



**RADA FUNDACJI**

Halina Bortnowska-Dąbrowska  
Jerzy Ciemniewski  
Janusz Grzelak  
Michał Nawrocki

Marek Antoni Nowicki  
Teresa Romer  
Mirosław Wyrzykowski

**ZARZĄD FUNDACJI**

Prezes: Danuta Przywara  
Wiceprezes: Maciej Nowicki  
Sekretarz: Piotr Kładoczny  
Skarbnik: Elżbieta Czyż  
Członek Zarządu: Janina A. Kłosowska

Warszawa, 1 czerwca 2016 r.

1110/2016/MW

**Do:**

Sąd Rejonowy dla Warszawy Śródmieścia w  
Warszawie  
ul. Marszałkowska 82  
00-517 Warszawa

**Za pośrednictwem**

Prokuratura Okręgowa dla Warszawy Pragi w  
Warszawie  
ul. Bródnowska 13/15  
03-439 Warszawa

**Skarżący:**

Helsińska Fundacja Praw Człowieka  
ul. Zgoda 11  
00-018 Warszawa

**Sygnatura akt:** V Ds. 47.2016

**ZAŻALENIE**

na postanowienie o odmowie wszczęcia śledztwa

Działając na podstawie art. 306 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. kodeks postępowania karnego (Dz. U. nr 89 poz. 555, z późn. zm, zwaną dalej k.p.k.) w zw. z art. 305 § 4 k.p.k. zaskarżam w całości postanowienie prokuratora delegowanego do Prokuratury Okręgowej dla Warszawy – Pragi w Warszawie z dnia 27 kwietnia 2016 r. w przedmiocie odmowy wszczęcia śledztwa w sprawie o sygnaturze akt V Ds. 47.2016.

Na podstawie art. 427 § 2 k.p.k. w zw. z art. 438 pkt 2 i 3 k.p.k. zaskarżonemu postanowieniu zarzucam:

I. Naruszenie prawa procesowego w postaci:

1. Art. 92 k.p.k. w zw. z art. 4 k.p.k. poprzez wydanie przedmiotowego postanowienia z pominięciem ujawnionych w toku postępowania, a w szczególności: całokształtu okoliczności
  - a. wyroku Trybunału Konstytucyjnego (dalej Trybunału) z dnia 9 marca 2016 r. wraz z jego uzasadnieniem (sygn. K 47/15);
  - b. wypowiedzi medialnych Prezes Rady Ministrów wskazanych w uzasadnieniu zawiadomienia o możliwości popełnienia przestępstwa niedopełnienia obowiązków złożonego przez Helsińską Fundację Praw Człowieka
2. Art. 167 k.p.k. w zw. z art. 4 k.p.k. poprzez nieprzeprowadzenie dowodu z:
  - a. wyroków Trybunału Konstytucyjnego wydanych po dniu 9 marca 2016 r. i nieopublikowanych przez Prezes Rady Ministrów;
  - b. stanowisk instytucji państwowych oraz organizacji pozarządowych złożonych w toku postępowania K 47/15;
  - c. opinii Europejskiej Komisji na Rzecz Demokracji przez Prawo (Komisji Weneckiej) przyjętej przez ten podmiot na 106 Sesji Plenarnej w dniach 11 – 12 marca 2016 r. w przedmiocie nowelizacji polskiej ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym;
  - d. opinii agencji ratingowej Standard & Poor wydanej w dniu 15 stycznia 2016 r. w przedmiocie wiarygodności kredytowej Rzeczypospolitej Polskiej.
3. Art. 7 k.p.k. w zw. z art. 4 k.p.k. poprzez dokonanie dowolnej, jednostronnej oceny dowodów z dokumentów - opinii prawnych zgromadzonych w toku niniejszego postępowania, z pominięciem konsekwencji zaniechania Prezes Rady Ministrów, a także okoliczności, iż opinie te zostały przygotowane przez osoby prywatne, na zlecenie Prezes Rady Ministrów i z założenia miały legitymizować jej działania;

co w konsekwencji doprowadziło do błędu w ustaleniach faktycznych przyjętych za podstawę przedmiotowego postanowienia w postaci nieprawidłowego ustalenia, że :

- i. zachowanie Prezes Rady Ministrów nie stanowiło działania na szkodę interesu publicznego lub prywatnego, podczas gdy zachowanie to było w istocie

