariografie)¹¹.

Bezpośrednio z przepisów Konstytucji wynika, że w procedurze pozbawienia Rzecznika tego przywileju nie uczestniczy Senat. Uprawnienie to należy wyłącznie do Sejmu. Jest to wyraz ograniczonej podległości Rzecznika właśnie tej izbie parlamentu. Wszczęcie procedury może nastąpić wyłącznie na wniosek uprawnionego podmiotu. Obecnie ustawa reguluje procedurę uchylecia immunitetu, jednakże przepisy te obowiązują w tym kształcie od 2016 r. Wcześniej ustawa o RPO nie zawierała kompleksowej regulacji problematyki odpowiedzialności karnej Rzecznika oraz trybu uchylania przysługującego mu immunitetu. Zdaniem przedstawicieli doktryny zabieg taki nie był wynikiem „pominięcia prawodawczego, lecz rezultatem celowego działania ustawodawcy i przyjętej przez niego metody harmonizacji przepisów tej ustawy z nowo ustanowioną regulacją konstytucyjną”¹². Nowelizacja ustawy w tym zakresie została uchwalona usta-

⁹ Zastosowanie mają tu rozważania zawarte w: B. Jarzęcka-Siwik, T. Liszcz, M. Niezgódka-Medkova, W. Robaczyński, *Komentarz do ustawy o Najwyższej izbie Kontroli*, Warszawa 2000, s.58.

¹⁰ Art. 7a ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich

¹¹ J. Mordwiłko, *Uchylenie immunitetu Rzecznikowi Praw obywatelskich na jego wniosek*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych” 2006, nr 3, s. 63; W. Sokolewicz, *Komentarz do art. 206 Konstytucji RP* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, tom 2, Warszawa 2002.

¹² T. Zalasinski, *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*, s. 4 (http://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Odpowiedzialne%20Panstwo/Tzalasinski_Opinia_Immunitet.pdf) [dostęp: 10.02.2018].

wą z dnia 18 marca 2016 r. o zmianie ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich oraz niektórych innych ustaw¹³. Zgodnie z obowiązującym art. 7c ust. 1–3 wniosek o wyrażenie zgody na pociągnięcie Rzecznika do odpowiedzialności karnej w sprawie o przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego składa się za pośrednictwem Prokuratora Generalnego, w sprawie zaś o przestępstwo ścigane z oskarżenia prywatnego składa oskarżyciel prywatny, po wniesieniu sprawy do sądu. W drugim ze wskazanych przypadków wniosek sporządza i podpisuje adwokat lub radca prawny, z wyjątkiem wniosków składanych w swoich sprawach przez sędziów, prokuratorów, adwokatów, radców prawnych, notariuszy oraz profesorów i doktorów habilitowanych nauk prawnych. Postanowienia art. 7c korespondują z treścią art. 13 kodeksu postępowania karnego¹⁴ stanowiącym, że uzyskanie zezwolenia władzy, od której ustawa uzależnia ściganie, należy do oskarżyciela, dalej zaś stanowi, że w sprawach ściganych z oskarżenia publicznego – oskarżyciel publiczny (zgodnie z art. 45 k.p.k. jest to prokurator) oraz w sprawach ściganych z oskarżenia prywatno-skargowego – oskarżyciel prywatny.

Oba wnioski powinny zawierać:

- 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) uzasadnienie¹⁵.

Zakres pomiotów należy ponadto rozszerzyć o marszałka Sejmu, który winien z takim wnioskiem wystąpić w przypadku zainicjowania postępowania przed Międzynarodowym Trybunałem Karnym. Wynika to z treści ratyfikowanego przez Polskę Statutu Międzynarodowego Trybunału Karnego¹⁶, który wprowadza w przypadku odpowiedzialności karnej zasadę irrelewantności funkcji publicznej pełnionej przez oskarżonego. Oznacza to, że uchyla on przyznane przez prawo wewnętrzne lub międzynarodowe immunitety. Tym samym osoba pełniąca funkcję publiczną może być poddana jurysdykcji MTK mimo niemożności pociągnięcia tej osoby do odpowiedzialności przed sądem krajowym z powodu braku zgody uprawnionego podmiotu. Należy w związku z tym przyjąć, że w przypadku zainicjowania postępowania przed MTK Sejm winien z urzędu – na wniosek marszałka Sejmu – wszcząć postępowanie o uchyleniu takiej osobie immunitetu¹⁷.

