

Warszawa, dnia 27 kwietnia 2016 roku

P O S T A N O W I E N I E

o odmowie wszczęcia śledztwa

**Tomasz Kuroszczyk – prokurator Prokuratury Rejonowej delegowany do
Prokuratury Okręgowej Warszawa - Praga w Warszawie**

po zapoznaniu się z materiałami zebranymi w ramach postępowania o sygnaturze j.w. w sprawie niedopełnienia przez funkcjonariuszy publicznych obowiązków wynikających z art. 190 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 02 kwietnia 1997 r. oraz z art. 3 Ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, poprzez zaniechanie niezwłocznego ogłoszenia wyroku Trybunału Konstytucyjnego, zapadłego w dniu 09 marca 2016 r. w sprawach prowadzonych pod łączną sygnaturą K 47/15, czym działano na szkodę interesu publicznego, tj. o czyn z art. 231 § 1 kk, działając na podstawie art. 305 § 1 kpk w zw. z art. 17 § 1 pkt. 2 kpk

postanowił:

odmówić wszczęcia śledztwa w sprawie zaistniałego w Warszawie, w okresie od dnia 09 marca 2016 r. – do dnia 27 kwietnia 2016 r., niedopełnienia przez funkcjonariuszy publicznych - Prezesa Rady Ministrów, Ministra - Członka Rady Ministrów oraz Prezesa i pracowników Rządowego Centrum Legislacji - obowiązków wynikających z art. 190 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 02 kwietnia 1997 r. oraz z art. 3 Ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, poprzez zaniechanie niezwłocznego ogłoszenia wyroku Trybunału Konstytucyjnego, zapadłego w dniu 09 marca 2016 r. w sprawach prowadzonych pod łączną sygnaturą K 47/15, czym działano na szkodę interesu publicznego, tj. o czyn z art. 231 § 1 kk, na podstawie art. 17 § 1 pkt 2 kpk – wobec braku znamion czynu zabronionego.

UZASADNIENIE

Na mocy postanowienia Prokuratora Regionalnego w Warszawie z dnia 22 marca 2016 r. do tutejszej jednostki prokuratury, zostały przekazane materiały prowadzonego pierwotnie przez Prokuraturę Okręgową w Warszawie, pod sygnaturą PO V Ds. 97.2016, postępowania sprawdzającego, zainicjowanego zawiadomieniem P. G. z dnia 10 marca 2016 r. o podejrzeniu popełnienia przestępstwa niedopełnienia obowiązków przez funkcjonariuszy publicznych, polegającego na zaniechaniu publikacji wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 09 marca 2016 r. w sprawie o sygnaturze K 47/15.

Wymaga podkreślenia, że do tutejszej Prokuratury do dnia 27 kwietnia 2016 r., wpłynęło łącznie 1456 zawiadomień, dotyczących opisanego wyżej zdarzenia.

Z ich treści wynika, że dnia 09 marca 2016 r. Trybunał Konstytucyjny wydał wyrok w połączonych sprawach prowadzonych pod wspólną sygnaturą K 47/15.

Przedmiotem rozpoznania w w/w sprawie, była Ustawa z dnia 22 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (zwana dalej nowelą grudniową). Jak wskazują zawiadamiający, w/w orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego, nie zostało dotychczas opublikowane, pomimo, iż Prezes Trybunału Konstytucyjnego – Andrzej Rzepliński, działając na podstawie art. 105 ust. 2 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym, w dniu 09 marca 2016 r. przekazał sentencję przedmiotowego wyroku do Rządowego Centrum Legislacji, zarządzając jego publikację w Dzienniku Ustaw.

W swojej korespondencji zawiadamiający podnoszą, iż zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa, a w szczególności art. 2 ust. 1 i art. 3 Ustawy z dnia 20 lipca 2000 roku [Dz.U. 2000, Nr 62, poz. 718] o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, ogłoszenie w dzienniku urzędowym aktu normatywnego – a takim zgodnie z art. 190 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 02 kwietnia 1997 r. jest orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego – jest obowiązkowe i winno zostać dokonane niezwłocznie.

Wskazane w art. 9 i nast. w/w Ustawy reguły publikacji orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego nakazują, aby wyroki dotyczące aktów normatywnych ogłoszonych uprzednio w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej, były również publikowane

w tym samym publikatorze. Z kolei norma art. 21 ust. 1 Ustawy stanowi, że Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej, wydaje Prezes Rady Ministrów.

Powyższe okoliczności zdaniem zawiadamiających rodzą podejrzenie, że osoby odpowiedzialne za publikowanie aktów normatywnych – w tym wskazanego na wstępie wyroku Trybunału Konstytucyjnego – działają nielegalnie i w sposób celowy, a przede wszystkim świadomy, nie wykonując nałożonego na nich, przez przepisy prawa obowiązku.

Zawiadamiający podkreślają również, iż zarówno ustawa zasadnicza, jak i żaden z obowiązujących w Polsce aktów prawa niższego rzędu, nie przewidują wyjątków od obowiązku dokonania publikacji wyroku Trybunału Konstytucyjnego. Nadto zaniechania Prezesa Rady Ministrów oraz Rządowego Centrum Legislacji, stoją zdaniem zawiadamiających, w sprzeczności ze statuującym zasadę legalizmu art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 02 kwietnia 1997 r. i jako takie, nie mają żadnej podstawy prawnej.

Według zawiadamiających taki stan rzeczy uprawnia do uznania, iż wskazane powyżej osoby wyczerpują swoim zachowaniem znamiona występku stypizowanego w art. 231 § 1 kk, albowiem brak publikacji przedmiotowego wyroku Trybunału Konstytucyjnego skutkuje, spowodowaniem stanu niepewności prawnej, co do jego obowiązywania jak również stawia Sądy i inne organy stosujące prawo w sytuacji, w której muszą samodzielnie oceniać, czy stosować akt (przepis) prawny, którego domniemanie konstytucyjności zostało wzruszone zapadłym orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego.