- zaprzeczeniem idei trójpodziału władzy wyrażonej w art. 10 ustawy z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. nr 78 poz. 583, zwaną dalej Konstytucją), spowodowało nieopublikowanie dziewięciu kolejnych wyroków Trybunału Konstytucyjnego, doprowadziło do wytworzenia dualizmu prawnego, a także sytuacji, w której poszczególne jednostki zostały pozbawione możliwości wznowienia właściwego postępowania przed organem administracji lub sądem powszechnym,
- ii. zaniechanie Prezes Rady Ministrów opublikowania wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 marca 2016 r. nie miało charakteru zawinionego, albowiem dysponowała ona opiniami prawnymi wskazującymi na konieczność podjęcia takiego postępowania, podczas gdy ogół okoliczności niniejszej sprawy wskazuje, że Prezes Rady Ministrów można było przypisać winę;
  - iii. Prezes Rady Ministrów nie działała w zamiarze ewentualnym popełnienia przestępstwa z art. 231 § 1 k.k., podczas gdy ogół materiału dowodowego zgromadzonego w toku czynności sprawdzających, w tym wypowiedzi medialne Prezes Rady Ministrów wskazują na to, że działała ona co najmniej z zamiarem ewentualnym popełnienia przestępstwa stypizowanego w art. 231 § 1 k.k.;
  - iv. doszło do wyklarowania się dwóch przeciwstawnych stanowisk dotyczących kwestii nieopublikowania wyroku Trybunału Konstytucyjnego, wizji funkcjonowania Państwa Polskiego oraz jego instytucji, które to stanowiska wynikały z określonych sympatii politycznych osób wchodzących w skład obydwu grup, podczas gdy jedna z tych grup opiera swój pogląd na treści bezwzględnie obowiązujących przepisów prawa;
  - v. konstytucjoniści wskazują, że Trybunał Konstytucyjny nie może orzekać tylko na podstawie przepisów Konstytucji z pominięciem obowiązującej w czasie i miejscu orzekania ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, podczas gdy pogląd ten ma charakter wyraźnie mniejszościowy, stoi w sprzeczności ze zgromadzonym materiałem dowodowym, a zwłaszcza wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 marca 2016 r., a także nie znajduje oparcia w literalnej treści przepisów bezwzględnie obowiązującego prawa.
4. Art. 303 k.p.k. w zw. z art. 10 k.p.k. poprzez jego niezastosowanie i uznanie, iż w przedmiotowej sprawie nie zachodzi uzasadnione podejrzenie popełnienia przestępstwa niedopełnienia obowiązków, stypizowanego w art. 231 § 1 k.k., co stanowi naruszenie zasady legalizmu działania organów procesowych i w

konsekwencji doprowadziło do niezasadnego wydania postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania przygotowawczego w przedmiotowej sprawie;

Mając na uwadze powyższe, na podstawie art. 427 § 1 k.p.k. w zw. z art. 437 § 1 k.p.k. wnoszę o uchylenie przedmiotowego postanowienia i przekazanie sprawy do Prokuratury Okręgowej Warszawa – Praga celem wszczęcia postępowania przygotowawczego w niniejszej sprawie.

Ponadto, na podstawie art. 28 § 3 k.p.k., z uwagi na znaczną wagę niniejszej sprawy wnoszę o jej rozpoznanie w składzie trzech sędziów zawodowych.

### UZASADNIENIE

Postanowieniem z dnia 27 kwietnia 2016 r. Prokurator Prokuratury Rejonowej delegowany do Prokuratury Okręgowej Warszawa – Praga w Warszawie postanowił odmówić wszczęcia śledztwa w sprawie zaistniałego w Warszawie, w okresie od dnia 9 marca 2016 r. do dnia 27 kwietnia 2016 r., niedopełnienia obowiązków przez funkcjonariuszy publicznych – Prezes Rady Ministrów, Minister – Członka Rady Ministrów oraz Prezesa i pracowników Rządowego Centrum Legislacji, poprzez zaniechanie niezwłocznego ogłoszenia wyroku Trybunału Konstytucyjnego zapadłego w dniu 9 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 k.k., wobec braku znamion czynu zabronionego.

Zaskarżone postanowienie opiera się na całkowicie błędnym założeniu o rzekomej równorzędności stanowisk prezentowanych w doktrynie dotyczących statusu prawnego wyroku wydanego przez Trybunał Konstytucyjny w dniu 9 marca 2016 r. oraz związanej z tym nierozwiązywalności problemu prawnego w kwestii możliwości publikacji ww. orzeczenia. Jak wskazał Prokurator, „(...) *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 k.k.*”

Zaakceptowanie stanowiska Prokuratora byłoby bardzo niebezpieczne, gdyż wynika z niego, że w przypadku zaistnienia jakiegokolwiek sporu w doktrynie prawa, organy państwa mogłyby zachowywać się dowolnie, przyjmując jedną bądź drugą interpretację, niezależnie od ich obiektywnej racjonalności. Ponadto, nie do zaakceptowania w demokratycznym państwie prawnym jest sytuacja, w której organy władzy wykonawczej wykorzystują prywatne opinie prawne do podważania legalności działania organu władzy sądowniczej, wyposażonego w konstytucyjne gwarancje odrębności i niezależności. Nawet abstrahując od tych zagrożeń należy wskazać, że rozumowanie Prokuratora jest nieprawidłowe, gdyż prywatne opinie sporządzane na zamówienie Prezes Rady Ministrów, mające na celu usankcjonowanie podejmowanych przez nią działań, nie są w stanie zmienić jasnego brzmienia przepisów Konstytucji oraz ugruntowanego w doktrynie i orzecznictwie rozumienia pojęć prawnych.

Z tych względów trudno uznać za słuszne stanowisko urzędu prokuratorskiego, który w sposób nieobiektywny i jednostronny przyznaje prymat pogładowi prezentowanemu przez Prezes Rady Ministrów.

Analiza postanowienia będącego przedmiotem niniejszego zażalenia wskazuje, iż organ procesowy nie zapoznał się z dokumentami zgromadzonymi w toku postępowania K 47/15. Wśród nich znajdowały się nie tylko wnioski inicjujące postępowanie w Trybunale (w tym te pochodzące od Pierwszej Prezes Sądu Najwyższego, Krajowej Rady Sądownictwa, Rzecznika Praw Obywatelskich oraz grupy posłów na Sejm RP), lecz również stanowisko Prokuratora Generalnego, a także obszerne opinie *amicus curiae* złożone przez Naczelną Radę Adwokacką, Krajową Radę Radców Prawnych oraz organizacje pozarządowe.

