

---

Paweł Cichosz

**ODPOWIEDZIALNOŚĆ KARNA  
PREZESA NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI  
WEDŁUG NAJNOWSZYCH UREGULOWAŃ PRAWNYCH**

Najwyższa Izba Kontroli<sup>1</sup>, jako naczelny organ kontroli państwowej, należy do jednych z najważniejszych instytucji w państwie. Stojący na jej czele Prezes posiada bardzo silną pozycję ustrojową, przekładającą się na pozostające w jego gestii liczne monokratyczne kompetencje, które tylko w części osłabione są przez działalność Kolegium NIK i innych wewnętrznych struktur kolegiałnych (np. komisji rozstrzygających, czy komisji opiniujących przyjmowanie pracowników NIK)<sup>2</sup>. Podejmowane przez Prezesa jednoosobowo decyzje zarówno o charakterze wewnętrznym, jak i zewnętrznym nie podlegają w zasadzie kontroli innych organów państwa. W okresie 6-letniej kadencji jest praktycznie nieodwoływalny, co może wytwarzać u osób pełniących tę funkcję poczucie nadmiernej pewności w działaniu i przekonanie o bezkarności za podejmowane decyzje. Taki stan prowadzić może do wykorzystywania aktualnie silnej pozycji w państwie dla celów osobistych, a nawet do nieprzestrzegania prawa, w tym także do naruszania przepisów prawa karnego<sup>3</sup>.

Z uwagi na charakter pełnionej funkcji, jak również przedmiot działalności NIK, Prezes może potencjalnie stać się sprawcą tzw. prze-

---

Mgr PAWEŁ CICHOSZ, radca prawny, ul. Graniczna 17/4, 20-010 Lublin, Polska,  
e-mail: p.cichosz@kancelariacichosz.pl

<sup>1</sup> Dalej cyt.: NIK.

<sup>2</sup> B. Szmulik, *Najwyższa Izba Kontroli*, w: *Ustrój organów ochrony prawnej*, red. B. Szmulik, M. Żmigrodzki, wyd. 3, Lublin: Wydawnictwo UMCS, 2005, s. 253-255.

<sup>3</sup> Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. *Kodeks karny*, Dz. U. z 2016 r., poz. 1137 z późn. zm. [dalej cyt.: k.k.].

stępstw urzędniczych, wśród których należy wymienić: nadużycie władzy (art. 231 § 1 k.k.), łapownictwo (art. 228 k.k.<sup>4</sup>), a także złośliwe naruszenie praw pracowniczych (art. 218 § 1a k.k.), czy zniesławienie (art. 212 k.k.). Ponadto może popełnić każde inne przestępstwo, zarówno nieumyślne, jak i umyślne. Rodzi się pytanie, czy w obecnym stanie prawnym możliwa jest realna odpowiedzialność karna Prezesa NIK za popełnione czyny zabronione? Z jednej strony, w myśl Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej<sup>5</sup>, wszyscy obywatele są równi wobec prawa i mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne (art. 32 ust. 1), z drugiej, Prezes NIK korzysta ze szczególnej ochrony prawnej w postaci posiadanego immunitetu (art. 206)<sup>6</sup>. Czy zatem immunitet przysługujący Prezesowi stanowi barierę uniemożliwiającą ściganie go w związku z podejrzeniem popełnienia przestępstwa, czy też jest niezbędną tarczą ochronną umożliwiającą nieskrępowane i niezależne wykonywanie przez niego funkcji szefa najważniejszej w państwie instytucji kontrolnej? Powyższe pytania stały się bardzo aktualne w związku z uchwaleniem przez Sejm w dniu 18 marca 2016 r. ustawy *o zmianie ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich oraz niektórych innych ustaw*<sup>7</sup>, w której wprowadzono jednolitą procedurę uchylania immunitetu przez Sejm, nie tylko Prezesowi NIK, ale także Rzecznikowi Praw Obywatelskich, Rzecznikowi Praw Dziecka, Generalnemu Inspektorowi Ochro-

---

<sup>4</sup> O przestępstwach urzędniczych, zarówno z art. 228 k.k., 231 k.k., jak i pozostałych, zob.: O. Górniok, *Rozdział XXIX. Przestępstwa przeciwko działalności instytucji państwowych oraz samorządu terytorialnego*, w: *Kodeks karny. Część szczególna. Komentarz do art. 222-316. Tom II*, red. A. Wąsek, wyd. 2, Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck, 2005, s. 3 n.

<sup>5</sup> *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm. [dalej cyt.: *Konstytucja*].

<sup>6</sup> Zob. także: ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. *o Najwyższej Izbie Kontroli*, Dz. U. z 2017 r., poz. 524 [dalej cyt.: *ustawa o NIK*], art. 18.

<sup>7</sup> Ustawa z dnia 18 marca 2016 r. *o zmianie ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich oraz niektórych innych ustaw*, Dz. U. poz. 677. Ustawa weszła w życie w dniu 1 czerwca 2016 r.

---

ny Danych Osobowych, Prezesowi Instytutu Pamięci Narodowej oraz posłom i senatorom.

## **1. Rodzaje odpowiedzialności Prezesa NIK w związku z pełnioną funkcją**

Prezes kieruje NIK i odpowiada przed Sejmem za jej działalność (art. 13 ustawy o NIK). Podległość NIK Sejmowi przesądza o rodzaju i zakresie odpowiedzialności Prezesa w związku z pełnioną funkcją. Sejm *in gremio* wypełniając swoją funkcję „nadrzędności” wobec NIK, w tym w stosunku do kierującego nią Prezesa, jest organem, od którego ostatecznie zależy, jaką odpowiedzialność poniesie popełniając czyn (czyny) o charakterze nagannym, w tym także przestępczym. Dlatego też w pierwszej kolejności zostaną scharakteryzowane rodzaje tej odpowiedzialności i ich skutki. Biorąc pod uwagę charakter czynów zarzuconych Prezesowi, a zwłaszcza, czy noszą one znamiona czynów zabronionych, trzeba wyróżnić następujące rodzaje odpowiedzialności: 1) odpowiedzialność polityczna, 2) odpowiedzialność służbowa i 3) odpowiedzialność karna.

### **1.1. Odpowiedzialność polityczna**

U podstaw odpowiedzialności politycznej Prezesa NIK leży fakt jego wyboru (powołania) przez Sejm, za zgodą Senatu, co powoduje ścisłe powiązanie pełnionej funkcji z Parlamentem, szczególnie Sejmem<sup>8</sup>. Wybór na stanowisko Prezesa jest „produktem emanacji układu politycznego”, mającego w danym czasie większość w obu Izbach Parlamentu. Odpowiedzialność polityczna Prezesa polega na ewentualnej utracie zaufania przez większość wobec jego działalności lub postawy. Negatywna ocena pracy Prezesa przez Sejm może być podkreślona stanowiskiem podjętym w tej sprawie w formie uchwały lub w innej dopusz-

---

<sup>8</sup> Szmulik, *Najwyższa Izba Kontroli*, s. 254.

czalnej formie (apel, deklaracja<sup>9</sup>). Wyrazem niezadowolenia Sejmu z pracy Prezesa może być przykładowo odrzucenie sprawozdania z działalności NIK, które to sprawozdanie Prezes przedstawia co roku przy okazji prezentowania analizy wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej oraz opinii w sprawie absolutorium dla Rządu (art. 7 ust. 1a ustawy o NIK). Nieprzyjęcie sprawozdania do akceptacji nie rodzi bezpośrednio żadnych konsekwencji prawnych, lecz wytwarza klimat nieprzychylności dla działań Prezesa, co może skutkować dalszymi krokami mającymi potwierdzić jego nieprzydatność na zajmowanym stanowisku<sup>10</sup>. Prezes, jako osoba kierująca organem państwowym podległym Sejmowi, nie może takich stanowisk lekceważyć, a nawet powinien rozważać rezygnację z pełnionej funkcji. Na tym etapie ponosi on jednak odpowiedzialność polityczną, która nie przekłada się wprost na konsekwencje prawne.

## 1.2. Odpowiedzialność służbowa

Odpowiedzialność służbowa Prezesa jest rezultatem wystąpienia jednej z przesłanek wymienionych w art. 17 ust. 1 ustawy o NIK, tj.: 1) zrzeczenie się stanowiska Prezesa; 2) skazanie prawomocnym wyrokiem sądu za popełnienie przestępstwa; 3) złożenie niezgodnego z prawdą oświadczenia lustracyjnego; 4) orzeczenie przez Trybunał Stanu zakazu zajmowania kierowniczych stanowisk lub pełnienia funkcji związanych ze szczególną odpowiedzialnością w organach państwowych. Efektem odpowiedzialności służbowej jest odwołanie Prezesa przez Sejm z zajmowanego stanowiska.