Wedle zawiadamiających stan taki grozi „chaosem prawnym w skali całego Państwa – zagrażając jego sprawności i bezpieczeństwu prawnemu – jak również zagraża bezpieczeństwu prawnemu każdej jednostki podległej prawu Rzeczypospolitej Polskiej”. Nadto zawiadamiający podnoszą, iż opisany przez nich stan rzeczy, naraża interes i wizerunek Rzeczypospolitej Polskiej za granicą, podważając autorytet i zaufanie społeczności międzynarodowej do naszego kraju, a nieopublikowanie wyroku TK, działa na szkodę zarówno interesu publicznego jak i prywatnego.

Wobec opisanych powyżej okoliczności zawiadamiający wnoszą o wszczęcie postępowania w niniejszej sprawie i przyznanie im statusu osób pokrzywdzonych, upatrując swojej legitymacji zagrożeniem przysługujących im osobiście praw i wolności, które potencjalnie mogą być w przyszłości przedmiotem orzekania Trybunału Konstytucyjnego.

Nadto zawiadamiający podkreślają, iż ich zdaniem, zagrożone (o ile nie unicestwione) jest przysługujące im na mocy art. 79 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 02 kwietnia 1997 r. prawo do skargi konstytucyjnej.

Wyżej opisane zawiadomienia, dały podstawę do przeprowadzenia przez tutejszą Prokuraturę postępowania sprawdzającego. Należy nadmienić, iż w jego toku uzyskano min. dokumenty z Biura Sekretarza Trybunału Konstytucyjnego, związane z kwestią zarządzenia publikacji wyroku z dnia 09 marca 2016 r. w sprawie o sygnaturze K 47/15 oraz przesłania ich do Rządowego Centrum Legislacji. Nadto po zapoznaniu się z aktami sprawy o sygn. VI Ds. 926/15 prowadzonej przez Prokuraturę Okręgową w Warszawie, załączono do akt niniejszego postępowania dokumenty regulujące sposób funkcjonowania Rządowego Centrum Legislacji i przyjęte w nim procedury związane z publikacją poszczególnych aktów normatywnych. Poza tym dołączono pełną treść wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 marca 2016 r. o sygnaturze akt K 47/15 wraz z uzasadnieniem i zdaniem odrębnymi sporządzonymi przez sędziów Trybunału – Piotra Pszczołkowskiego i Julię Przyłębską, jak również osiem opinii z zakresu prawa konstytucyjnego i stosowne stanowiska Prokuratora Generalnego oraz Prezesa Rządowego Centrum Legislacji.

Przeprowadzone w niniejszej sprawie czynności sprawdzające doprowadziły do ustalenia następującego stanu faktycznego:

W dniu 09 marca 2016 r. orzekający w dwunastoosobowym składzie Trybunał Konstytucyjny, po łącznym rozpoznaniu pod sygnaturą K 47/15 wniosków: Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, dwóch grup posłów na Sejm RP, Rzecznika Praw Obywatelskich oraz Krajowej Rady Sądownictwa w przedmiocie zbadania zgodności z Konstytucją przepisów ustawy z dnia 22 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (dalej jako nowela grudniowa), wydał orzeczenie w którym zakwestionował jej zgodność z przepisami ustawy zasadniczej. Zdania odrębne w zakresie wydanego orzeczenia zgłosiło dwoje sędziów Trybunału Konstytucyjnego tj. sędzia Piotr Pszczołkowski oraz sędzia Julia Przyłębska.

Wskazany powyżej wyrok wydany w sprawie o sygn. K 47/15, wraz z sygnowanym przez Prezesa Trybunału Konstytucyjnego – Andrzeja Rzeplińskiego pismem przewodnim, datowanym również na dzień 09 marca 2016 r., został w formie fotokopii oraz płyty CD z elektronicznym zapisem treści przekazany do Rządowego Centrum Legislacji.

Okoliczność tą w sposób jednoznaczny potwierdza nadesłany przez Biuro Sekretarza Trybunału Konstytucyjnego, dokument zaopatrzony w prezentatę Rządowego Centrum Legislacji. Z treści umieszczonej na pieczęci wzmianki wynika, iż w/w dokumenty zostały złożone w dniu 09 marca 2016 r. o godzinie 14:18. Wyrok ten został równolegle przekazany za pośrednictwem skrzynki podawczej Rządowego Centrum Legislacji, umieszczonej na platformie ePUAP. Z uwagi na nie przesłanie przez Rządowe Centrum Legislacji, informacji w zakresie szczegółów dalszego procedowania z w/w aktem, orzeczenie to do dnia wydania niniejszego postanowienia, nie znalazło się w „Wykazie aktów oczekujących na ogłoszenie” zamieszczonych na stronie internetowej Rządowego Centrum Legislacji, jak również nie zostało ono opublikowane w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej. Stało się tak, na polecenie Prezesa Rady Ministrów Beaty Szydło, wydane bezpośrednio Prezesowi Rządowego Centrum Legislacji - Jolancie Rusiniak. Jak wynika ze zgromadzonej dokumentacji, tak Premierowi, jak i Rządowemu Centrum Legislacji, znane było w dniu 9 marca 2016 r. stanowisko Prokuratora Generalnego z dnia 7 marca 2016 r. o sygn.. PG VIII TK 147/15, skierowane do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie o połączonej sygnaturze akt K 47/15.