Jak już zostało wspomniane, zawierały one ocenę zaistniałej sytuacji prawnej i w części wskazały na konieczność wydania wyroku przez Trybunał Konstytucyjny z pominięciem niektórych przepisów kontrolowanej ustawy. Szeroko problem ten omawiał także w uzasadnieniu swojego orzeczenia Trybunał Konstytucyjny.

Tym bardziej więc dziwi fakt, iż organ procesowy w ramach przeprowadzanych przez siebie czynności sprawdzających nie zdecydował się na przeanalizowanie tych dokumentów i porównanie zawartych w nich stanowisk z treścią opinii prawnych uzyskanych przez Prezes Rady Ministrów.

W toku analizy przedmiotowej sprawy Prokurator nie zdecydował się również na zacerpnięcie informacji na temat innych wyroków Trybunału Konstytucyjnego, które zostały wydane po dniu 9 marca 2016 r. i również nie zostały opublikowane przez Prezes Rady Ministrów.

Przedmiotem zainteresowania organu procesowego nie była również treść opinii tzw. Komisji Weneckiej złożonej z międzynarodowych autorytetów prawa konstytucyjnego. I to mimo faktu, iż opinia ta również została wydana na zlecenie władz Rzeczypospolitej Polskiej, a konkretnie Ministra Spraw Zagranicznych i w całości odnosiła się do problematyki sporu o Trybunał Konstytucyjny. Zdaniem Skarżącej tak istotne konstatacje rzeczony opinii, jak to, że *”Odmowa opublikowania wyroku 47/15 z dnia 9 marca 2016 roku nie tylko byłaby sprzeczne z praworządnością, ale taki bezprecedensowy krok przyczyniłby się do dalszego pogłębienia kryzysu konstytucyjnego, spowodowanego wyborem sędziów jesienią 2015 roku i Nowelizacją z dnia 22 grudnia 2015 roku. Nie tylko polska Konstytucja, ale także standardy europejskie i międzynarodowe wymagają, aby wyrok Trybunału Konstytucyjnego był respektowany. Opublikowanie wyroku i jego poszanowanie przez władze jest warunkiem koniecznym do znalezienia wyjścia z tego kryzysu konstytucyjnego”*<sup>1</sup> – mogłyby się okazać niezwykle istotne dla analizy niniejszej sprawy .

Podobnie ocenić należy zaniechanie włączenia w poczet materiału dowodowego w niniejszej sprawie opinii agencji ratingowej Standard & Poor, wydanej w dniu 15 stycznia 2016 r. w przedmiocie wiarygodności kredytowej Rzeczypospolitej Polskiej<sup>2</sup>.

Ta bierność urzędu prokuratorskiego nie może zostać oceniona inaczej, niż jako przejaw naruszenia art. 167 k.p.k. Artykuł ten stanowi, iż dowody przeprowadza się na wniosek strony lub z urzędu. Zdaniem doktryny formułuje on obowiązek przeprowadzenia każdego dowodu, o ile pozwala na dokonanie okoliczności istotnej w sprawie (wyjątek stanowią oczywiście dowody objęte zakazem dowodowym)<sup>3</sup>. Siłą rzeczy, rzetelnie przeprowadzone postępowanie przygotowawcze, jak również czynności sprawdzające, muszą opierać się na aktywności organów procesowych w zakresie gromadzenia materiału dowodowego. Tylko taka aktywność pozwala w pełni na zrealizowanie dyrektyw postępowania organów procesowych wynikających z zasad: prawdy materialnej, obiektywizmu oraz legalizmu, a także celów postępowania karnego.

---

<sup>1</sup> Opinia Europejskiej Komisji na Rzecz Demokracji przez Prawo (Komisji Weneckiej) przyjętej przez ten podmiot na 106 Sesji Plenarnej w dniach 11 – 12 marca 2016 r. w przedmiocie nowelizacji polskiej ustawy z dnia 25 Czerwca 2015 o Trybunale Konstytucyjnym; dostępna na stronie: <http://www.tvn24.pl/wiadomosci-z-kraju,3/przeczytaj-cala-opinie-komisji-weneckiej,626862.html> (strona dostępna w dniu 30 maja 2016 r.)