---

<sup>9</sup> M.in. takie formy działania przewiduje art. 158 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r., *Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, M. P. z 2012 r., poz. 32 z późn. zm. [dalej cyt.: *Regulamin Sejmu*].

<sup>10</sup> Np. nieprzyjmowanie do akceptacji przez komisje sejmowe kolejnych informacji o wynikach kontroli przeprowadzonych przez NIK, co może wywierać istotną presję w celu zrzeczenia się przez Prezesa stanowiska.

Wśród podstaw odwołania Prezesa z zajmowanego stanowiska należy wskazać m.in. wydanie wobec niego przez Trybunał Stanu orzeczenia o zakazie zajmowania kierowniczych stanowisk lub pełnienia funkcji związanych ze szczególną odpowiedzialnością. Osoby pełniące najważniejsze funkcje w państwie, w tym Prezes NIK, odpowiadają przed Trybunałem za naruszenie chociażby nieumyślnie Konstytucji lub ustawy, w związku z zajmowanym stanowiskiem lub w zakresie swojego urzędowania (art. 198 ust. 1 Konstytucji)<sup>11</sup>. Ustawa nie określa, jakiego rodzaju mają to być naruszenia. Organy stosujące te przepisy (Sejm, komisja sejmowa, Trybunał Stanu) mają możliwość dość szerokiej interpretacji sformułowania „naruszenie chociażby nieumyślnie Konstytucji lub ustawy”. Odpowiedzialność Prezesa NIK przed Trybunałem Stanu nie obejmuje czynów zabronionych pod groźbą kary, jak ma to miejsce w odniesieniu do Prezydenta RP, Prezesa Rady Ministrów i członków Rady Ministrów.

### **1.3. Odpowiedzialność karna**

Najbardziej dotkliwym rodzajem odpowiedzialności Prezesa NIK w związku z pełnioną funkcją jest odpowiedzialność karna za popełnione przestępstwa, która może generować także odpowiedzialność polityczną i służbową. Dlatego też w dalszej części artykułu, ten rodzaj odpowiedzialności będzie przedmiotem szczegółowej analizy.

## **2. Istota immunitetu**

Z konstytucyjnej zasady równości wobec prawa wynika, że nikt nie może uniknąć odpowiedzialności karnej za popełnione przestępstwa i wykroczenia, bez względu na pełnioną funkcję i status społeczny. Prezes NIK, który popełnia czyn zabroniony, jak każdy obywatel musi

---

<sup>11</sup> Zob. także: ustawa z dnia 26 marca 1982 r. o *Trybunale Stanu*, Dz. U. z 2016 r., poz. 2050, art. 1 ust. 1 pkt 4.

liczyć się z pociągnięciem go do odpowiedzialności karnej. Ustawodawca, chcąc jednak chronić Prezesa NIK przed przypadkowym, bądź złośliwym podejrzeniem i oskarżaniem o dokonanie czynów stanowiących przestępstwa bądź wykroczenia, skonstruował system osłonowy przed takim działaniem w postaci przysługującego mu immunitetu. Uzyskanie zgody uprawnionego organu na pociągnięcie Prezesa do odpowiedzialności karnej za konkretny czyn jest warunkiem *sine qua non* wszczęcia przeciwko niemu jakiegokolwiek postępowania karnego lub oskarżenia przed sądem. W razie uchylenia immunitetu ściganie może objąć wyłącznie czyn, co do którego nastąpiło uchylenie immunitetu<sup>12</sup>.

Wyrażenie „immunitet” wywodzi się z łacińskiego słowa *immunitas* i oznacza dosłownie „uwolnienie się od obowiązku”. Jest to instytucja pozwalająca na ograniczenie bądź całkowite wyłączenie stosowania określonych przepisów prawa powszechnie obowiązującego wobec pewnej grupy osób. Przysługuje on z mocy ustawy osobom zajmującym odpowiedzialne funkcje publiczne, które w ten sposób chronione są przed pochopnym i nieuzasadnionym działaniem publicznych organów ścigania i oskarżeniem przez osoby prywatne. Trzeba zgodzić się ze stwierdzeniem, że stosowanie immunitetów jest ograniczeniem konstytucyjnej zasady równości wobec prawa i równego traktowania wszystkich przez organy publiczne, wyrażonej w art. 32 Konstytucji, ale wynikające z niej podstawowe prawo podmiotowe nie jest bezwzględne i może podlegać ograniczeniom na zasadach określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji<sup>13</sup>.

Immunitet przysługujący Prezesowi NIK polega na tym, że nie może on – bez uprzedniej zgody Sejmu – zostać pociągnięty do odpowiedzialności karnej ani pozbawiony wolności (art. 206 Konstytucji; art. 18

---

<sup>12</sup> T. Grzegorzczak, *Immunitet karnoprosesowy funkcjonariuszy NIK*, „Kontrola Państwowa” 3 (1996), s. 30-35.

<sup>13</sup> B. Janusz-Pohl, *Immunitety w polskim postępowaniu karnym*, Warszawa: Wolters Kluwer Polska, 2009, s. 54.

ustawy o NIK). Powinno to nastąpić przed planowaną czynnością przedstawienia zarzutów przez organy ścigania lub przed oskarżeniem przez osoby prywatne w postępowaniu przed sądem<sup>14</sup>. Ewentualne tego typu działania wykonane przez organy ochrony prawnej w stosunku do Prezesa, podjęte zgodnie z ustalonym ustawowo trybem, bez wcześniejszej zgody są z mocy prawa nieważne, a osoby, które dokonałyby tego, same narażają się na odpowiedzialność karną. Immunitet ustanowiono po to, aby gwarantował swobodę wykonywania funkcji Prezesa NIK, a także chronił jego niezależność.

Należy wyróżnić immunitet materialny i formalny<sup>15</sup>. Immunitet materialny polega na zniesieniu karalności za przestępstwo popełnione w związku z zajmowanym stanowiskiem bądź w tym zakresie wprowadzeniu nieodpowiedzialności<sup>16</sup>. Ten rodzaj immunitetu sprawia, że osoba nim objęta nie może być w ogóle pociągnięta do odpowiedzialności karnej, nawet po ustaniu przyczyny, która spowodowała taką ochronę. Przykładem jest immunitet przysługujący posłom i senatorom, wyłączający odpowiedzialność karną tej grupy osób za czyny związane z działalnością mieszczącą się w wypełnianiu mandatu parlamentarzysty. Trwa on również po wygaśnięciu mandatu posła i senatora (immunitet trwały). Natomiast immunitet formalny polega na ograniczeniu dopusz-

---

<sup>14</sup> J. Skorupka, *Komentarz do art. 17, w: Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, red. Tenże, Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck, 2017, Legalis. Autor stwierdza, że brak uzyskania zezwolenia właściwej władzy uniemożliwia na przejście do fazy *in personam* postępowania przygotowawczego oraz postępowania głównego, nie stanowi natomiast negatywnej przesłanki dla wszczęcia postępowania przygotowawczego w sprawie (*in rem*).

<sup>15</sup> K. Marszał, *Proces karny*, Katowice: „Volumen”, 2003, s. 120; L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, wyd. 2, Warszawa: Liber, 1998, s. 184. Zob. także: T. Grzegorzczuk, *Kodeks postępowania karnego wraz z komentarzem do ustawy o świadku koronnym*, wyd. 3, Kraków: Zakamycze, 2003, s. 108-109.

<sup>16</sup> Marszał, *Proces karny*, s. 120. Zob. także: Skorupka, *Komentarz do art. 17*, który w tezie 40 podaje, za T. Grzegorzczukiem, że w przypadku immunitetu materialnego chodzi w rzeczywistości o niepodleganie orzecznictwu polskich sądów karnych, co nie oznacza niepodlegania jurysdykcji tych sądów.

czalności ścigania, czyli możliwości przedstawienia zarzutu popełnienia czynu karalnego lub oskarżenia, bez uprzedniej zgody odpowiedniego organu. Czasowo uniemożliwia on prowadzenie przeciwko uprawnionemu postępowania karnego (stanowi negatywną przesłankę procesową). Jest instytucją prawa procesowego, a nie materialnego<sup>17</sup>. Tylko wyrażna zgoda właściwych organów państwowych wyrażona w stosunku do konkretnych osób, umożliwia rozpoczęcie procedury zmierzającej do pociągnięcia ich do odpowiedzialności karnej. Immunitet Prezesa NIK polega na zakazie pociągania go do odpowiedzialności karnej za przestępstwa i wykroczenia, w tym także za przestępstwa i wykroczenia skarbowe. Nie obejmuje on kar porządkowych, np. nałożenie przez sąd grzywny za niestawienie się na rozprawę albo obrazę sądu, co jest oczywiste z uwagi na fakt, że nie jest to forma odpowiedzialności karnej. Prezes NIK korzysta z immunitetu zarówno za czyny związane z wykonywaniem jego funkcji jako Prezesa, jak również za czyny z tą funkcją niezwiązane (immunitet pełny)<sup>18</sup>. Trwa on tylko w okresie pełnienia stanowiska, ale Prezes objęty jest także immunitetem kontrolerskim<sup>19</sup>, który obowiązuje również po ustaniu stosunku pracy. Ten rodzaj ochrony (immunitet kontrolerski) jest jednak immunitetem niepełnym, ponieważ dotyczy zakazu pociągnięcia Prezesa NIK do odpowiedzialności karnej bez zgody Sejmu, ale tylko z powodu jego czynności służbowych<sup>20</sup>. Instytucja immunitetu nie służy zapewnieniu bezkarności pewnej uprzywilejowanej grupie osób, lecz stanowi rodzaj ochrony przed zbyt pochopnym lub bezpodstawnym oskarżaniem osób pełniących ważne funkcje publiczne. Jeżeli organy ścigania lub osoby prywatne dysponują wystarczającym materiałem dowodowym, świad-

---

<sup>17</sup> Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne*, s. 184.