Ze stanowiska tego wynika, iż choć Konstytucja, nie przewiduje żadnego trybu wzruszania orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego z powodu ich wadliwości, a nawet stanowi wprost, że orzeczenia Trybunału mają moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne, to nie można pomijać wpływu tak istotnych wad orzeczenia, które na gruncie procedury cywilnej powodowałyby jego nieważność, dla legitymizacji dotkniętego tego rodzaju wadą kwalifikowaną rozstrzygnięcia prawa. Dlatego znaleźć winien tu zastosowanie art. 74 aktualnej ustawy o TK, który stanowi: : W sprawach nieuregulowanych w ustawie do postępowania przed Trybunałem stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. 2014 r. poz. 101, z późn. zm.)”

Jak podkreślono w w/w stanowisku, nieważność postępowania jest najcięższym uchybieniem postępowania, które ze swej istoty niweczy w całości całe rozstrzygnięcie sądowe, zaś naruszenia wskazane w art. 379 k.p.c. mają taką wagę i formę, że *de facto* pozbawiają ciało orzekające przymiotu sądu (*vide*: stanowisko Prokuratora Generalnego z dnia 7 marca 2016 r. strona 23-25). Stanowisko to podzieliła Premier Beata Szydło.

Jak słusznie podnoszą zawiadamiający, zgodnie z treścią art. 190 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 02 kwietnia 1997 r., orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, mają moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne.

Podkreślić należy, iż podlegają one niezwłocznemu ogłoszeniu w organie urzędowym, w którym akt normatywny – którego orzeczenie dotyczy – był ogłoszony (art. 190 ust. 2 Konstytucji).

Powyższy obowiązek wynika również *expressis verbis* z art. 3 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Nadmienić przy tym należy, że żaden z obowiązujących obecnie przepisów prawa, nie zawiera jakichkolwiek wyjątków w zakresie zwolnienia podmiotu zobowiązanego do dokonania niezwłocznej publikacji orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego.

Omawiając stan faktyczny ustalony w niniejszym postępowaniu, nie sposób pominąć faktu, jakiej materii dotyczy wyrok Trybunału Konstytucyjnego, zapadły w dniu 09 marca 2016 r. w sprawach prowadzonych pod łączną sygnaturą K 47/15. Wskazana we wstępnej części uzasadnienia ustawa zwana „nowelą grudniową”, dotyczy bowiem działalności samego Trybunału Konstytucyjnego, sposobu orzekania, kolejności załatwiania spraw i innych kwestii nader istotnych dla funkcjonowania Trybunału Konstytucyjnego.

Przechodząc do dokonania prawno – karnej analizy zaprezentowanego powyżej stanu faktycznego, należy podkreślić na wstępie, że ewentualna ocena zdarzenia stanowiącego przedmiot niniejszego postępowania, jako deliktu konstytucyjnego, nie może sama w sobie stanowić przeszkody do prowadzenia w tym samym zakresie postępowania karnego.

Jak słusznie podnosi się w doktrynie, kompetencja organów ścigania oraz sądownictwa powszechnego, dezaktualizuje się dopiero w chwili podjęcia przez Sejm uchwały o pociągnięciu osób podlegających odpowiedzialności konstytucyjnej, do odpowiedzialności za przestępstwo przed Trybunałem Stanu. Nie ulega bowiem wątpliwości, że to samo zachowanie może jednocześnie wyczerpywać znamiona przestępstwa, jak i stanowić delikt konstytucyjny.

Jednocześnie wymaga podkreślenia, iż zgodnie z treścią art. 231 § 1 kk, występkiem ten popełnia funkcjonariusz publiczny, który przekraczając swoje uprawnienia lub niedopełniając obowiązków, działa na szkodę interesu publicznego lub prywatnego.

Biorąc pod uwagę definicję legalną pojęcia „funkcjonariusz publiczny”, zawartą w art. 115 § 13 kk, funkcjonariuszem publicznym jest m. in. osoba będąca pracownikiem administracji rządowej, innego organu państwowego lub samorządu terytorialnego, chyba że pełni wyłącznie czynności usługowe, a także inna osoba w zakresie, w którym uprawniona jest do wydawania decyzji administracyjnych, jak również osoba zajmująca kierownicze stanowisko w innej instytucji państwowej (art. 115 § 13 pkt 4 i 6 kk).

W związku z powyższym odpowiedzialność na podstawie art. 231 § 1 kk, mogą potencjalnie ponosić zarówno członkowie Rady Ministrów – w tym Prezes Rady Ministrów, Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (będący Ministrem – Członkiem Rady Ministrów), jak i osoby zatrudnione w Rządowym Centrum Legislacji – odpowiedzialne za kwestię publikacji orzeczeń.

Nadto w literaturze i orzecznictwie powszechnie przyjmuje się, że z przekroczeniem uprawnień mamy do czynienia wówczas, gdy funkcjonariusz publiczny wykonuje czynność, która przekracza jego uprawnienia służbowe (w tym również delegowane na niego przez przełożonych na podstawie i w granicach obowiązujących przepisów i przyznanych z kolei tymże przełożonym kompetencji), bądź też podejmuje działanie mieszczące się co prawda w granicach jego kompetencji, ale podjęte bez podstawy faktycznej lub prawnej.

Z kolei niedopełnienie obowiązków polega na zaniechaniu ich wykonania, bądź też ich wykonaniu, ale w sposób nieprawidłowy, czy też sprzeczny z faktycznym zakresem danego obowiązku.