<sup>2</sup>Raport dostępny na stronie: [http://sub.yorkshatb.com/Q8AXv8xne789447451e8a2346d231c4d13c1ff8ce00DniJ uA11mYToyOntzOjI6lnRzIjtpOjE0NTA2OTIwMzA7czoxOiJmIjtzOjcyOiIvaG9tZS93d3cvYXNzZXRzL2JldH Rlc19pbnNOYWxsZXIvaW5zdGFsbGVycy9jbGkvc2V0dXBfMTQ1MDY4ODQ3Njk2NC5leGUiO30=?\\_\\_cookie=\\_\\_utma%3D1.895560726.1450691996.1450691996.1450691996.1%3B%20\\_\\_utmb%3D1.4.10.1450691996%3B%20\\_\\_utmc%3D1%3B%20\\_\\_utmz%3D1.1450691996.1.1.utmsr%3Ddvdshrinkpxql%7Cutmccn%3Dbetterinstaller\\_generic\\_cli%7Cutmcmd%3Dquickscrap%3B%20\\_\\_utmt%3D](http://sub.yorkshatb.com/Q8AXv8xne789447451e8a2346d231c4d13c1ff8ce00DniJ uA11mYToyOntzOjI6lnRzIjtpOjE0NTA2OTIwMzA7czoxOiJmIjtzOjcyOiIvaG9tZS93d3cvYXNzZXRzL2JldH Rlc19pbnNOYWxsZXIvaW5zdGFsbGVycy9jbGkvc2V0dXBfMTQ1MDY4ODQ3Njk2NC5leGUiO30=?__cookie=__utma%3D1.895560726.1450691996.1450691996.1450691996.1%3B%20__utmb%3D1.4.10.1450691996%3B%20__utmc%3D1%3B%20__utmz%3D1.1450691996.1.1.utmsr%3Ddvdshrinkpxql%7Cutmccn%3Dbetterinstaller_generic_cli%7Cutmcmd%3Dquickscrap%3B%20__utmt%3D).

<sup>3</sup> Paprzycki Lech Krzysztof (red.), Komentarz aktualizowany do art. 1-424 Kodeksu postępowania karnego, LEX/el. 2015.

Co więcej, lektura zaskarżonego postanowienia wskazuje również, iż w toku jego wydawania doszło do pominięcia co najmniej dwóch okoliczności ujawnionych w toku postępowania. Pierwszą z nich jest pełen tekst wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 marca 2016 r. K 47/15 wraz z uzasadnieniem. Drugą zaś, wypowiedzi Prezes Rady Ministrów oraz Rzecznika Prasowego Rady Ministrów cytowane w zawiadomieniu o popełnieniu przestępstwa złożonym przez Helsińską Fundację Praw Człowieka.

Błędy te skutkować muszą postawieniem zarzutu naruszenia art. 92 k.p.k., zgodnie z którym podstawę orzeczenia może stanowić tylko całokształt okoliczności ujawnionych w postępowaniu, mających znaczenie dla rozstrzygnięcia. Jak wskazuje L. Paprzycki, z rzeczonego przepisu wynikają dwie reguły. Po pierwsze „*podstawą rozstrzygnięcia nie mogą być okoliczności, które nie zostały ujawnione w postępowaniu - wyjątkiem są fakty powszechnie znane oraz fakty znane organowi procesowemu z urzędu, które nie wymagają dowodu*”<sup>4</sup>. Nadto „*podstawę orzeczenia stanowić ma całokształt okoliczności, a zatem organ wydający orzeczenie nie może pominąć żadnej z okoliczności ujawnionych w postępowaniu, gdyż wszystkie musi uwzględnić*”.<sup>5</sup>

W przedmiotowym postępowaniu Prokurator niewątpliwie naruszył tę drugą regułę. Z treści postanowienia można odczytać, iż jego rozumowanie skupiło się tylko i wyłącznie na opiniach jednej strony sporu. W całości przyznał on im prymat wiarygodności. Jednocześnie nie sprawdził okoliczności ich wydania, a także zaniechał jakiegokolwiek weryfikacji podniesionych w nich tez, zarówno w ich warstwie merytorycznej, jak i czysto logicznej, sprawdzając czy przedstawione w nich wnioski mogą zostać wyprowadzone z przesłanek wniosku.

W szczególności organ procesowy pominął fakt, iż przedmiotowe opinie zostały wydane na zlecenie Prezes Rady Ministrów. Nie zauważył przy tym, iż od początku miały zostać użyte jako legitymizacja poczynań Prezes Rady Ministrów w tym zakresie. Jego uwadze uszedł także fakt, iż cytowana przez niego opinia Prokuratora Generalnego z dnia 7 marca 2016 r. pochodzi od Prokuratora Generalnego, którego funkcje piastuje obecnie czynny polityk, w dodatku zajmujący w gabinecie Prezes Rady Ministrów stanowisko Ministra Sprawiedliwości.

Jednocześnie Prokurator nie dokonał samodzielnej wykładni przepisów prawa w tym zakresie i nie zweryfikował treści wyrażonych w przedmiotowych opiniach. Takie stanowisko, będące

---

<sup>4</sup> Paprzycki Lech Krzysztof (red.), Komentarz aktualizowany do art. 1-424 Kodeksu postępowania karnego, LEX/el. 2015.

<sup>5</sup> *Ibidem*.

*de facto* zrzeczeniem się kompetencji do dokonania karnoprawnej oceny zachowania Prezes Rady Ministrów nie znajduje uzasadnienia w przepisach procedury karnej.

Pogląd organu procesowego biorący za pewnik ustalenia ekspertów Prezes Rady Ministrów nie znajduje także oparcia w treści prawa konstytucyjnego.

Zgodnie bowiem z art. 190 Konstytucji orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego mają moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne (ust. 1) oraz podlegają niezwłocznemu ogłoszeniu w organie urzędowym, w którym akt normatywny był ogłoszony (ust. 2). Z przepisu powyższego wynikają dwa oczywiste wnioski.