¹³ Dz. U., poz. 67.

¹⁴ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2017 r., poz. 1904) [dalej: k.p.k.].

¹⁵ Art. 7c ust 4.

¹⁶ Rzymski Statut Międzynarodowego Trybunału Karnego sporządzony w Rzymie dnia 17 lipca 1998 r. (Dz. U., z dnia 9 maja 2003 r. Nr 78, poz. 708) [dalej: Statut MTK].

¹⁷ A. Domańska, *Rzecznik Praw...*, s. 85.

Wniosek uprawnionego podmiotu winien być złożony na ręce marszałka Sejmu, który nadaje mu bieg. Jeżeli wniosek nie spełnia wskazanych wyżej wymogów formalnych, wówczas marszałek Sejmu wzywa wnioskodawcę do poprawienia lub uzupełnienia wniosku w terminie 14 dni, wskazując niezbędny zakres zmian. W przypadku niepoprawienia lub nieuzupełnienia wniosku we wskazanym terminie i zakresie marszałek Sejmu postanawia o pozostawieniu wniosku bez biegu. Jeżeli zaś wniosek spełnia wskazane wymogi formalne, wtedy marszałek Sejmu kieruje go do organu właściwego do rozpatrzenia wniosku i zawiadamia jednocześnie o jego treści Rzecznika.

Zagadnienie właściwego organu – komisji zajmującej się takim wnioskiem – przez długie lata obowiązywania ustawy budziło wiele kontrowersji. Niestety ani ustawa o RPO, ani Regulamin Sejmu nie wskazywały, jaka to powinna być komisja. Przedstawiciele doktryny skłaniali się ku pogładowi, że właściwą będzie Komisja Sprawiedliwości i Praw Człowieka¹⁸. Teza taka była następstwem analizy określonego w załączniku do regulaminu zakresu działania komisji sejmowych. Zgodnie z obowiązującym wówczas pkt 23 załącznika do Regulaminu Sejmu należały do niej m.in. sprawy z zakresu przestrzegania praw człowieka. Dodatkowym argumentem przemawiającym za uznaniem Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka za właściwą w danej sprawie do rozpatrzenia wniosku o wyrażenie zgody na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej Rzecznika był fakt, że komisja ta opiniowała wniosek w sprawie wyboru kandydata na to stanowisko¹⁹.

Zagadnienie to zostało jednoznacznie uregulowane w 2016 r. postanowieniami rozdziału 10a Regulaminu Sejmu²⁰. Artykuł 130a znowelizowanych przepisów stanowi, że wniosek w sprawie wyrażenia zgody na pociągnięcie do odpowiedzialności za przestępstwo lub wykroczenie albo aresztowanie bądź zatrzymanie Rzecznika Praw Obywatelskich rozpatruje Komisja Regulaminowa, Spraw Poselskich i Immunitetowych.

Zgoda Sejmu musi mieć charakter „uprzedni”, tzn. zostać wyrażona przed wszczęciem postępowania karnego czy pozbawieniem wolności i wyrażona w formie uchwały izby. Niestety, przez wiele lat obowiązywania ustawy o RPO brakowało szczegółowej regulacji, w jakim trybie i jaką większością głosów uchwała taka winna być podjęta. Przedstawiciele doktryny proponowali różne rozwiązania. Według niektórych powinien zostać zastosowany w takim przypadku obowiązujący wówczas art. 120 Regulaminu Sejmu, zgodnie z którym uchwała taka winna być podjęta zwykłą większością głosów w obecności co naj-

¹⁸ Tamże, s. 86; J. Mordwiłko, *Uchylenie immunitetu Rzecznikowi...*, s. 64–65.