<sup>18</sup> E. Jarzęcka-Siwik, B. Skwarka, *Najwyższa Izba Kontroli. Komentarz do ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli*, Warszawa: Difin, 2015, s. 79.

<sup>19</sup> Ustawodawca w art. 88 ust. 2 ustawy o NIK *explicite* stanowi, że immunitet ten obowiązuje także po ustaniu stosunku pracy [w Najwyższej Izbie Kontroli – P.C.].

<sup>20</sup> Jarzęcka-Siwik, Skwarka, *Najwyższa Izba Kontroli*, s. 79.

czącym o przestępczej działalności Prezesa NIK, to z pewnością Sejm nie będzie roztaczał nad nim „tarczy ochronnej”, ale przeciwnie, uchyli mu immunitet, aby można było sprawę wyjaśnić przed niezawisłym sądem. Sam zainteresowany, czyli Prezes NIK, nie może zrzec się immunitetu i skutecznie usunąć przeszkody prawnej uniemożliwiającej przedstawienie mu zarzutów (w przypadku przestępstw ściganych z oskarżenia publicznego) lub rozpoznanie sprawy przez sąd karny (w przypadku czynów ściganych z oskarżenia prywatnego). Nie jest on „dysponentem” tego szczególnego środka ochrony przed działaniami innych organów lub osób, których działania mają na celu wyłącznie ograniczenie jego niezależności, a w konsekwencji doprowadzenie do odwołania z zajmowanego stanowiska Prezesa. Skazanie go prawomocnym wyrokiem za przestępstwo (również nieumyślne) stanowi bezwzględną przesłankę do odwołania Prezesa przez Sejm.

Immunitet ma chronić Prezesa przed nieuzasadnionym wszczęciem postępowania, także z oskarżenia prywatnego, m.in. przez osoby związane z jednostkami kontrolowanymi. Proces kontrolny toczy się często w warunkach konfliktu interesów. NIK zainteresowany jest wszechstronnym wyjaśnieniem stanu faktycznego w obszarze kontrolowanym, dokonaniem obiektywnej oceny kontrolowanej działalności (art. 28 ust. 1 ustawy o NIK) i wydaniem zaleceń pokontrolnych. Domniemanym celem kontrolowanego jest natomiast pokazanie swojej działalności w jak najlepszym świetle. Może to prowadzić do narastania napięć pomiędzy instytucją kontrolną a osobami reprezentującymi podmiot kontrolowany. Prezes NIK, jako odpowiedzialny za działalność całej instytucji, może stać się obiektem działań odwetowych, m.in. poprzez bezpodstawne oskarżenie przed organami ścigania bądź bezpośrednio przed sądem, w trybie prywatno-skargowym. Immunitet stanowi więc istotną gwarancję niezależnego, bezstronnego i wolnego od wszelkich nacisków wypełniania przez Prezesa funkcji kontrolnej. Nie należy traktować instytucji immunitetu jako uprzywilejowania osób

nim objętych, gdyż stanowi ona *sui generis* kontratyp powszechnego ścigania przestępstw i wykroczeń oraz stosowana jest także w innych krajach, a także akceptowana przez większość przedstawicieli doktryny i środowiska prawniczego<sup>21</sup>. Świadomość ochrony prawnej związanej z posiadaniem immunitetu ma służyć budowaniu postaw społecznie odpowiedzialnych i zwiększeniu pewności w działaniu kontrolerskim, wzmacniającym determinację do ujawniania i eliminacji zjawisk patologicznych w życiu publicznym. Jednocześnie taka szczególna ochrona nie powinna być sposobem na uniknięcie odpowiedzialności w sytuacjach faktycznego popełnienia przestępstwa bądź wykroczenia.

Immunitet, jaki przysługuje Prezesowi, nie zwalania go od odpowiedzialności konstytucyjnej przed Trybunałem Stanu za naruszenie Konstytucji lub ustawy w związku z zajmowanym stanowiskiem lub w zakresie swojego urzędowania. Nie chroni także przed odpowiedzialnością związaną z naruszeniem dyscypliny finansów publicznych, która może powstać z racji nieprawidłowego gospodarowania przez Prezesa środkami finansowymi przewidzianymi w budżecie NIK.

### 3. Uchylenie immunitetu Prezesowi NIK – ochrona względna

Immunitet polega na uznaniu, że osoba nim objęta nie podlega odpowiedzialności karnej, pomimo wypełnienia formalnych znamion przestępstwa (immunitet materialny), bądź wyłączeniu zastosowania karnych środków ścigania, czyli przyznaniu prawa do nietykalności (zatrzymanie, aresztowanie, itp.) lub niemożliwości pociągnięcia do odpowiedzialności karnej bez zgody odpowiedniego organu (immunitet formalny). Stanowi on gwarancję ochrony karnej określonych grup zawodowych przed pociągnięciem ich do odpowiedzialności karnej lub przed przeprowadzeniem przeciwko nim postępowania karnego<sup>22</sup>. Podstawo-

<sup>21</sup> Janusz-Pohl, *Immunitety w polskim postępowaniu karnym*, s. 62 n.

<sup>22</sup> P. Hofmański, *Immunitety*, w: *Wielka Encyklopedia Prawa*, red. B. Hołyst, wyd. 2, Warszawa: Wydawnictwo Prawo i Praktyka Gospodarcza, 2005, s. 265.

wym celem immunitetu jest zagwarantowanie funkcjonariuszom państwowym, iż w czasie sprawowania przez nich funkcji nie będą przeciwko nim wszczynane niczym nieuzasadnione postępowania karne<sup>23</sup>. Dopóki immunitet formalny nie zostanie uchylony nie jest możliwe wszczęcie albo kontynuowanie postępowania karnego przeciwko Prezesowi NIK (przedstawienie zarzutów). Immunitet Prezesa powoduje zakaz pociągnięcia go do odpowiedzialności karnej za przestępstwa i wykroczenia, w tym także przestępstwa i wykroczenia skarbowe (immunitet pełny)<sup>24</sup>. Jeszcze do niedawna tryb uchylecia immunitetu Prezesowi NIK nie był przedmiotem regulacji, tak jakby ustawodawca nie zakładał wystąpienia w rzeczywistości przypadków stanowiących podstawy do jego uchylecia. Teoretycznie możliwe było w takiej sytuacji odpowiednie stosowanie przepisów zawartych w Regulaminie Sejmu, które dotyczyły posłów. Dopiero ustawą *o zmianie ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich oraz niektórych innych ustaw* uregulowano szczegółowo tę kwestię. Ustawodawca ujednotlił procedurę rozpatrywania wniosków o wyrażenie zgody na pociągnięcie do odpowiedzialności prawnej innych osób pełniących ważne funkcje państwowe, takich jak: Rzecznik Praw Obywatelskich, Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych, Prezes Instytutu Pamięci Narodowej oraz posłowie i senatorowie. Uregulowanie ustawowe procedury uchylecia immunitetu Prezesowi NIK wzmocniło pozycję nadrzędną Sejmu w stosunku do NIK, gdyż usunęło barierę praktycznie blokującą do tej pory realne oskarżenie Prezesa o popełnienie przestępstw czy wykroczeń<sup>25</sup>. Pomimo, że ustawodawca dość skrupulatnie określił tryb i zasa-

---

<sup>23</sup> A. Szyszko, *Immunitet sędziowski gwarancją niezawisłości*, w: *Transformacja systemów wymiaru sprawiedliwości. Tom I. Pozycja ustrojowa władzy sądowniczej i uwarunkowania transformacji*, red. J. Jaskiernia, Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek, 2011, s. 469.

<sup>24</sup> Jarzęcka-Siwik, Skwarka, *Najwyższa Izba Kontroli*, s. 79.