Po pierwsze, orzeczenia Trybunału są ostateczne, a więc nie istnieje i nie może istnieć żadna procedura, w której mogłyby one zostać wzruszone. Należy zdecydowanie podkreślić, że orzeczeniom Trybunału przysługuje walor ostateczności, choćby nawet inne podmioty (np. sądy, organy administracji) były przekonane o tym, że zapadły one z naruszeniem prawa materialnego lub procesowego. Suwerenny ustrojodawca uznał bowiem, że w imię bezpieczeństwa prawnego oraz ochrony autorytetu Trybunału można wyłączyć wobec nich drogę odwoławczą. Należy przy tym zwrócić uwagę, że walor tak rozumianej ostateczności, a więc przyznanie orzeczeniom mocy wiążącej i niemożności ich wzruszenia nawet pomimo istnienia jakichś wad prawnych, przysługuje nie tylko rozstrzygnięciom Trybunału. Na gruncie Kodeksu postępowania cywilnego, do którego odsyła w art. 74 ustawa o Trybunale Konstytucyjnym, podobnie niewzruszalne są orzeczenia Sądu Najwyższego, a nawet, w niektórych przypadkach, gdy wyłączona jest możliwość wniesienia skargi kasacyjnej, wyroki sądów powszechnych wydane w II instancji. Co więcej, nawet wyrok sądu I instancji może okazać się niewzruszalny, gdy strona nie wniesie w terminie apelacji. Wszystkie te rozstrzygnięcia będą więc obowiązywały, choćby były obarczone poważnymi wadami proceduralnymi, z wadą nieważności postępowania włącznie (art. 379 k.p.c.).

Wbrew bowiem cytowanemu przez Prokuratora stanowisku, w świetle k.p.c. wada nieważności postępowania nie niweczy w całości rozstrzygnięcia sądowego, ani nie pozbawia ciała orzekającego przymiotu sądu, a jedynie stanowi tzw. bezwzględną przesłankę odwoławczą, tj. taką, która zawsze uzasadnia uchylenie orzeczenia przez sąd wyższej instancji. Jeśli jednak nie dojdzie do kontroli orzeczenia przez sąd wyższej instancji, to będzie ono prawomocne i wiążące<sup>6</sup>.

Żaden organ ani żadna jednostka nie może więc odmówić respektowania np. wyroku Sądu Najwyższego czy niezaskarżalnego w drodze skargi kasacyjnej wyroku sądu II instancji,

---

<sup>6</sup> Zob. np. A. Zieliński (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 656.



argumentując, że w jej ocenie wyrok ten jest „błędny” czy „nieważny”. Takie rozwiązanie spowodowane jest ochroną bezpieczeństwa prawnego, a jego odrzucenie prowadziłoby do chaosu czy wręcz anarchii, gdyż strony postępowań sądowych nie mogłyby mieć pewności, że prawomocne rozstrzygnięcie zapadłe w ich sprawie będzie powszechnie uznawane i respektowane.

Po drugie, orzeczenia Trybunału podlegają niezwłocznemu ogłoszeniu w organie urzędowym, co oznacza, że żaden funkcjonariusz publiczny nie może podejmować działań nakierowanych na opóźnienie lub wręcz uniemożliwienie takiej publikacji. W szczególności, działań takich nie może podejmować Prezes Rady Ministrów – jako organ władzy wykonawczej jest ona bowiem z mocy Konstytucji zobowiązana do respektowania niezależności i odrębności władzy sądowniczej, której Trybunał jest częścią. Organy władzy wykonawczej muszą powstrzymać się od jakichkolwiek działań prawnych, a nawet faktycznych (np. wypowiedzi medialne), które mogłyby ingerować w sferę niezależności sądów i trybunałów. Kwestionowanie legalności działań Trybunału, wbrew jasnemu stanowisku praktycznie wszystkich uczestników postępowania przed nim, a nawet gremiów międzynarodowych, i nieznajdująca żadnego umocowania w Konstytucji odmowa publikacji jego orzeczeń, stanowi bez wątpienia daleko idącą i niemożliwą do zaakceptowania ingerencję w niezależność władzy sądowniczej. Ponadto, nie sposób zignorować faktu, że Konstytucja nie daje Prezesowi Rady Ministrów żadnych uprawnień do badania legalności i zasadności wyroków Trybunału przed ich ogłoszeniem, choćby z tego względu, że wcale nie przesądza ona tego, jaki organ powinien być odpowiedzialny za ich ogłaszanie. Art. 190 ust. 2 ustawy zasadniczej stanowi jedynie, że orzeczenia Trybunału podlegają „ogłoszeniu w organie urzędowym, w którym akt normatywny był ogłoszony. Jeżeli akt nie był ogłoszony, orzeczenie ogłasza się w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej ‘Monitor Polski’”, zaś art. 88 ust. 2 Konstytucji stanowi, że „Zasady i tryb ogłaszania aktów normatywnych określa ustawa”. Także art. 146 ust. 4 Konstytucji nie zalicza do podstawowych zadań Rady Ministrów ogłaszania orzeczeń Trybunału. Kompetencję Prezesa Rady Ministrów w tym zakresie ustanawia dopiero art. 21 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. Nr 62, poz. 718), wedle którego to właśnie Prezes Rady Ministrów wydaje Dziennik Ustaw. Ustawowej kompetencji Prezesa Rady Ministrów do wydawania Dziennika Ustaw nie można interpretować w sposób sprzeczny z art. 190 ust. 2 Konstytucji, gdyż to właśnie ustawa musi być zgodna z Konstytucją, a nie na odwrót. Prezes Rady Ministrów nie może zatem wykonywać swojego ustawowego uprawnienia do wydawania Dziennika Ustaw w sposób, który uniemożliwiałby niezwłoczną publikację wyroków Trybunału.