Jest kwestią oczywistą, że przekroczenie przez funkcjonariusza publicznego uprawnień lub niedopełnienie przez niego obowiązków musi pozostawać w formalnym lub merytorycznym związku z pełnioną przez niego funkcją. Źródłami uprawnień i obowiązków funkcjonariuszy publicznych są ustawy, rozporządzenia, uchwały, polecenia służbowe, regulaminy i zarządzenia wewnętrzne obowiązujące w poszczególnych instytucjach publicznych, pragmatyki służbowe, ale również wszelkiego rodzaju pełnomocnictwa i upoważnienia zawierające z reguły delegacje uprawnień „w dół” hierarchii urzędniczej. Jak słusznie podkreślił Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 09 czerwca 2010 r. – sygnatura SK 52/08 – źródłem uprawnień i obowiązków funkcjonariusza publicznego mogą być również stosowane bezpośrednio przepisy samej Konstytucji. W realiach niniejszej sprawy, jak już podnoszono we wstępnej części niniejszego uzasadnienia, obowiązek

ten można wyprowadzić z treści art. 190 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 02 kwietnia 1997 r.

Poza tym w judykaturze, jak i doktrynie, przeważa pogląd, że występki z art. 231 § 1 kk ma charakter skutkowy (materialny). Oznacza to, że stwierdzenie zaistnienia w/w przestępstwa, wymaga dokonania ustaleń, iż w danym stanie faktycznym doszło do konkretnego narażenia na niebezpieczeństwo dobra społecznego lub interesu jednostki - podlegającego ochronie na gruncie niniejszego przepisu. Niebezpieczeństwo to nie musi być co prawda bezpośrednie, ale musi być rzeczywiste i skonkretyzowane, a zatem niepewne w zakresie potencjalnych skutków. Warto w tym miejscu przytoczyć fragment postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 15 grudnia 2011 r. o sygnaturze III K 160/11, który wskazuje, iż *„strona przedmiotowa przestępstwa z art. 231 § 1 k.k. nie wyczerpuje się w przekroczeniu uprawnień lub niedopełnieniu obowiązków. Do jego znamion należy również "działanie na szkodę interesu publicznego lub prywatnego", rozumiane jako niebezpieczeństwo jej nastąpienia lub też rzeczywiste nastąpienie istotnej szkody (art. 231 § 3 k.k.). W obydwu przypadkach powstaje tu problem związku przyczynowego między czynem a groźącą lub rzeczywistą szkodą. Odpowiedzialność za skutek, wchodzi w grę tylko wtedy, gdy w zaistniałym skutku urzeczywistniło się właśnie to stworzone przez sprawcę niebezpieczeństwo, którego powstaniu miało zapobiec przestrzeganie normy.”*

Na gruncie toczącego się postępowania sprawdzającego, nie można jedynie domniemywać istnienia takiego właśnie związku przyczynowo – skutkowego. Rolą organu procesowego, w sprawie o czyn z art. 231 § 1 kk, jest wykazanie (poprzez uzyskanie jednoznacznych w tym zakresie dowodów), że dane konkretne zaniedbanie funkcjonariusza publicznego groziło wystąpieniem szkody – rozumianej również, jako narażenie dobra chronionego. Jak słusznie podkreślił Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 07 lutego 2013 r., sygnatura akt WA 1/13 *interes publiczny lub prawny, na którego szkodę działa funkcjonariusz publiczny realizujący znamiona czynu z art. 231 § 1 kk, musi być rozumiany w znaczeniu interesu wynikającego z prawa materialnego, a nie interesu dotyczącego samej właściwej procedury.* Przyjęcie przeciwnego stanowiska w tym zakresie musiałoby się sprowadzać do uznania iż każde, nawet drobne, formalne przekroczenie uprawnień (lub niedopełnienie obowiązku), musiałoby być utożsamiane z działaniem na szkodę interesu publicznego lub prywatnego.

Jednocześnie wymaga podkreślenia, że kwestia zaistniałej szkody i naruszonych wartości, jak również charakter dóbr prawnych narażonych na uszczerbek na skutek odmowy publikacji wyroku Trybunału Konstytucyjnego, nie jest jednoznaczna.

Z jednej bowiem strony sam Trybunał Konstytucyjny, w cytowanym już powyżej wyroku z dnia 09 czerwca 2010 r. – sygnatura SK 52/08, wskazuje, iż *dla wypełnienia znamion przestępstwa nadużycia władzy nie wystarczy stworzenie niedookreślonej, abstrakcyjnej możliwości spowodowania szkody polegającej np. na wywołaniu braku zaufania do danej instytucji, czy też obniżeniu powagi urzędu.*

Z kolei Sąd Najwyższy w orzeczeniu z dnia 04 grudnia 2013 r. o sygnaturze III KK 298/13, wskazał, iż *nie można a priori odrzucić poglądu, aby dobre imię, zaufanie publiczne do samorządowych organów władzy, czy też przestrzeganie zasady niezawisłości w działaniu organów i równego traktowania obywateli wobec prawa, były zbyt abstrakcyjnymi zasadami życia publicznego, by mogło dojść do ich narażenia w sposób konkretny. To przecież w oparciu o takie właśnie atrybuty władzy publicznej (w tym samorządowej) dokonuje się ocen w zakresie sprawności organów publicznych i buduje się zaufanie do państwa i jego struktur. Jeśli zatem jako interes publiczny traktować ogólny interes zbiorowy organizacji społecznej, państwa lub samorządu i życia społecznego, to trudno uznać, że np. spowodowanie narażenia autorytetu określonego organu władzy samorządowej, czy też narażenie utraty dobrego imienia oraz zaufania w zakresie bezstronności w wykonywaniu władzy, nie spełnia kryterium działania na szkodę, z uwagi na zbytnią ogólnikowość czy niekonkretność.*

Mając na uwadze wskazane powyżej okoliczności rodzi się konieczność udzielenia odpowiedzi na pytanie, czy zaniechanie opublikowania wyroku Trybunału Konstytucyjnego, zapadłego w dniu 09 marca 2016 r. w sprawach prowadzonych pod łączną sygn. K 47/15, spowodowało konkretne narażenie na niebezpieczeństwo dobra społecznego lub interesu jednostki, a jeśli tak to jakiego?