<sup>25</sup> Zgodnie z art. 18f ustawy o NIK, przepisy dotyczące odpowiedzialności karnej Prezesa NIK stosuje się odpowiednio do odpowiedzialności za wykroczenia.

dy wyrażania zgody na pociągnięcie Prezesa NIK do odpowiedzialności karnej, to w dalszym ciągu przy interpretacji przepisów z tego zakresu pomocne okazują się poglądy teoretyków i praktyków wyrażone w związku z tą tematyką dotyczącą parlamentarzystów, jak też sędziów i prokuratorów<sup>26</sup>. W literaturze spotyka się często odwoływanie do ustaleń teoretycznych wypracowanych przy analizie zakresu immunitetu posła i senatora, w tym również do samego znaczenia pojęć immunitetu formalnego i nietykalności<sup>27</sup>.

Przedawnienie karalności w postępowaniu karnym czynu objętego immunitetem nie biegnie w okresie korzystania z immunitetu przez Prezesa NIK. Dochodzi więc do zawieszenia biegu przedawnienia czynów zabronionych, które mogą być popełnione zarówno w czasie sprawowania funkcji, jak również przed jej objęciem. Zapobiega to przedawnieniu, czyli faktycznej bezkarności za czyny zabronione popełnione przez Prezesa NIK, a nieosądzone lub nieobjęte postępowaniem prowadzonym przez organy ścigania, szczególnie w sytuacji, gdyby został on wybrany na drugą kadencję. Osądzenie sprawy (wydanie wyroku lub postanowienia przez sąd) czyni problem przedawnienia bezprzedmiotowym z uwagi na powagę rzeczy osądzonej (*res iudicata*)<sup>28</sup>.

---

<sup>26</sup> L. Garlicki, *Komentarz do art. 105*, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz IV*, red. Tenże, Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe, 2003. J. Mordwilko, *Rozpatrywanie wniosku o uchylenie immunitetu z udziałem oskarżyciela prywatnego i jego pełnomocnika*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych” 3 (15) 2007, s. 186-189.

<sup>27</sup> P. Jaros, *Rzecznik Praw Dziecka w Polsce. Ukształtowanie Rzecznika Praw Dziecka w Polsce jako organu państwowego. Komentarz do ustawy o Rzeczniku Praw Dziecka*, Warszawa: Biuro Rzecznika Praw Dziecka, 2013, s. 116-117.

<sup>28</sup> Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 17 listopada 2004 r., sygn. akt V KK 342/04, OSNwSK 2004, nr 1, poz. 2103. Negatywną przesłanką procesową jest stan rzeczy osądzonej (*res iudicata*). Stosownie do tego przepisu, wszczęciu i kontynuowaniu postępowania karnego stoi na przeszkodzie prawomocne zakończenie postępowania karnego, co do tego samego czynu tej samej osoby (*ne bis in idem*), zob.: ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. *Kodeks postępowania karnego*, Dz. U. z 2016 r., poz. 1749 z późn. zm. [dalej cyt.: k.p.k.], art. 17 § 1 pkt 7.

W toku prac legislacyjnych postulowano, aby w przypadku wniosku o wyrażenie zgody na pociągnięcie Prezesa NIK do odpowiedzialności karnej opartego na tych samych podstawach faktycznych i prawnych, jak ten w przypadku którego Sejm wcześniej nie wyraził zgody na pociągnięcie Prezesa do odpowiedzialności karnej, Marszałek Sejmu postanawia o pozostawieniu wniosku bez biegu<sup>29</sup>. Tworzyłyby to barierę dla kolejnych prób uchylecia immunitetu Prezesowi NIK w takim samym stanie faktycznym i dowodowym. Niestety, propozycja ta nie zyskała poparcia Sejmu i taki stan prawny może zachęcać do ponawiania wniosków o pociągnięcie Prezesa do odpowiedzialności karnej, pomimo że Sejm zajął już w danej materii jednoznaczne stanowisko. Tymczasem proponowane rozwiązanie odpowiadało zasadzie obowiązującej prokuratora w toku postępowania przygotowawczego, zgodnie z którą umorzone postępowanie może być w każdym czasie podjęte na nowo na mocy postanowienia prokuratora, wyłącznie wtedy, jeżeli nie będzie się toczyć przeciw osobie, która w poprzednim postępowaniu występowała w charakterze podejrzanego (art. 327 § 1 k.p.k.)<sup>30</sup>. *A contrario*, niedopuszczalne jest podjęcie postępowania przygotowawczego umorzonego przeciwko tej samej osobie w tym samym stanie dowodowym, który istniał w momencie podejmowania decyzji o jego umorzeniu. Natomiast prawomocnie umorzone postępowanie przygotowawcze wznawia się przeciwko osobie, która występowała w charakterze podejrzanego, na mocy postanowienia prokuratora nadzrędnego nad tym, który wydał lub zatwierdził postanowienie o umorzeniu, tylko wówczas, gdy ujawnią się nowe istotne fakty lub dowody nieznanne w poprzednim postępowaniu albo gdy zachodzi okoliczność

---

<sup>29</sup> Sprawozdanie Komisji Regulaminowej i spraw Poselskich oraz Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka (druk sejmowy nr 272), wniosek mniejszości zgłoszony przez posłankę B. Dolniak i posłankę K. Gasiuk-Pihowicz. Taka regulacja korelowałaby z przytoczonym wyżej judykatem Sądu Najwyższego.

<sup>30</sup> Przepis ten stosuje się odpowiednio w sprawie, w której odmówiono wszczęcia śledztwa lub dochodzenia.

określona w art. 11 § 3 k.p.k. (w wypadku uchylenia lub istotnej zmiany treści prawomocnego wyroku, z powodu którego zostało ono umorzona).

Do dnia wejścia w życie ustawy o *zmianie ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich oraz niektórych innych ustaw*, w okresie sprawowania funkcji Prezesa biegły terminy przedawnienia karalności ewentualnie popełnionych przez niego przestępstw. W ciągu 12 lat (dwie pełne 6-letnie kadencje) mogły ulec przedawnieniu pewnego rodzaju przestępstwa, które oskarżyciele publiczni chcieliby zarzucić Prezesowi (lub osoby prywatne zamierzające oskarżyć go w postępowaniu prywatno-skargowym). W polskim prawie karnym, gdy czyn stanowi występki zagrożony karą pozbawienia wolności przekraczającą 5 lat, jego karalność przedawnia się z upływem 15 lat od czasu popełnienia przestępstwa, natomiast gdy czyn stanowi występki zagrożony karą pozbawienia wolności przekraczającą 3 lata, przedawnienie karalności następuje z upływem 10 lat. Pozostałe występkę przedawniają się z upływem 5 lat od daty popełnienia czynu zabronionego (art. 101 § 1 i 2 k.k.).<sup>31</sup> Większość przestępstw, które dotyczą sfery urzędniczej, przedawnia się z upływem 5 lub 10 lat<sup>32</sup>. Prezes NIK może być potencjalnie sprawcą innych „pospolitych przestępstw”, które zostaną ujawnione dopiero po upływie kadencji. Ustawodawca, mając powyższe na uwadze, wydłużył czas, w którym możliwe jest ściganie przestępstw popełnionych przez Prezesa NIK o okres po zakończeniu pełnienia przez niego tej funkcji, w sytuacji, gdyby do Sejmu nie trafił wniosek o uchylenie

---

<sup>31</sup> Ponadto, zgodnie z art. 102 k.k., jeżeli w okresie, o którym mowa w art. 101 k.k., wszczęto postępowanie, karalność przestępstw określonych w art. 101 § 1 k.k. ustaje z upływem 10 lat, a w pozostałych wypadkach – z upływem 5 lat od zakończenia tego okresu.

<sup>32</sup> Np. płatna protekcja (art. 230a k.k.) zagrożona jest karą pozbawienia wolności od 6 miesięcy do 8 lat, tak więc okres przedawnienia karalności wynosi 10 lat, zaś nadużycie funkcji (art. 231 k.k.) zagrożone jest karą pozbawienia wolności do 3 lat, lub jeżeli sprawca działa w celu osiągnięcia korzyści majątkowej (postać kwalifikowana) od roku do 10 lat pozbawienia wolności, czyli okres przedawnienia karalności wynosi również 10 lat.