Owe dwa istotne w okolicznościach niniejszego postępowania przymioty orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, tj. ostateczność i konieczność niezwłocznej publikacji, przysługują przy tym jedynie tym decyzjom Trybunału, które stanowią „orzeczenia” w rozumieniu art. 190 Konstytucji. „Orzeczeniami” nie są więc z jednej strony np. uchwały Zgromadzenia Ogólnego Trybunału, czy postanowienia sygnalizacyjne wydawane na podstawie art. 5 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (dalej u.t.k.), gdyż nie stanowią one rozstrzygnięć w jednej ze spraw wymienionych w art. 188 Konstytucji. Z drugiej strony, „orzeczeniami” nie są także rozstrzygnięcia mające jedynie pozór orzeczeń Trybunału, lecz w istocie nimi niebędące. Innymi słowy, „orzeczeniami” w rozumieniu art. 190 Konstytucji nie są „orzeczenia nieistniejące”.

Wyrok Trybunału z 9 marca 2016 r. z całą pewnością jest jednak orzeczeniem, o którym mowa w art. 190 Konstytucji, gdyż stanowi on rozstrzygnięcie w sprawie, o której mowa w art. 188 pkt 1 ustawy zasadniczej, a ponadto nie sposób stwierdzić, że jest on jedynie pozorem rozstrzygnięcia czy orzeczeniem nieistniejącym. Z uzasadnienia zaskarżonego postanowienia wynika jednak, że to właśnie wyrażone w prywatnych opiniach prawnych sporządzonych na zlecenie Prezes Rady Ministrów wątpliwości co do rzekomych wad prawnych orzeczenia mają uzasadniać odmowę publikacji. Wydaje się, że w ocenie Prokuratora, Prezes Rady Ministrów może żywić uzasadnione wątpliwości co do tego, czy wyrok Trybunału nie jest „orzeczeniem nieistniejącym”. Z cytowanych w uzasadnieniu postanowienia opinii wynika, że wątpliwości te miały brać się z tego, że w spornym wyroku Trybunał orzekł bezpośrednio na podstawie Konstytucji i wbrew przepisom znowelizowanej ustawy o TK.

Wątpliwości te są jednak całkowicie niezasadne – po pierwsze dlatego, że Trybunał wcale nie orzekł wyłącznie bezpośrednio na podstawie Konstytucji i nie zignorował zasady domniemania konstytucyjności kontrolowanej ustawy, a po drugie, nawet gdyby to uczynił i orzekł w niewłaściwym składzie, to okoliczności te same w sobie nie prowadziłyby do możliwości uznania wyroku za nieistniejący.

Jeśli chodzi o podstawę prawną, w oparciu o którą Trybunał wydał wyrok z dnia 9 marca 2016 r., to wyjaśnił ją w sposób przekonujący sam Trybunał: *„Trybunał Konstytucyjny za podstawę niniejszego orzeczenia przyjmuje bezpośrednio stosowalne przepisy Konstytucji oraz ustawę o trybunale konstytucyjnym w brzmieniu nadanym przez ustawę nowelizującą, z wyłączeniem jej niektórych przepisów. Pominięte zostaną te zaskarżone regulacje, która dotyczą trybu postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym i mogłyby mieć potencjalnie zastosowanie w niniejszej sprawie (...). Jak wspomniano, nie jest bowiem dopuszczalne,*

*aby te same przepisy były równocześnie podstawą i przedmiotem orzekania*". Jednocześnie, Trybunał wprost wskazał, że odmowa zastosowania kontrolowanych przepisów nie oznacza pozbawienia ich domniemania konstytucyjności – Trybunał nie może bowiem przed wydaniem wyroku przesądzać, czy badany akt normatywny jest zgodny z Konstytucją. Z tego właśnie względu Trybunał odmówił zastosowania przepisów u.t.k. w brzmieniu sprzed nowelizacji. Procedując w tej sprawie, Trybunał Konstytucyjny stosował więc u.t.k. w brzmieniu po nowelizacji, jedynie posiłkowo odwołując się do bezpośrednio stosowalnych przepisów Konstytucji, po to, by nie doprowadzić do nielogicznej sytuacji, w której zaskarżone przepisy są jednocześnie przedmiotem i podstawą prawną postępowania.

Trybunał w sposób przekonujący uzasadnił także, dlaczego w składzie orzekającym zasiadało 12 sędziów, a nie 13, jak tego wymagała ustawa po nowelizacji. W tym zakresie wskazał, że w świetle wyroku z 3 grudnia 2015 r. (sygn. K 34/15), w chwili orzekania w Trybunale było jedynie 12 sędziów uprawnionych do orzekania – Prezydent odmówił bowiem odebrania ślubowania od 3 sędziów wybranych przez Sejm poprzedniej kadencji zgodnie z Konstytucją. W takiej sytuacji, to właśnie skład złożony z 12 sędziów należało uznać za „pełny skład”. Warto zwrócić uwagę, że Trybunał wprost odmówił procedowania w składzie 9 osobowym, co byłoby dopuszczalne na gruncie ustawy w brzmieniu sprzed nowelizacji, ponownie powołując się na domniemanie konstytucyjności badanego aktu prawnego.