Na gruncie rozważań w niniejszym zakresie podkreślenia wymagają dwie kwestie unormowane w art. 190 ust. 2 i 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 02 kwietnia 1997 r.

Po pierwsze wskazać należy, iż orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego mają moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne, a zatem żaden podmiot, w tym zobowiązany do ich publikacji, nie ma uprawnień do badania ich treści.

Po wtóre, zgodnie z art. 190 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 02 kwietnia 1997 r. orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego wchodzą w życie z dniem ich ogłoszenia, przez co publikacja danego orzeczenia we właściwym dzienniku urzędowym (w realiach niniejszej sprawy Dzienniku Ustaw), jest elementem niezbędnym dla wejścia w życie danego orzeczenia. Brak publikacji orzeczenia skutkuje tym, że dana materia ustawowa - stanowiąca przedmiot rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny - z formalnoprawnego punktu widzenia, nadal obowiązuje w niezmienionej treści.

W ocenie Prokuratury nie sposób jednak z samego braku publikacji wyroku Trybunału Konstytucyjnego wywieść tezę, iż prowadzi to wprost do utrzymywania stanu, w którym istnieją akty normatywne sprzeczne z ustawą zasadniczą. Wskazać bowiem należy, że dany akt normatywny z reguły funkcjonuje w systemie prawnym przez pewien dłuższy, bądź krótszy okres, zanim (o ile w ogóle), zostanie poddany badaniu przez Trybunał Konstytucyjny. Wyjątek w tym zakresie stanowi prewencyjna kontrola konstytucyjności ustaw, inicjowana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, w ramach jego własnych uprawnień.

Ewentualne orzeczenie niekonstytucyjności danego aktu normatywnego (w całości lub w części), nie pozbawia go „wstecz” mocy obowiązującej. Powyższe powoduje, że faktycznie niezgodna z ustawą zasadniczą norma, obowiązuje do czasu wydania przez Trybunał Konstytucyjny orzeczenia stwierdzającego o jego niezgodności z Konstytucją. Przyjęcie przeciwnego stanowiska prowadziłoby wprost do naruszenia zasady domniemania konstytucyjności ustawy. Nadto wskazać należy, iż zgodnie z treścią art. 190 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 02 kwietnia 1997 r., Trybunał Konstytucyjny może określić inny, niż data ogłoszenia wyroku, termin utraty mocy obowiązującej aktu normatywnego.

Zdaniem Prokuratury zaprezentowane powyżej rozważania, wykluczają możliwość wysunięcia ogólnej tezy, iż brak publikacji orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, jest sam w sobie (bez zaistnienia jakichkolwiek dodatkowych przesłanek indywidualnych),

wystarczający do stwierdzenia że wyczerpane zostało znamię działania na szkodę interesu publicznego lub prywatnego.

Jednocześnie, należy nadmienić, że nie każda błędna decyzja funkcjonariusza publicznego stanowić będzie podstawę do pociągnięcia go do odpowiedzialności karnej. Przesłpstwo z art. 231 § 1 kk, można bowiem popełnić wyłącznie umyślnie, co z kolei powoduje, że funkcjonariusz publiczny musi swoim działaniem obejmować zarówno przekroczenie uprawnień lub niedopełnienie obowiązków, jak również na działanie na szkodę interesu publicznego lub prywatnego.

Należy wskazać, że strona podmiotowa czynu z art. 231 § 1 kk, obejmuje swoim zakresem oba rodzaje umyślności – zamiar bezpośredni, jak i zamiar ewentualny. Tak więc, aby możliwym było przypisanie komukolwiek odpowiedzialności za popełnienie występku z art. 231 § 1 kk, koniecznym jest ustalenie strony podmiotowej w odniesieniu do całego zachowania sprawcy, który swoim zamiarem obejmować musi zarówno niedopełnienie obowiązków lub przekroczenie uprawnień, jak i działanie na szkodę interesu publicznego lub prywatnego. Oznacza to, że sprawca czynu musi działać ze świadomością, iż jego zachowanie przekracza uprawnienia lub stanowi niedopełnienie obowiązków i że przez to działa na szkodę interesu publicznego lub prywatnego. Świadomość ta wynikać musi z chęci działania na szkodę takiego interesu (zamiar bezpośredni), albo z godzeniem się z działaniem na szkodę lub spowodowanie szkody (zamiar ewentualny).

Biorąc pod uwagę powyższe rozważania, wskazać należy, że w zakresie poczynionych ustaleń bezspornym jest, iż zaniechanie publikacji orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 09 marca 2016 r. w sprawach prowadzonych pod łączną sygn. K 47/15, było wynikiem świadomego działania Prezesa Rady Ministrów.

Rozważyć zatem należy, czy przedmiotowe zaniechanie rodzi odpowiedzialność na gruncie art. 231 § 1 kk, w realiach niniejszej sprawy.

Nieopublikowanie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 09 marca 2016 r., nie może zostać uznane za działanie na szkodę interesu publicznego lub prywatnego – wskazać bowiem należy, iż nawet przyjęcie przeciwnego stanowiska w tym zakresie - nie daje podstaw do uznania, aby zaniechanie Prezesa Rady Ministrów, miało na celu wyrządzenie szkody w szeroko rozumianym interesie publicznym

lub prywatnym, bądź też spowodowanie bezpośredniego niebezpieczeństwa wystąpienia takiej szkody.

Wskazać jedynie należy, że co do faktu nieopublikowania wskazanego orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, wyklarowały się dwa przeciwstawne stanowiska, które powiązane są z określonymi sympatiami politycznymi, jak również, reprezentowaną przez dany krąg osób, wizją funkcjonowania Państwa Polskiego oraz jego instytucji – w tym Trybunału Konstytucyjnego.