immunitetu za czyny popełnione w okresie jego kadencji albo Sejm – pomimo wpłynięcia takiego wniosku – nie rozpatrzył go z różnych przyczyn (art. 18a ustawy o NIK). Wydłużenie czasu ścigania i karalności takich czynów zabronionych wyraźnie zwiększa szanse poniesienia przez Prezesa realnej odpowiedzialności karnej z tytułu ich sprawstwa. Odmowa uchylenia Prezesowi immunitetu przez Sejm oznacza, że nie można występować z takim wnioskiem ponownie, chyba że prokuratura zgromadzi nowe dowody przemawiające na niekorzyść osoby podejrzanej. Stanowisko Sejmu stanowi swoistą „powagę rzeczy osądzonej” i wynika z ogólnych zasad prowadzenia postępowania karnego. Zawieszenie biegu przedawnienia w okresie sprawowania funkcji przez Prezesa ma także znaczenie w przypadku, gdyby ujawniono dokonane przez niego czyny karalne po zakończeniu kadencji i nie były one związane z wykonywaniem czynności służbowych przez Prezesa. W tym zakresie posiadany przez niego immunitet wygasa wraz z zakończeniem pracy na stanowisku i do skutecznego ścigania bądź oskarżenia nie jest już wymagana zgoda Sejmu. Jeżeli ujawniono czyny karalne związane z tymi czynnościami służbowymi (objęte tzw. immunitetem kontrolerskim, czyli immunitetem niepełnym, lecz trwałym), to wówczas do skutecznego ścigania w trybie publicznym, bądź oskarżenia w trybie prywatno-skargowym wymagana jest także zgoda Sejmu. Pojęcie „czynności służbowe” należy rozumieć w kontekście aktywności zawodowej jako działania, jak i zaniechania w ramach przypisanego Prezesowi zakresu kompetencji<sup>33</sup>. O „czynnościach służbowych” można mówić zarówno w kontekście przysługujących Prezesowi uprawnień w zakresie nadzoru nad szeroko pojętym postępowaniem kontrolnym, jak też zadań w obszarze publiczno-ustrojowym, organizacyjnym, kadrowym, reprezentacyjnym i finansowo-budżetowym. Chodzi o takie czyny

---

<sup>33</sup> E. Jarzęcka-Siwik, *Procedura uchylenia immunitetu kontrolerskiego przez Kolegium NIK – immunitet gwarancją niezależności i praworządności*, „Kontrola Państwowa” 2 (2016), s. 18.

zabronione, które zostały popełnione przez wykonywanie lub przy wykonywaniu czynności służbowych i w związku z takimi czynnościami<sup>34</sup>. Zawieszenie biegu przedawnienia czynów karalnych popełnionych w okresie wykonywania funkcji Prezesa oznacza, że zaczyna ono dopiero biec po upływie jego kadencji lub wcześniejszego odwołania.

Ustawodawca określił dość precyzyjnie tryb postępowania w sprawach o wyrażenie zgody na pociągnięcie Prezesa NIK do odpowiedzialności karnej lub aresztowanie i zatrzymanie. Prokuratura powszechnej jednostki organizacyjnej prokuratury prowadząca postępowanie w sprawie karnej<sup>35</sup>, w którym to postępowaniu – jego zdaniem – zebrano wystarczające dowody świadczące o popełnieniu przez Prezesa NIK czynu zabronionego, nie może złożyć bezpośrednio do Sejmu wniosku o wyrażenie zgody na pociągnięcie go do odpowiedzialności karnej. Może to uczynić jedynie za pośrednictwem Prokuratora Generalnego. Prokurator Generalny, jako zwierzchnik służbowy wszystkich prokuratorów, ma prawo do odrzucenia takiego wniosku, uzupełnienia go bądź wniesienia poprawek, ponieważ kieruje on działalnością prokuratury, wydając zarządzenia, wytyczne i polecenia (art. 13 § 1 Prawa o prokuraturze)<sup>36</sup>. Ostatecznie to on decyduje, czy skierować wniosek w sprawie uchylenia immunitetu Prezesowi NIK, czy też pozostawić go bez dalszego biegu. Na nim ciąży obowiązek analizy zebranego materiału dowodowego i podjęcie ostatecznej decyzji w kwestii skierowania wniosku do dalszego procedowania. Przeciwny pogląd sprowadzający się do uczynienia Prokuratora Generalnego jedynie biernym „pośrednikiem” w przekazywaniu wniosku do Marszałka Sejmu, przeczyłby jego

---

<sup>34</sup> Jarzęcka-Siwik, Skwarka, *Najwyższa Izba Kontroli*, s. 309.

<sup>35</sup> Może to być prokurator Prokuratury Krajowej, regionalnej, okręgowej lub regionalnej, zgodnie z art. 16 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. *Prawo o prokuraturze*, Dz. U. poz. 177 z późn. zm. [dalej cyt.: *Prawo o prokuraturze*].

<sup>36</sup> Ponadto prokurator przełożony uprawniony jest do zmiany lub uchylenia decyzji prokuratora podległego (art. 8 § 1 *Prawa o prokuraturze*).

szczególnie wysokiej pozycji w systemie organów prokuratury i jego roli w ściganiu przestępczości.

Zaakceptowany przez siebie wniosek Prokurator Generalny składa Marszałkowi Sejmu. Wniosek o wyrażenie zgody na pociągnięcie Prezesa NIK do odpowiedzialności karnej powinien odpowiadać ściśle określonym wymogom formalnym, które podlegają badaniu przez Marszałka Sejmu. Wniosek niespełniający wymogów przewidzianych prawem podlega zwrotowi z wezwaniem do jego uzupełnienia lub poprawienia. Prawidłowo złożony wniosek kierowany jest przez Marszałka do Komisji Regulaminowej, Spraw Poselskich i Immunitetowych (art. 130a Regulaminu Sejmu). Po rozpatrzeniu wniosku, komisja sporządza sprawozdanie, które doręcza niezwłocznie Marszałkowi i posłom. Sejm rozpatruje sprawozdanie komisji po wysłuchaniu posła sprawozdawcy i ewentualnie Prezesa NIK, jeżeli sobie tego życzy. Rozstrzygnięcie następuje na posiedzeniu plenarnym Sejmu w wyniku głosowania jawnego. Sejm wyraża zgodę na pociągnięcie Prezesa NIK do odpowiedzialności w drodze uchwały podjętej bezwzględną większością ustawowej liczby posłów. Jeżeli wniosek nie uzyska wymaganej większości głosów oznacza to podjęcie uchwały o niewyrażeniu zgody na pociągnięcie Prezesa NIK do odpowiedzialności karnej.

Sejm, rozpatrując wniosek o uchylenie immunitetu, obowiązany jest do rzetelnego przeanalizowania wszystkich materiałów nadesłanych przez wnioskodawców dotyczących tej sprawy (wszyscy posłowie indywidualnie oraz szczególnie posłowie wchodzący w skład Komisji Regulaminowej, Spraw Poselskich i Immunitetowych). Sejm nie może wystąpić w roli oskarżyciela prywatnego lub publicznego, ani w charakterze sądu właściwego do orzekania. Jego funkcja sprowadza się do zajęcia wyważonego i obiektywnego stanowiska, zgodnego z prawem i zasadą sprawiedliwości społecznej, uwzględniającego wszystkie okoliczności, w jakich doszło do czynu, który organy prokuratury oceniają jako przestępstwo. Immunitet stanowić ma jednak realną ochronę przed szyka-

nami, w tym przed pochopnym oskarżeniem przed organami wymiaru sprawiedliwości. Wymusza to badanie przez Sejm *meritum* zagadnienia, czyli podstaw faktycznych oskarżenia (czy zebrano dostateczne dowody, uzasadniające przedstawienie zarzutów podejrzanemu) oraz ustalenia, czy wyczerpane zostały znamiona czynu zabronionego. Sejm wypełnia rolę swoistego „przedsądu”, która to instytucja znana jest sądowni dyscyplinarnemu orzekającemu w sprawie uchylenia immunitetu sędziowskiego<sup>37</sup>. Powinien przy tym zapewnić osobie, wobec której wystąpiono o uchylenie immunitetu, swobodę wypowiedzi oraz złożenie pisemnych lub ustnych wniosków (art. 18c ust. 6 ustawy o NIK), a także ocenić wartość materiału dowodowego, opierając się na opiniach ekspertów.

Oskarżyciel prywatny składa wniosek o wyrażenie zgody na pociągnięcie Prezesa NIK do odpowiedzialności karnej (o uchylenie immunitetu) po wniesieniu sprawy do sądu (art. 18b ust. 2 i 3 ustawy o NIK). W związku z tzw. przymusem adwokackim, wniosek musi być sporządzony przez adwokata lub radcę prawnego, chyba że składają go w swoich sprawach sędziowie, prokuratorzy, radcowie prawni, adwokaci, notariusze, profesorowie i doktorzy habilitowani nauk prawnych. Upoważnione osoby kierują wniosek bezpośrednio do Marszałka Sejmu, który zobowiązany jest, po sprawdzeniu, czy spełnia on wymogi formalne – podobnie jak w przypadku wniosku Prokuratora Generalnego – przekazać go do rozpatrzenia Komisji Regulaminowej, Spraw Poselskich i Immunitetowych. Rozstrzygnięcie następuje w formie uchwały – w obecności Prezesa NIK – na posiedzeniu plenarnym Sejmu (art. 18c ust. 9 ustawy o NIK). Marszałek Sejmu zobowiązany jest do przekazania uchwały jak najszybciej Prokuratorowi Generalnemu, jako bezpośredniemu wnioskodawcy, ten natomiast właściwej jed-

---

<sup>37</sup> Jarzęcka-Siwik, *Procedura uchylenia immunitetu*, s. 21. Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 8 maja 2007 r., sygn. akt SNO 22/07, w: <http://www.sn.pl/sites/orzecznictwo/Orzeczenia1/SNO%2022-07.pdf> [dostęp: 18.04.2017].

nostce prokuratury, która prowadzi postępowanie w tej sprawie. Jeżeli wnioskodawcą jest osoba fizyczna jako oskarżyciel prywatny, to uchwała Sejmu przekazywana jest do tej osoby oraz do sądu, przed którym toczy się postępowanie prywatno-skargowe. Marszałek Sejmu nie ma obowiązku przekazywania uchwały Prezesowi NIK. Uchwały podjęte w tym trybie podlegają ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”.