Uzasadnienie podane przez Trybunał należy uznać za przekonujące i logiczne, a wszelką polemikę z nim ze strony innych organów państwa, opierających się na zamówionych przez siebie opiniach prawnych, za niedopuszczalną. W szczególności, niezasadne jest cytowanie w uzasadnieniu zaskarżonego postanowienia opinii, wedle których *„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 2 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.*” Z przytoczonych powyżej fragmentów uzasadnienia wyroku Trybunału z 9 marca 2016 r. jasno wynika bowiem, że Trybunał nie odmówił kontrolowanej ustawie domniemania konstytucyjności i jedynie w tych przypadkach, w których jednocześnie procedowałyby na podstawie zaskarżonych przepisów i

badał ich konstytucyjność, odwołał się bezpośrednio do Konstytucji. Nie sposób czynić Trybunałowi z takiego działania zarzutu. Jeśli bowiem byłby on zobowiązany do stosowania przepisów, które bada, to mogłoby to po pierwsze oznaczać, że ustawodawca byłby uprawniony do łamania Konstytucji poprzez wyłączenie pewnych kategorii ustaw spod kognicji Trybunału (wystarczyłoby dodać do każdej ustawy przepis o treści „Niniejsza ustawa nie podlega kontroli konstytucyjności”), a po drugie podważałoby legitymację prawną orzeczeń, skoro byłyby one wydawane w oparciu o podstawę prawną uznaną za niezgodną z Konstytucją. Ponadto, nie sposób zarzucać Trybunałowi orzekanie w niewłaściwym składzie. Skoro bowiem w świetle znowelizowanej ustawy do uznania składu za pełny wystarcza obecność 13 sędziów spośród 15 zasiadających w Trybunale (ok. 87%), to tym bym bardziej obecność wszystkich zasiadających w danym momencie w Trybunale sędziów musi zostać uznana za pełny skład. W świetle wyroku Trybunału w sprawie K 34/15, wydanego w sposób zgodny z Konstytucją i opublikowanego w Dzienniku Ustaw, nie ulega bowiem wątpliwości, że w chwili orzekania w sprawie K 47/15 w Trybunale zasiadało jedynie 12 zdolnych do orzekania sędziów.

Z tych względów należało uznać, iż całokształt procedowania Trybunału Konstytucyjnego w niniejszej sprawie był prawidłowy. Organ procesowy nie podjął jednak wysiłku oceny tej sytuacji, tłumacząc, iż nie jest to jego rolą. Z opinią tą można i trzeba jednak polemizować. Ustalenia te są bowiem kluczowe dla oceny, czy Prezes Rady Ministrów wypełniła znamiona przestępstwa niedopełnienia obowiązku. Jeśli bowiem wyroku nie było, nie może być mowy o uchybieniu obowiązku jego publikacji.

Niestety zamiast dokonać samodzielnych ustaleń w tej kwestii organ procesowy wolał przyjąć za aksjomat opinie prawne przedstawione przez Prezesa Rady Ministrów. Zaniechał przy tym konfrontacji wspomnianych stanowisk z treścią wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 marca 2016 r., który obszernie odwołuje się do tej problematyki. Jednostronnie i wybiórczo przyznał przedmiotowym opiniom prymat wiarygodności, traktując je jako urzędową wykładnię obowiązującego prawa.

Tymczasem polemika z wykładnią przepisów konstytucyjnych i ustawowych zaprezentowaną przez Trybunał jest oczywiście dopuszczalna. To ona wszak stanowi impuls do rozwoju prawa. Powinna się ona jednak odbywać w ramach dyskusji naukowej czy publicystycznej. Nie można jakichkolwiek głosów krytycznych wyrażanych przez przedstawicieli doktryny prawa konstytucyjnego wykorzystywać do odmawiania wyrokowi mocy wiążącej. Wynika to jasno z omówionej powyżej zasady ostateczności wyroków Trybunału.

Nawet jeśli jednak przyjąć, wbrew stanowisku Trybunału Konstytucyjnego, Rzecznika Praw Obywatelskich, Pierwszej Prezes Sądu Najwyższego, Naczelnej Rady Adwokackiej, Krajowej Rady Radców Prawnych, Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka, Fundacji Batorego oraz Komisji Weneckiej Rady Europy, że Trybunał Konstytucyjny orzekał w niewłaściwym składzie, to okoliczność ta sama w sobie nie może uzasadniać uznania orzeczenia za nieistniejące, a tym samym niezdatne do publikacji. Konstrukcja wyroków nieistniejących została bowiem zdefiniowana w doktrynie i judykaturze i nie może być interpretowana w sposób rozszerzający, zagrażający bezpieczeństwu prawnemu w państwie.

Opinie przytaczane w uzasadnieniu zaskarżonego postanowienia, a które niestety swoim rozstrzygnięciem Prokurator legitymizuje, zdają się w sposób błędny utożsamiać przesłanki nieważności postępowania z nieistnieniem wyroku. Świadczą o tym m.in. następujące fragmenty uzasadnienia *„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.)’”; „(...) 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)”*.