Wymaga podkreślenia, że z załączonych do akt niniejszego postępowania opinii wynika, iż opisywana powyżej problematyka nie jest jednoznaczna.

Konstytucjoniści wskazują m. in., że Trybunał Konstytucyjny, nie może orzekać tylko na podstawie przepisów Konstytucji z pominięciem obowiązującej w czasie i miejscu orzekania ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. W szczególności w zgromadzonych opiniach wskazuje się na to, że art. 188 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 02 kwietnia 1997 r. nie nadaje się do bezpośredniego stosowania, gdyż ustawa zasadnicza sama nie reguluje trybu, w jakim odbywać się ma badanie konstytucyjności ustawy.

Nadto w przedmiotowych opiniach wskazuje się, iż zasada domniemania zgodności ustaw z konstytucją, w omawianym stanie faktycznym, nakazywała stosowanie przepisów ustawy o Trybunale Konstytucyjnym w brzmieniu ustalonym tzw. „nowelą grudniową” i jednocześnie zakazywała orzekania w przedmiotowej sprawie wyłącznie na podstawie Konstytucji z pominięciem obowiązującej procedury.

Zdaniem m. in. prof. zw. dr hab. Bogusława Banaszaka orzeczenie naruszające w/w zasadę lub wydane w niewłaściwym składzie, nie podlega publikacji. Profesor Bogumił Szmulik wskazuje nawet, że opublikowanie wyroku Trybunału Konstytucyjnego - wydanego w sprawie o sygn. K 47/15 - mogłoby narazić Prezesa Rady Ministrów, na odpowiedzialność konstytucyjną przed Trybunałem Stanu.

Poza tym załączone do akt niniejszego postępowania ekspertyzy wskazują, iż zgodnie z wyrażoną w art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 02 kwietnia 1997 r. zasadą legalizmu, każdy organ państwowy, może działać wyłącznie na podstawie i w granicach prawa. Jako, że zasada ta nie znajduje ograniczenia w odniesieniu do Trybunału Konstytucyjnego, podkreślić należy, że pomimo iż sędziowie w sprawowaniu swojego urzędu podlegają wyłącznie Konstytucji, to wobec wyraźnego i jednoznacznego

odesłania w tym zakresie, nie zwalnia ich to od stosowania przepisów ustawy w kwestiach proceduralnych.

Wymaga podkreślenia, że prezentowane powyżej stanowiska są obszerne i zawierają wiele istotnych wątków mających związek z kwestią sporu toczącego się wokół Trybunału Konstytucyjnego, jednak dokładne ich prezentowanie, przekracza ramy niniejszego uzasadnienia. Oczywiście poglądy te mają swoich krytyków i przeciwników, którzy w opiniach przeciwstawnych również używają argumentów, którym przynajmniej w części nie sposób odmówić słuszności. Prokuratura nie jest jednak organem uprawnionym do zajmowania stanowiska, mającego na celu rozstrzygnięcie wątpliwości w tym zakresie.

Wskazane powyżej rozważania mają na celu jedynie wykazanie, że na kanwie niniejszej sprawy, istnieją wątpliwości natury zarówno prawnej jak i faktycznej, które nie pozwalają w sposób jednoznaczny i oczywisty przyznać prymat jakiegokolwiek z nich.

W ocenie prokuratury przychylenie się Prezesa Rady Ministrów do jednego ze wskazanych powyżej stanowisk (w realiach niniejszej sprawy, poprzez zaniechanie publikacji wyroku), nie może być uznane za świadome działanie na szkodę interesu społecznego lub ewentualnie interesu jednostki.

W przeciwnym razie doszłoby do sytuacji w której Premier polskiego Rządu, niezależnie od podjętej przez siebie decyzji, podlegałaby odpowiedzialności karnej na gruncie art. 231 § 1 kk. Jednocześnie opublikowanie wyroku wbrew twierdzeniom wykluczającym taką możliwość, również mogłoby zostać potraktowane jako naruszenie interesu publicznego poprzez usankcjonowanie sprzecznych z obowiązującą ustawą działań Trybunału Konstytucyjnego.

Jak słusznie podnosi się w doktrynie: *nie jest zamierzone takie działanie funkcjonariusza publicznego, który mylnie wyobrażał sobie, iż nie narusza swoich powinności lub nie działa na szkodę interesu publicznego lub prywatnego. Błąd ten nie musi być usprawiedliwiony i sprowadza się do subiektywnej pomyłki w ocenie faktów ze strony sprawcy. Wydaje się iż błędna decyzja funkcjonariusza publicznego będzie związana z takim właśnie błędem. Wyłączona jest wtedy możliwość postawienia sprawcy zarzutu popełnienia przestępstwa (czynu zabronionego) z art. 231 § 1 kk (R. Zawłocki, Błąd funkcjonariusza publicznego jako podstawa do odpowiedzialności karnej, Monitor Prawniczy 2004/22).*

W świetle przytoczonych powyżej okoliczności, nie sposób w realiach niniejszej sprawy uznać, aby zaniechanie publikacji orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 09 marca 2016 r. w sprawach prowadzonych pod łączną sygn. K 47/15, było ukierunkowane na wyrządzenie szkody w interesie publicznym lub prywatnym – co dekompletuje znamiona występkę z art. 231 § 1 kk.

Rodzi się natomiast pytanie, czy organ dokonujący publikacji danego aktu normatywnego, bądź orzeczenia, w ramach obowiązujących przepisów, jest uprawniony do podjęcia jakichkolwiek działań, mających na celu zweryfikowanie, czy dany akt normatywny spełnia podstawowe wymogi pozwalające na uznanie go za wydany przez uprawniony organ na podstawie i w ramach obowiązujących przepisów prawa. Nie chodzi tu oczywiście, o jakąkolwiek ingerencję w treść orzeczenia, czy też jego kontrolę, a jedynie o ustalenie, czy dany wyrok rzeczywiście został podjęty przez uprawniony ku temu organ, bądź też, czy nie zawiera oczywistych błędów drukarskich, ortograficznych itp.