¹⁹ A. Szymt, *Na marginesie statutu Rzecznika Praw Obywatelskich* [w:] *Prawa człowieka. Społeczeństwo obywatelskie. Państwo demokratyczne. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Pawłowi Sarneckiemu*, red. P. Tuleje, M. Florczak-Wątor, S. Kubas, Warszawa 2010, s. 397.

²⁰ Rozdział 10a Regulaminu Sejmu został dodany przez art. 1 pkt 7 uchwały z dnia 9 czerwca 2016 r. (MP, poz. 512) zmieniającej uchwałę z dniem 17 czerwca 2016 r.

mniej połowy ustawowej liczby posłów²¹. Według innych, na zasadzie analogii, powinny być stosowane przepisy ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora regulujące procedurę wyrażenia zgody na pociągnięcie parlamentarzystów do odpowiedzialności karnej. W związku z powyższym uchwała o pozbawieniu Rzecznika immunitetu winna być podjęta przez Sejm bezwzględną większością głosów ustawowej liczby swoich członków²².

Luka powyższa także została uregulowana w 2016 r.²³ Artykuł 7c pkt 9 znowelizowanej ustawy o RPO stanowi, że Sejm wyraża zgodę na pociągnięcie Rzecznika do odpowiedzialności karnej w drodze uchwały podjętej bezwzględną większością ustawowej liczby posłów. Nieuzyskanie wymaganej większości głosów oznacza podjęcie uchwały o niewyrażeniu zgody na pociągnięcie Rzecznika do odpowiedzialności karnej.

III. W ten sposób wypełniono wprawdzie istniejącą przez wiele lat lukę, ale niestety mocą postanowień, które już na etapie procedowania wywoływały liczne kontrowersje. Krytycznie proponowaną regulację ocenił sam Rzecznik. W opinii przygotowanej dla Sejmu dr Adam Bodnar stwierdził, że „immunitet RPO powinien być uchylany przez Sejm kwalifikowaną, a nie bezwzględną większością głosów – bo taki zapis byłby «niewątpliwym ułatwieniem w egzekwowaniu odpowiedzialności osoby będącej Rzecznikiem»”. Według przedstawicieli Nowoczesnej nowelizacja zmierzała do ograniczenia niezależności RPO, bo „czynny polityk jakim jest Prokurator Generalny, będzie wpływał na bieg rozpatrzenia sprawy immunitetu niezależnego urzędu, jakim jest RPO”. Andrzej Matusiewicz (PiS), przedstawiciel wnioskodawców, replikował na ten zarzut: „Rola Prokuratora Generalnego jest tylko przekazanie wniosku; on nie bada warunków formalnych, tylko marszałek Sejmu; nie tworzymy prawa dla określonej osoby”²⁴. Na etapie prac w Sejmie do projektu ustawy złożono szereg wniosków mniejszości, w tym wnioski przewidujące możliwość zrzeczenia się immunitetu przez Rzecznika Praw Obywatelskich w zakresie wykroczeń przeciwko bezpieczeństwu i porządkowi w komunikacji (na wzór immunitetu parlamentarzystów oraz immunitetu sędziów, prokuratorów, Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych, Prezesa Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu i Rzecznika Praw Dziecka). Nie zyskały one jednak akceptacji izby. Sejm uchwalił ustawę w brzmieniu przedłożenia poselskiego ze zmianami wynikającymi jedynie z poprawek komisji²⁵.

²¹ J. Mordwiłko, *Uchylenie immunitetu Rzecznikowi...*, s. 64–65; P. Chybalski, *W sprawie trybu rozpatrzenia wniosku o wyrażenie zgody na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej RPO*, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 6 (89), s. 225–233.

²² A. Domańska, *Pozycja ustrojowo-prawna...*, s. 87.