Prezes NIK korzysta z dwojakiego rodzaju immunitetowej ochrony prawnej, tj. immunitetu pełnego, przysługującego na podstawie art. 206 Konstytucji i art. 18 ustawy o NIK, polegającego na zakazie pociągania go do odpowiedzialności karnej za wszystkie przestępstwa (w tym skarbowe), zarówno związane z wykonywaniem przez niego funkcji Prezesa, jak też z tą funkcją niezwiązane, a także z immunitetu kontrolerskiego (art. 88 ustawy o NIK), którego zakres dotyczy tylko czynów związanych z wykonywaniem czynności służbowych. Immunitet pełny nie ma charakteru trwałego i wygasa wraz z zakończeniem kadencji, w przeciwieństwie do immunitetu kontrolerskiego, który trwa także pomimo zakończenia okresu sprawowania funkcji Prezesa NIK. Wynika z tego, że pełniąc funkcję Prezesa, w zakresie czynów karalnych, które mógł popełnić wykonując swoje czynności służbowe, podlega on podwójnej ochronie (zarówno z racji przysługującego immunitetu pełnego, jak też kontrolerskiego). Pojawia się pytanie o „kolejność” stosowania w tych przypadkach dwóch rodzajów ochrony. Problem ten jest zagadnieniem czysto teoretycznym, gdyż w każdym przypadku zamiaru uchylenia immunitetu Prezesowi organem właściwym do podjęcia uchwały w tej sprawie jest Sejm i to zarówno w okresie sprawowania przez niego funkcji, jak też po upływie kadencji. Należy zauważyć, że z chwilą opuszczenia stanowiska Prezesa NIK, immunitet obejmujący czyny karalne niezwiązane z wykonywanymi czynnościami służbowymi wygasa, a więc do ścigania za tego rodzaju przestępstwa zbędne jest uzyskiwanie zgody jakiegokolwiek organu.

#### 4. Uchylenie przywileju nietykalności

Ustawodawca nie wykluczył sytuacji, w której może dojść do zatrzymania lub nawet aresztowania osób korzystających z przywileju ochrony immunitetowej. Zatrzymanie osoby jest reakcją policji, lub innego do tego upoważnionego organu na sytuację, gdy istnieje uzasadnione przypuszczenie, że osoba podejrzana popełniła przestępstwo, a zachodzi obawa ucieczki lub ukrycia się tej osoby albo zatarcia śladów przestępstwa, bądź też nie można ustalić jej tożsamości. Ponadto sam prokurator może zarządzić zatrzymanie i przymusowe doprowadzenie osoby podejrzanej albo podejrzanego, jeżeli zachodzi uzasadniona obawa, że nie stawia się ona na wezwanie w celu przeprowadzenia z jego udziałem pewnych czynności procesowych, albo badań, lub też może w inny bezprawny sposób utrudniać postępowanie. Aresztowanie – jako najsurowszy środek zapobiegawczy – stosuje się tylko wtedy, jeżeli zachodzą przesłanki ściśle określone w k.p.k. (art. 258 k.p.k.)<sup>38</sup>. Trudno zakładać, że osoba pełniąca funkcję Prezesa NIK popełni w ogóle przestępstwo, a ponadto swoim zachowaniem przysporzy organom ścigania podstaw do jej zatrzymania i aresztowania. Gdyby jednak do tego doszło, ustawodawca ustanowił kategoryczny zakaz jego zatrzymania i aresztowania bez zgody Sejmu (tzw. przywilej nietykalności), jednak z jednym wyjątkiem, mianowicie kiedy zostanie on ujęty na gorącym uczynku przestępstwa (*in flagranti*), a jego zatrzymanie jest niezbędne do zapewnienia prawidłowego toku postępowania (art. 18 ustawy o NIK). Chodzi o ujęcie na gorącym uczynku i konieczność zapewnienia prawidłowego toku postępowania karnego, które muszą wystąpić łącznie. Ta druga przesłanka jest bardzo elastyczna (nieostra),

---

<sup>38</sup> Wśród przesłanek tymczasowego aresztowania są m.in. uzasadniona obawa ucieczki lub ukrycia się oskarżonego, zwłaszcza wtedy, gdy nie można ustalić jego tożsamości albo nie ma on w kraju stałego miejsca pobytu, a także uzasadniona obawa, że oskarżony będzie nakłaniał do składania fałszywych zeznań lub wyjaśnień albo w inny bezprawny sposób utrudniał postępowanie karne.

ponieważ konkretny stan faktyczny i prawny należy poddać głębokiej analizie w celu oceny, czy rzeczywiście niezbędne jest zastosowanie zatrzymania, jako jednego ze środków prawnych, jakimi dysponują organy ścigania (w tym policja), prowadzących do czasowego pozbawienia wolności<sup>39</sup>. Jeżeli dojdzie do zatrzymania Prezesa NIK, należy niezwłocznie powiadomić o tym fakcie Marszałka Sejmu, który może nakazać natychmiastowe zwolnienie zatrzymanego. Jego decyzja w tym zakresie nie jest obwarowana żadnymi warunkami i stanowi wyłączną prerogatywę Marszałka, ten jednak powinien – rozstrzygając w trybie pilnym – wziąć pod uwagę dobro prowadzonego postępowania. Należy przypuszczać, że ustawodawca konstruując te przepisy raczej wątpił, że wystąpi realnie sytuacja, która da podstawy do zatrzymania Prezesa NIK. Taki wniosek nasuwa się wyraźnie, ponieważ w ustawie przez długi okres nie określano procedury składania wniosku do Marszałka Sejmu o wyrażenie zgody na zatrzymanie i aresztowanie Prezesa, co może być traktowane jako przeoczenie, ale też brak wiary w realność tego rodzaju sytuacji<sup>40</sup>. Jeżeli jednak dojdzie do takiej sytuacji, to wymaga ona głębokiej i wszechstronnej analizy wszystkich okoliczności sprawy, aby uchronić się z jednej strony przed zarzutem odwetu, a z drugiej pomówieniem o pobłażliwość w ściganiu osób zajmujących najważniejsze stanowiska kierownicze w państwie.

Przywilej nietykalności jest odrębną od immunitetu formalnego instytucją obecną w polskim systemie prawnym. Nie powinno trakto-

---

<sup>39</sup> Należy zauważyć, że zgodnie z art. 249 § 1 k.p.k. „zapewnienie prawidłowego toku postępowania” stanowi tzw. ogólną przesłankę stosowania środków zabezpieczających. O ile środkiem takim jest tymczasowe aresztowanie, to już nie zatrzymanie (choć jest ono „środkiem przymusu”, zgodnie z tytułem Działu VI k.p.k.). Wydaje się zatem, że wobec Prezesa NIK wprowadzono dodatkową (w stosunku do postanowień k.p.k.) przesłankę stosowania środka przymusu, jakim jest zatrzymanie w postaci konieczności „zapewnienia prawidłowego toku postępowania”.

<sup>40</sup> Taki stan prawny trwał do 1 czerwca 2016 r.

wać się przywileju nietykalności jako elementu składowego immunitetu formalnego. Przywilej nietykalności funkcjonuje w systemie prawnym obok immunitetu formalnego, jednak nie są to instytucje całkowicie od siebie niezależne. Przywilej nietykalności obejmuje wszelkie formy pozbawienia lub ograniczenia wolności, niezależnie od ich trwania, czyli zatrzymanie, tymczasowe aresztowanie, przeszukanie, obserwacja psychiatryczna, dozór policji, zakaz opuszczania kraju, kara ograniczenia wolności, kara pozbawienia wolności, środek zabezpieczający w postaci umieszczenia w zakładzie zamkniętym, przeszukanie osoby, zatrzymanie i doprowadzenie<sup>41</sup>. Zakresem przedmiotowym pojęcia „aresztowanie” (art. 206 zd. 2 Konstytucji; art. 18 zd. 2 ustawy o NIK) objęte jest zatrzymanie oraz tymczasowe aresztowanie<sup>42</sup>. Przywilej nietykalności nierozzerwalnie związany jest z immunitetem formalnym. Wyrażenie zgody na pociągnięcie osoby chronionej immunitetem formalnym do odpowiedzialności karnej nie oznacza jednoczesnego uchylenia nietykalności. Rozstrzygnięcia te można podjąć w jednym akcie uprawnionego organu, ale wyrażenie zgody na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej nie jest równoznaczne z pozbawieniem uprawnionego nietykalności<sup>43</sup>.