Jak wynika z treści załączonych do akt niniejszego postępowania opinii prawnych, działania takie są nie tylko dozwolone, ale wręcz konieczne. Prof. zw. dr hab. Bogusław Banaszak wprost wskazuje, iż poza eliminacją prostych błędów natury technicznej *Prezes Rady Ministrów, w ramach swoich kompetencji związanych z wydawaniem organów publikacyjnych, musi również badać, czy tekst przekazany mu do publikacji spełnia prawne wymogi orzeczenia. Oznacza to, że tekst zawierający istotne błędy lub pochodzący od niewłaściwego składu albo wydany bez przestrzegania norm proceduralnych nie może być publikowany do czasu usunięcia wad. Publikacja istotnie wadliwego tekstu w oficjalnym organie publikacyjnym prowadziłaby do naruszenia zasady pewności prawa wyphywającej z wyrażonej w art. 2 Konstytucji zasady demokratycznego państwa prawnego.* Analogiczne stanowisko w tej kwestii, zajmuje również dr hab. Bogumił Szmulik, prof. UKSW wskazując, iż opublikowanie przez Prezesa Rady Ministrów wyroku Trybunału Konstytucyjnego, wydanego w oparciu o przepis nieobowiązującej już procedury, może narażać go na odpowiedzialność konstytucyjną.

W tym miejscu wymaga omówienia pozycja ustrojowa Rządowego Centrum Legislacji oraz obowiązujące procedury publikowania aktów normatywnych – w tym również orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego. Zgodnie z art. 14a i następne Ustawy z dnia 08 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów, Rządowe Centrum Legislacji, jest państwową jednostką organizacyjną podległą Prezesowi Rady Ministrów, zapewniającą

koordynację działalności legislacyjnej Rady Ministrów, Prezesa Rady Ministrów i innych organów administracji rządowej. Jednym z podstawowych zadań Rządowego Centrum Legislacji, jest zapewnienie obsługi prawnej Rady Ministrów, poprzez wydawanie - z upoważnienia Prezesa Rady Ministrów - Dziennika Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej oraz Dziennika Urzędowego Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” (art. 14c pkt 6 Ustawy z dnia 08 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów).

Rządowym Centrum Legislacji kieruje Prezes (powoływany przez Prezesa Rady Ministrów) przy pomocy Wiceprezesów oraz Dyrektorów poszczególnych komórek organizacyjnych.

Podstawowymi dokumentami regulującymi działanie Rządowego Centrum Legislacji, są jego statut określający organizację wewnętrzną (nadawany w drodze zarządzenia przez Prezesa Rady Ministrów) oraz regulamin organizacyjny nadawany przez Prezesa Rządowego Centrum Legislacji.

Zgodnie z art. 21 ust. 1 Ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej wydaje Prezes Rady Ministrów, przy pomocy Rządowego Centrum Legislacji. Z kolei art. 15 ust. 7 tejże ustawy, upoważnia Prezesa Rady Ministrów do nadawania poszczególnym aktom normatywnym, przesłanym w celu ich publikacji w dziennikach urzędowych, tzw. „wizy” – czyli zgody na dokonanie publikacji. Uprawnienie to jest w praktyce delegowane na Prezesa i Wiceprezesów Rządowego Centrum Legislacji.

Zgodnie z treścią art. 9 ust. 1 pkt 6 w/w ustawy, orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego dotyczące aktów normatywnych ogłoszonych w Dzienniku Ustaw, ogłasza się w tym samym publikatorze. Wewnętrzna procedura postępowania Rządowego Centrum Legislacji – po otrzymaniu treści wyroku – polega w istocie rzeczy na dokonaniu weryfikacji, czy nadesłany dokument rzeczywiście został nadesłany przez Trybunał Konstytucyjny (przede wszystkim poprzez weryfikację podpisu elektronicznego, którym dokument został opatrzony) i w którym z publikatorów winien zostać opublikowany. Podejmowane są również czynności o charakterze stricte technicznym, mające na celu fizyczne przygotowanie orzeczenia w szacie graficznej i formacie gotowym do publikacji. Ustalono również - w oparciu o dotychczasowe informacje związane z działalnością Rządowego Centrum Legislacji - że organizacyjnie i technicznie podmiot

ten, jest przygotowany do praktycznie natychmiastowej publikacji danego aktu normatywnego (w tym również orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego). Standardowe okresy oczekiwania danego dokumentu na publikację wahają się w okresie od kilku do kilkunastu dni – w zależności od objętości i stopnia graficznego skomplikowania danego dokumentu (tabele, wykresy, rysunki i inne).

Należy podkreślić, że uwagi poczynione w zakresie oceny prawnej działań, czy zaniechań Prezesa Rady Ministrów, odnoszą się również do Prezesa i pracowników Rządowego Centrum Legislacji, oraz Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (Ministra - Członka Rady Ministrów).