²³ Ustawa z dnia 18 marca 2016 r. o zmianie ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich oraz niektórych innych ustaw (Dz. U., poz. 677).

²⁴ *Zmieniają się przepisy dotyczące uchylania immunitetów*, PAP, 4.05.2016.

²⁵ Opinia do ustawy o zmianie ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich oraz niektórych innych ustaw, druk nr 116, <https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/pl/senatekspertyzy/3423/plik/116.pdf> [dostęp: 10.02.2018].

Kontrowersje wokół nowelizacji ustawy o RPO wywołały także inne jej postanowienia. Marek Chmaj twierdzi, iż do uchylenia immunitetu będzie mógł przyczynić się każdy obywatel²⁶. Wystarczy, że poczuje się znieważony lub obrażony słowami Rzecznika. „Może wówczas wystąpić z oskarżenia prywatnego, zawiadamiając odpowiednie służby o podejrzeniu popełnienia przestępstwa i żądać uchylenia immunitetu oraz takich praw, jakie przysługują oskarżycielowi posiłkowemu”. Mając na uwadze fakt, że Rzecznik „[...] może się wypowiadać w wielu sprawach publicznych, w zakresie praw i wolności człowieka [...], jeśli ktoś poczuje się urażony, gwarancje immunitetowe mogą być zdjęte bardzo łatwo [...]”²⁷.

Kontrowersje wywoływał także pogląd, według którego z wyłączności kompetencji Sejmu do wyrażenia zgody na pociągnięcie Rzecznika do odpowiedzialności wynika brak możliwości dobrowolnego zrzeczenia się immunitetu przez ombudsmana. Argumentując takie stanowisko, jego zwolennicy twierdzili także, że brak możliwości zrzeczenia się immunitetu jest wyrazem zagwarantowania niezależności i niezawisłości instytucji. Mówi się nawet o konstytucyjnym zakazie zrzekania się immunitetu przez RPO, co tym samym wyklucza możliwość wprowadzenia regulacji ustawowej zezwalającej na to²⁸. Jednakże pogląd, według którego brak możliwości zrzeczenia się immunitetu jest wyrazem zagwarantowania niezależności i niezawisłości instytucji, nie jest przekonywający²⁹. Dyskusja przedstawicieli doktryny na temat ewentualnej możliwości zrzeczenia się przez ombudsmana immunitetu była następstwem wpłynięcia w lipcu 2008 r. do marszałka Sejmu wniosku o wyrażenie zgody przez Sejm na uchylenie immunitetu Rzecznikowi, co miałoby umożliwić pociągnięcie go do odpowiedzialności karnej³⁰. W lipcu i wrześniu tego samego roku w Biurze Analiz Sejmowych eksperci w sporządzonych opiniach potwierdzili niemożność zrzeczenia się immunitetu przez Rzecznika³¹, a następnie w dniu 11 lutego 2009 r. odbyło się posiedzenie sejmowej Komisji Regulaminowej i Spraw Poselskich, która zaopiniowała dla marszałka Sejmu sprawę trybu rozpatrzenia wniosku oskarżyciela prywatnego o wyrażenie zgody przez Sejm na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej Rzecznika Praw Obywatelskich. Faktem jest, że wykładnia językowa postano-

²⁶ Art. 7c 2. Wniosek o wyrażenie zgody na pociągnięcie Rzecznika do odpowiedzialności karnej w sprawie o przestępstwo ścigane z oskarżenia prywatnego składa oskarżyciel prywatny, po wniesieniu sprawy do sądu.

²⁷ P. Marzęcka, *Jak pozbyć się Rzecznika Praw Obywatelskich? Kolejna nowelizacja PiS*, Newsweek.pl, 18.12.2015 [dostęp: 10.02.2018].

²⁸ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 912.

²⁹ Por. W. Sokolewicz, *Teza 2 do art. 211 Konstytucji RP [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 3, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, red. L. Garlicki, P. Winczorek, wyd. 2, Warszawa 2008, s. 401.