Z dokumentów dotyczących obrad Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego wynika, że początkowo nie przewidywano gwarancji nietykalności dla Prezesa NIK<sup>44</sup>. W toku dalszych prac legislacyjnych uznano, że urząd, który zajmuje Prezes, zasługuje na szczególną ochronę na równi z innymi osobami pełniącymi funkcję najwyższych organów państwa. Oprócz gwarancji nietykalności (czyli „pozostawania na swobodzie”) sprowadzającej się do ochrony Prezesa NIK przed

---

<sup>41</sup> Szyszko, *Immunitet sędziowski*, s. 71.

<sup>42</sup> P. Mikuli, M. Żurek, *Glosa do wyroku z dnia 28 listopada 2001 r., K 36/01*, „Przegląd Sądowy” 6 (2002), s. 131.

<sup>43</sup> Garlicki, *Komentarz do art. 105*, s. 24.

<sup>44</sup> „Biuletyn Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego”, nr XXV, s. 50.

wszelkimi przewidzianymi prawem formami pozbawienia wolności (zatrzymaniem, aresztowaniem), zapewnia mu się gwarancję swobody dysponowania własną osobą. Wynika z niej zakaz osobistego przeszukiwania (tzw. rewizji osobistej), czy też polecenia określonego zachowania się, np. poddania się badaniom krwi lub na wariografie<sup>45</sup>.

Kwestia dotycząca trybu i zasady występowania do Marszałka Sejmu z wnioskiem o wyrażenie zgody na zatrzymanie lub aresztowanie Prezesa NIK uregulowana została podobnie, jak w wypadku wyrażania zgody na pociągnięcie go do odpowiedzialności karnej, w ustawie *o zmianie ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich oraz niektórych innych ustaw*. Tryb postępowania organów prokuratury jest identyczny, jak w wypadku występowania do Sejmu o wyrażenie zgody na pociągnięcie Prezesa do odpowiedzialności karnej. Wniosek pochodzący od wnioskodawcy, którym jest jedna z prokuratur powszechnych, składa się za pośrednictwem Prokuratora Generalnego. Inna jest tylko struktura i treść wniosku. Wniosek taki zawiera: 1) oznaczenie wnioskodawcy; 2) imię i nazwisko oraz datę i miejsce urodzenia Prezesa NIK; 3) dokładne określenie czynu oraz kwalifikację prawną; 4) podstawę prawną zastosowania określonego środka; 5) uzasadnienie, wskazujące w szczególności na konieczność zastosowania określonego środka. Marszałek Sejmu kieruje niezwłocznie taki wniosek do rozpatrzenia przez Komisję Regulaminową, Spraw Poselskich i Immunitetowych, która również niezwłocznie powinna sprawę rozpatrzyć. O terminie rozpatrzenia wniosku i miejscu posiedzenia komisji zawiadamia się Prezesa NIK, który może w nim uczestniczyć, wraz z pełnomocnikiem, o ile został ustanowiony (art. 130c Regulaminu Sejmu). Sejm podejmuje uchwałę w przedmiocie wyrażenia zgody na zatrzymanie lub aresztowanie Prezesa NIK lub odmowy udzielenia takiej zgody bezwzględłą większością

---

<sup>45</sup> W. Sokolewicz, *Rozdział IX. Organy kontroli państwowej i ochrony prawa*, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz III*, red. L. Garlicki, Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe, 2003, s. 3.

ustawowej liczby głosów. Nieuzyskanie wymaganej większości głosów oznacza podjęcie uchwały o niewyrażeniu zgody na pociągnięcie Prezesa NIK do odpowiedzialności karnej. Ten tryb wymaga spełnienia określonych wymogów formalnych (sformułowanie wniosku, przekazanie go wraz z dowodami do Prokuratora Generalnego, ewentualna korekta przez Prokuratora Generalnego, przekazanie wniosku wraz z załącznikami do Marszałka Sejmu), a następnie merytorycznego rozstrzygnięcia przez komisję sejmową i Sejm. Te wszystkie czynności muszą być wykonane w dość krótkim czasie, zważywszy, że policja ma prawo zatrzymać osobę podejrzaną, jeżeli istnieje uzasadnione przypuszczenie, że popełniła ona przestępstwo, a zachodzi obawa ucieczki lub ukrycia się tej osoby albo zatarcia śladów przestępstwa, bądź też nie można ustalić jej tożsamości albo istnieją przesłanki do przeprowadzenia przeciwko tej osobie postępowania w trybie przyspieszonym. Każdy ma prawo ująć osobę na gorącym uczynku przestępstwa lub w pościgu podjętym bezpośrednio po popełnieniu przestępstwa, jeżeli zachodzi obawa ukrycia się tej osoby lub nie można ustalić jej tożsamości (art. 243 § 1 k.p.k.).

Rodzi się pytanie, czy Marszałek Sejmu podejmując decyzję o natychmiastowym zwolnieniu Prezesa NIK, zatrzymanego w związku z ujęciem go na gorącym uczynku przestępstwa, nie powinien następnie uruchomić procedury stosowanej w przypadkach zamiaru uzyskania zgody Sejmu na aresztowanie Prezesa NIK. Obecnie jego jednoosobowo podjęta *ad hoc* decyzja jest ostateczna i nie podlega kontroli Sejmu. Chodzi o wystąpienie do komisji sejmowej z wnioskiem o rozpatrzenie zasadności zwolnienia Prezesa z zatrzymania na gorącym uczynku przestępstwa, a następnie po zajęciu przez nią stanowiska, poddanie tej kwestii rozstrzygnięciu przez Sejm *in pleno*. Wątpliwości wynikają z faktu, iż dyskrejonalna władza Marszałka Sejmu w tym zakresie jest wprawdzie usprawiedliwiona faktem konieczności podjęcia szybkiej i zdecydowanej decyzji operatywnej związanej z zatrzymaniem Prezesa na gorą-

cym uczynku, to może jednak wywołać negatywne skutki dla prawidłowego toku postępowania karnego, związanego z późniejszym zachowaniem się osoby zwolnionej z zatrzymania (co powinien brać z urzędu pod uwagę Marszałek przy podejmowaniu decyzji). Późniejsze zatrzymanie czy aresztowanie takiej osoby, albo rezygnacja w ogóle z zastosowania tego środka zapobiegawczego, może doprowadzić do utraty dowodów niezbędnych dla całościowego wyjaśnienia wszystkich okoliczności zdarzenia, w tym do mataczenia i zacierania śladów przestępczej działalności<sup>46</sup>. W obowiązującym stanie prawnym Marszałek nie ma takiego obowiązku i podejmując decyzję o natychmiastowym zwolnieniu z zatrzymania osoby ujętej na gorącym uczynku przestępstwa, bierze na siebie odpowiedzialność za skutki takiej decyzji, która uwzględniając wysoką pozycję ustrojową Prezesa NIK w państwie, może wywołać niezadowolenie społeczne. Wydaje się przy tym, że zatrzymana na gorącym uczynku przestępstwa osoba, nie może być w innej sytuacji prawnej niż wówczas, gdy zdaniem Prokuratora Generalnego, zachodzą przesłanki ustawowe do jej zatrzymania lub aresztowania, kiedy to o uchyleniu immunitetu decyduje Sejm na posiedzeniu plenarnym. Marszałek Sejmu posiada w tym zakresie więcej praw niż Sejm, a swoją jednoosobową, dyskrecyjną decyzją może zniweczyć osiągnięcie celu postępowania karnego, lub też nie korzystając ze swoistego „prawa łaski”, polegającego na możliwości zwolnienia zatrzymanego ujętego na gorącym uczynku, naruszy jego fundamentalne prawo do wolności. *De lege ferenda* należy zastanowić się, czy nie należałoby uzupełnić treści art. 18 zd. 3 ustawy o NIK o sformułowanie zobowiązujące Marszałka – po podjęciu decyzji o zwolnieniu z zatrzymania,

---

<sup>46</sup> Z drugiej jednak strony Marszałek powinien badać, czy nie zachodzi ryzyko, że zatrzymanie będzie miało „charakter wydobywczy”, co zdecydowanie nie wchodzi w zakres przesłanki zabezpieczenia „prawidłowego toku postępowania”. Skorupka, *Komentarz do art. 249, w: Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, teza 4.

bądź nie skorzystaniu z prawa do zwolnienia zatrzymanego – do wszczęcia pełnej procedury związanej z uzyskaniem zgody na zatrzymanie Prezesa NIK na gorącym uczynku przestępstwa, a więc skierować wnioski do komisji sejmowej, a po zajęciu przez nią stanowiska, uzyskać rozstrzygnięcie w drodze głosowania w Sejmie (lub Prezydium Sejmu z uwagi na periodiczność pracy Sejmu)? Sejm, jako organ pluralistyczny i wybrany według demokratycznych zasad, któremu NIK podlega, jest najbardziej predestynowany do oceny problemu zatrzymania Prezesa. Kontrargumenty do takiego rozwiązania uzasadniające, że Prokurator Generalny może wystąpić samodzielnie w każdej chwili z taką inicjatywą, są o tyle chybione, że czynnikiem decydującym o zastosowaniu środków ingerencji prawnej wobec jednej z ważniejszych osób w państwie jest tutaj czas, który może spowodować zniekształcenie, a nawet całkowitą utratę dowodów przestępstwa. W obecnym stanie prawnym (*de lege lata*) pozostaje tylko mieć nadzieję, że rozważania tego zagadnienia pozostaną jedynie teoretyczną grą prawniczą, a nie roztrząsaniem realnego problemu, który może wystąpić w praktyce, tym niemniej, sytuacji takich nie sposób wykluczyć.