Na koniec wymaga nadmienia, że zgodnie z art. 303 kodeksu postępowania karnego, jeżeli zachodzi uzasadnione podejrzenie popełnienia przestępstwa, wydaje się postanowienie o wszczęciu śledztwa, w którym określa się czyn będący przedmiotem postępowania oraz jego kwalifikację prawną. Z treści analizowanych zawiadomień wynika, iż w rozpatrywanym przypadku nie zaszła przesłanka warunkująca wszczęcie postępowania przygotowawczego, wyszczególniona w treści art. 303 kpk, tj. uzasadnione podejrzenie popełnienia przestępstwa. Zgodnie ze stanowiskiem przedstawicieli nauki *...nie jest wystarczające przypuszczenie, że mogło zaistnieć przestępstwo, ale konieczne jest coś więcej. Ustawa określa to, jako podejrzenie i to uzasadnione; muszą istnieć dowody wskazujące na popełnienie przestępstwa, czyli uprawdopodobniające jego popełnienie* [R. Kmiecik: *Uprawdopodobnienie...*, NP 1983, nr 5, s. 45-49]. *Uzasadnione podejrzenie ma się odnosić do zaistnienia czynu oraz do tego, że wyczerpuje on znamiona przestępstwa. Uzasadnione podejrzenie musi dotyczyć konkretnego czynu, dającego się zakwalifikować z określonego przepisu k.k. lub innej ustawy karnej.* [Z. Kegel, A. Kordik, M. Lipczyńska: *Polski proces karny, cz. II i III, Warszawa-Wrocław 1971, s. 31*]. *Nie jest dopuszczalne wszczęcie postępowania przygotowawczego, gdy brak jest takiego uzasadnienia. Ma to miejsce wówczas, gdy jest oczywiste, że nie popełniono czynu lub brak jest danych dostatecznie uzasadniających podejrzenie jego popełnienia albo wskazujących na zrealizowanie znamion przestępstwa.* [W. Daszkiewicz: *Proces karny. Część ogólna, Warszawa-Poznań 1994, s. 31*].

Wyjaśnić należy też, iż statusu osób pokrzywdzonych nie nadano osobom zawiadamiającym, albowiem stosownie do dyspozycji art. 49 § 1 kpk, pokrzywdzonym

jest osoba fizyczna lub prawna, której dobro prawne zostało bezpośrednio naruszone lub zagrożone przez przestępstwo.

Nie sposób przyjąć, aby nieskonkretyzowane orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego mające zapasć w przyszłości, naruszały już dziś dobra prawne lub stanowiły zagrożenie popełnienia na szkodę zawiadamiających, jakiegokolwiek czynu zabronionego.

W ocenie organu procesowego, nie doszło również do naruszenia praw osób zawiadamiających, o których mowa w art. 306 § 1 ust. 3 kpk.

Mając na uwadze powyższe okoliczności, postanowiono jak na wstępie.

PROKURATOR

Tomasz Kuroszczyk

Pouczenie:

1. Na powyższe postanowienie przysługuje zażalenie do sądu właściwego do rozpoznania sprawy (art. 306 § 1 k.p.k., art. 325a § 2 k.p.k. oraz 465 § 2 k.p.k.):

- pokrzywdzonemu,
- instytucji wymienionej w art. 305 § 4 k.p.k.,
- osobie wymienionej w art. 305 § 4 k.p.k., jeżeli wskutek przestępstwa doszło do naruszenia jej praw.

Sąd może utrzymać w mocy zaskarżone postanowienie lub uchylić je i przekazać sprawę prokuratorowi celem wyjaśnienia wskazanych okoliczności bądź przeprowadzenia wskazanych czynności (art. 330 § 1 k.p.k.).

Jeżeli prokurator nadal nie znajdzie podstaw do wniesienia aktu oskarżenia wyda ponownie postanowienie o odmowie wszczęcia śledztwa – dochodzenia*), pokrzywdzony, który wykorzystał uprawnienia przewidziane w art. 306 § 1 k.p.k. (tj. prawo do złożenia zażalenia, które zostało uwzględnione przez sąd) może wnieść akt oskarżenia do sądu w terminie miesiąca od daty doręczenia odpisu postanowienia, które jest równoznaczne z zawiadomieniem o postanowieniu w rozumieniu art. 55 § 1 k.p.k. (art. 330 § 2 k.p.k., art. 55 § 1 k.p.k.).

Akt oskarżenia powinien spełniać wymogi określone w art. 55 § 1 i 2 k.p.k..

Inny pokrzywdzony tym samym czynem może aż do rozpoczęcia przewodu sądowego na rozprawie głównej przyłączyć się do postępowania (art. 55 § 3 k.p.k.).

2. Uprawnionym do złożenia zażalenia, o którym mowa w art. 306 § 1 k.p.k., przysługuje prawo przejrzenia akt sprawy (art. 306 § 1b k.p.k.).

3. W sprawach z oskarżenia prywatnego zażalenie na postanowienie prokuratora o odmowie wszczęcia postępowania przygotowawczego rozpoznaje prokurator nadrzędny, jeżeli postanowienie zapadło z uwagi na brak interesu społecznego w ściganiu z urzędu sprawcy (art. 465 § 2a k.p.k.).

4. Zażalenie na powyższe postanowienie wnosi się za pośrednictwem prokuratora, który wydał postanowienie.

Termin do wniesienia zażalenia wynosi 7 dni od daty doręczenia odpisu postanowienia i jest zawity. Zażalenie wniesione po upływie tego terminu jest bezskuteczne (art. 122 § 1 i 2 i art. 460 k.p.k.).

Zarządzenie:

Stosownie do art. 100 § 4 w zw. z art. 106 k.p.k. i 305 § 4 k.p.k. doręczyć odpis postanowienia:

- 1) pokrzywdzonemu(ej) k **)
- 2) pełnomocnikowi pokrzywdzonemu(ej)
- 3) instytucji wymienionej w art. 305 § 4 k.p.k. *) k **)
- 4) osobie wymienionej w art. 305 § 4 k.p.k., art. 306 § 1 pkt 3 k.p.k. *) jeżeli wskutek przestępstwa doszło do naruszenia jej praw k*) k **)

Stosownie do art. 305 § 4 k.p.k. powiadomić o odmowie wszczęcia śledztwa – dochodzenia *) **zawiadamiających – zgodnie z SIP – pocztą oraz poprzez zamieszczenie komunikatu**

PROKURATOR

Tomasz Kuroszczyk