³⁰ Janusz Kochanowski, Rzecznik V kadencji, został oskarżony przez adwokatów ze sprawy FOZZ o zniesławienie i zniewagę. Szerzej por. *Losy procesu karnego Rzecznika Praw Obywatelskich w rękach Sejmu*, PAP, 10.10.2008.

³¹ BAS WAUiP 402/09.

wień Konstytucji RP uniemożliwia zrzeczenie się immunitetu przez ombudsmána, jednak mając na względzie wykładnię funkcjonalną, samą istotę immunitetu formalnego, taka interpretacja, w moim przekonaniu, nie służy umocnieniu niezawisłości i niezależności ombudsmána. Dla skuteczności działania Rzecznika ogromne znaczenie ma wizerunek i zaufanie społeczne. A niemożność oczyszczenia się z zarzutów, owa „rysa” na wizerunku podważa autorytet osoby piastującej funkcję.

Błędnym jest także ograniczenie przez ustrojodawcę zakresu podmiotowego immunitetu wyłącznie do samego Rzecznika. Moim zdaniem ochroną tą powinni być objęci także jego zastępcy. Możliwe jest w związku z tym bądź znowelizowanie Konstytucji, co jest mało prawdopodobne, bądź kolejne znowelizowanie ustawy i objęcie tzw. immunitetem o ograniczonym zakresie zastępców RPO³². Skoro do zastępców RPO stosuje się odpowiednio przepisy o pracownikach urzędów państwowych, to oznacza, że nie ma przeszkód, by ustawodawca wyposażił zastępców, a także pełnomocników terenowych w immunitet – jak nazwał go Wojciech Sokolewicz – „immunitetem rzecznikowskim”³³.

Pamiętać należy, że Rzecznik nie został wyposażony w żadne kompetencje władcze, stąd skuteczność działania ombudsmána zależy w dużej mierze od autorytetu osoby piastującej urząd. Pisali o tym pierwsi Rzecznicy Praw Obywatelskich. Prof. Ewa Łętowska podkreślała, że ombudsmán jest bojownikiem o wolności i prawa. Przyrównywała siebie do papierowego tygrysa, a kiedy indziej do stróżującego psa, który ma czekać, ale nie wolno mu gryźć, przy czym jak twierdziła „u nas ma przede wszystkim aportować. Takie są oczekiwania. Ja szczekam i tarmoszę za nogawki. Nie spełniam oczekiwań”³⁴. Profesor Tadeusz Zieliński wskazywał wielokrotnie w swych wystąpieniach ubogość środków, którymi dysponuje chroniąc wolności i prawa człowieka i obywatela. Stąd też tak ogromną rolę w skuteczności działania Rzecznika ma jego osobisty autorytet. Wysoki prestiż ma rekompensować słabość środków prawnych, w które wyposażony został polski ombudsmán³⁵. Autorytet osobisty przekłada się w tym przypadku na autorytet organu. Dlatego też musi mieć on zagwarantowaną stabilną, niezależną od innych podmiotów, w tym także partii politycznych, pozycję ustrojową. Nowelizacja ustawy o RPO z 2016 r. częściowo wypełniła lukę w tym zakresie, ale niestety wprowadziła także unormowania, których jakość budzi zasadne wątpliwości.

³² Szerzej A. Domańska, *Pozycja ustrojowo-prawna Rzecznik...*, s. 88–89.

³³ Por. W. Sokolewicz, *Komentarz do art. 211 Konstytucji RP [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 3, *Komentarz do rozdziału IX Konstytucji. Rzecznik Praw Obywatelskich*, red. L. Garlicki, Warszawa 2003, s. 2.

³⁴ E. Łętowska, *Jak zaczynał Rzecznik Praw Obywatelskich*, Łódź 1992, s. 202.

³⁵ Szerzej A. Domańska, *Pozycja ustrojowo-prawna...*, s. 12–13.