Uregulowanie procedury uchylenia Prezesowi NIK immunitetu przez Sejm w zakresie pociągnięcia go do odpowiedzialności karnej, jak też wyrażenia zgody na zatrzymanie i/lub tymczasowe aresztowanie, jest wyrazem dążenia ustawodawcy do urealnienia zasady równości wszystkich wobec prawa i podkreśleniem nadrzędnej roli Sejmu wobec NIK. Stanowi też dobry sygnał do zastanowienia się nad zwiększeniem zakresu i mocy kolegialnego zarządzania Izba, co stanowiłoby przeciwwagę dla silnej i autorytarnej pozycji Prezesa NIK, to zaś z pewnością przyczyniłoby się do racjonalności i obiektywizacji podejmowanych przez niego decyzji, a tym samym zmniejszyłoby ryzyko ewentualnych jego działań, które mogłyby być zakwalifikowane jako czyny zabronione.

## Wnioski

Instytucję immunitetu należy – pomimo dość powszechnej krytyki społecznej – zachować w naszym systemie prawnym, ze względu na konieczność ochrony prawnej osób pełniących odpowiedzialne funkcje państwowe, przed niewłaściwymi działaniami innych organów państwowych i osób dążących do swoistego rewanzu za konsekwentne i zgodne z prawem działanie instytucji i organów, którymi te osoby kierują. NIK z istoty swojej należy do organów państwa, których działalność zawiera ryzyko wystąpienia sytuacji konfliktogennych. Prezes NIK, jako osoba odpowiedzialna za funkcjonowanie podległej mu instytucji, niewątpliwie zasługuje na taką ochronę. Nie może on jednak nadużywać swojego stanowiska do łamania prawa, a szczególnie prawa karnego. Immunitet, który posiada, stanowi tylko względną ochronę przed odpowiedzialnością karną za popełnione czyny zabronione. Uregulowanie trybu postępowania o wyrażenie przez Sejm zgody na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej oraz zatrzymanie i aresztowanie Prezesa NIK, potwierdziło wolę ustawodawcy przestrzegania konstytucyjnej zasady równości wobec prawa. Wydaje się, że samo istnienie tej regulacji w dużej mierze spełni swoją funkcję prewencyjną, a więc nie dojdzie do ekstremalnej sytuacji zarzucenia Prezesowi NIK popełnienia czynów karalnych, co daje nadzieję, że przepisy te pozostaną martwe.

## Bibliografia

### Źródła prawa

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.
- Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. *Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, M. P. z 2012 r., poz. 32 z późn. zm.

Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. *Kodeks karny*, Dz. U. z 2016 r., poz. 1137 z późn. zm.

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

Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. *o Najwyższej Izbie Kontroli*, Dz. U. z 2017 r., poz. 524.

Ustawa z dnia 26 marca 1982 r. *o Trybunale Stanu*, Dz. U. z 2016 r., poz. 2050.

Ustawa z dnia 28 stycznia 2016 r. *Prawo o prokuraturze*, Dz. U. poz. 177 z późn. zm.

### **Orzecznictwo**

Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 8 maja 2007 r., sygn. akt SNO 22/07, w: <http://www.sn.pl/sites/orzecznictwo/Orzeczenia1/SNO%202207.pdf> [dostęp: 18.04.2017].

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 17 listopada 2004 r., sygn. akt V KK 342/04, OSNwSK 2004, nr 1, poz. 2103.

### **Literatura**

Garlicki, Leszek. 1998. *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*. Wyd. 2. Warszawa: Liber.

Garlicki, Leszek, red. 2003. *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz IV*. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.

Górniok, Oktawia. 2005. „Rozdział XXIX. Przestępstwa przeciwko działalności instytucji państwowych oraz samorządu terytorialnego.” W *Kodeks karny. Część szczególna. Komentarz do art. 222-316. Tom II*, wyd. 2, red. Andrzej Wąsek, 3-91. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.

Grzegorzczuk, Tomasz. 1996. „Immunitet karnoprosesowy funkcjonariuszy NIK.” *Kontrola Państwowa* 3:30-35.

Grzegorzczuk, Tomasz. 2003. *Kodeks postępowania karnego wraz z komentarzem do ustawy o świadku koronnym*. Wyd. 3. Kraków: Zakamycze.

Janusz-Pohl, Barbara. 2009. *Immunitety w polskim postępowaniu karnym*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.

- Jaros, Paweł. 2013. *Rzecznik Praw Dziecka w Polsce. Ukształtowanie Rzecznika Praw Dziecka w Polsce jako organu państwowego. Komentarz do ustawy o Rzeczniku Praw Dziecka*. Warszawa: Biuro Rzecznika Praw Dziecka.
- Jarzęcka-Siwik, Elżbieta. 2016. „Procedura uchylenia immunitetu kontrolerskiego przez Kolegium NIK – immunitet gwarancją niezależności i praworządności.” *Kontrola Państwa* 2:15-27.
- Jarzęcka-Siwak, Elżbieta, i Bogdan Skwarka. 2015. *Najwyższa Izba Kontroli. Komentarz do ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli*. Warszawa: Difin.
- Mikuli, Piotr, i Michał Żurek. 2002. „Glosa do wyroku z dnia 28 listopada 2001 r., K 36/01.” *Przegląd Sądowy* 6:129-134.
- Mordwilko, Janusz. 2007. „Rozpatrywanie wniosku o uchylenie immunitetu z udziałem oskarżyciela prywatnego i jego pełnomocnika.” *Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych* 3 (15):186-189.
- Sokolewicz, Wojciech. 2003. „Rozdział IX. Organy kontroli państwowej i ochrony prawa.” W *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz III*, red. Leszek Garlicki, 1-22. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Szmulik, Bogumił. 2005. „Najwyższa Izba Kontroli.” W *Ustrój organów ochrony prawnej*, wyd. 3, red. Bogumił Szmulik, i Marek Żmigrodzki, 253-258. Lublin: Wydawnictwo UMCS.

### **Odpowiedzialność karna Prezesa Najwyższej Izby Kontroli według najnowszych uregulowań prawnych**

#### Streszczenie

W artykule przedstawiono zasady ponoszenia odpowiedzialności za czyny zabronione przez Prezesa Najwyższej Izby Kontroli. Tematyka ta jest w ostatnim czasie szczególnie aktualna z uwagi na uchwalone niedawno przepisy zmieniające procedurę uchylenia immunitetu Prezesowi NIK. Nowe regulacje – chociaż nie znalazły jeszcze zastosowania w praktyce – rodzą liczne wątpliwości dotyczące ich konstrukcji prawnej. Autor podejmuje próbę wyjaśnienia niektórych wątpliwości oraz przedstawienia wniosków *de lege ferenda*, które miałyby zagwarantować prawo do obrony Prezesowi NIK przy jednoczesnej sprawności reakcji karnej.

**Słowa kluczowe:** Prezes Najwyższej Izby Kontroli, immunitet, odpowiedzialność karna, procedura uchylenia immunitetu

## **Criminal Responsibility of the President of Supreme Audit Office According to the Recent Legal Acts**

### Summary

The article focuses on the principles of criminal responsibility of the President of Supreme Audit Office. This is a very current topic according to the recent legal acts concerning the procedure of derogation of legal immunity of the president of Supreme Audit Office. This new regulation – although not yet applied – bear many doubts on their legal construction. The author tries to explain some of the doubts and paralelly makes some *de lege ferenda* conclusions that may guarantee to the President of Supreme Audit Office the right to defense while simultaneously preserve the effectiveness of penal reaction.

**Key words:** President of Supreme Audit Office, legal immunity, criminal responsibility, derogation of legal immunity procedure

**Information about Author:** PAWEŁ CICHOSZ, J.C.L. legal advisor, ul. Graniczna 17/4, 20-010 Lublin, Poland, e-mail: p.cichosz@kancelariacichosz.pl