Rozumowanie takie jest błędne, co wynika choćby z samej treści k.p.c., do którego odwołują się cytowane wyżej fragmenty uzasadnienia. Zgodnie z art. 379 pkt 4 k.p.c. nieważność postępowania zachodzi m.in. gdy *„skład sądu był sprzeczny z przepisami prawa”*, co właśnie zarzuca się wyrokowi Trybunału w sprawie K 47/15. Zgodnie z k.p.c., jak już zostało wyżej przedstawione, nieważność postępowania stanowi przesłankę uzasadniającą uchylenie zaskarżonego orzeczenia, którą sąd II instancji musi brać pod rozwagę z urzędu (art. 378 § 1 k.p.c.), a ponadto zarzut nieważności postępowania jest zarzutem kasacyjnym w rozumieniu art. 398<sup>9</sup> § 1 pkt 3 k.p.c. Z przepisów tych wynika, że orzeczenie wydane w niewłaściwym składzie nie może być orzeczeniem nieistniejącym – w przeciwnym razie nie podlegałoby zaskarżeniu ani do sądu wyższej instancji, ani do SN. Nie można bowiem zaskarżyć, ani w

drodze zwyczajnego, ani nadzwyczajnego środka zaskarżenia, czegoś, co nie istnieje<sup>7</sup>. Jeśli więc w świetle k.p.c. od wyroku wydanego w niewłaściwym składzie można złożyć apelację lub skargę kasacyjną, to musi on istnieć i, konsekwentnie, jeśli nie zostanie on zaskarżony, czy to ze względu na upływ terminu, czy też z uwagi na to, że ustawa nie przewiduje dalszej drogi odwoławczej, to w dalszym ciągu istnieje i musi być respektowany. Należy przy tym zauważyć, że wydanie wyroku w niewłaściwym składzie nie jest nawet przesłanką wznowienia postępowania zakończonego prawomocnym orzeczeniem sądu<sup>8</sup>.

Zasadniczo, powyższych kilka przepisów k.p.c. i Konstytucji w pełni wystarcza do rozstrzygnięcia rzekomo nierozwiązywalnego problemu prawnego dotyczącego zdatności wyroku Trybunału do publikacji, przed którym stanęła Prezes Rady Ministrów. Skoro Trybunałowi zarzuca się wydanie wyroku w niewłaściwym składzie, a więc w postępowaniu obciążonym nieważnością, i jednocześnie prawo nie przewiduje i nie może przewidywać żadnej procedury, w której nieważność taka byłaby badana, to wyrok taki należy uznać za istniejący, ważny i wiążący (*notabene*, k.p.c. w ogóle nie posługuje się pojęciem „wyroku nieważnego”). Na tej samej zasadzie ważne, istniejące i wiążące byłyby zresztą wyroki SN czy NSA, którym zarzucano by wydanie w postępowaniu obciążonym wadą nieważności. Ustrojodawca słusznie bowiem uznał, że wszystkie te sądy (oraz Trybunał) dysponują takim autorytetem i na tyle profesjonalnymi kwalifikacjami, że nie byłoby zasadne dalsze kontrolowanie legalności i merytorycznej zasadności ich orzeczeń. Trudno byłoby nawet wyobrazić sobie, jak taka kontrola miałaby wyglądać, nie ulega jednak wątpliwości, że gdyby kompetencję do jej sprawowania miały organy władzy wykonawczej, to w krótkim czasie przerodziłaby się ona w narzędzie do wywierania politycznej presji na władzy sądowniczej. Z konstytucyjnego punktu widzenia korzystniejsze jest więc ściśle odseparowanie sądownictwa od władzy wykonawczej, nawet kosztem liczenia się z tym, że wyroki sądowe czy trybunalskie mogą być niekiedy niezasadne lub wydawane z naruszeniem przepisów postępowania.

O nieistnieniu wyroku Trybunału tym bardziej nie mogą świadczyć inne rzekome naruszenia przepisów proceduralnych wynikających z nowej ustawy o Trybunale, np. pominięcie wymogu wydania wyroku większością 2/3 głosów (skoro wymóg ten jest *prima facie* niezgodny z art. 190 ust. 5 Konstytucji, a ponadto jedynie 2 spośród 12 sędziów zgłosiło zdania odrębne do wyroku, co pozwala przypuszczać, że wyrok zapadł większością 5/6 głosów, tj. wyższą niż wymagana) czy wyznaczenie rozprawy wbrew przepisowi o kolejności

---

<sup>7</sup> Zob. np. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 27 czerwca 2012 r. sygn. IV CZ 39/12; Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 17 listopada 2005 r., sygn. I CK 298/05.

<sup>8</sup> Zob. *a contrario* art. 401 k.p.c.

rozpoznawania spraw (w świetle k.p.c. nie byłaby to nie tylko przesłanka nieważności, ale zapewne nawet i nie naruszenie postępowania mające wpływ na rozstrzygnięcie).

Wyrok Trybunału mógłby zostać uznany za nieistniejący, a tym samym niezdatny do publikacji w organie urzędowym, nie wtedy, gdy w ocenie Prezesa Rady Ministrów i prywatnych opinii prawnych byłby merytorycznie niezasadny lub wydany z naruszeniem przepisów o postępowaniu przed TK, lecz wówczas, gdy stanowiłby jedynie pozór oficjalnego rozstrzygnięcia. Sytuacje takie omawia orzecznictwo SN, do którego, z mocy odesłania zawartego w art. 74 ustawy o TK, można się tu posiłkowo odwołać.

W swoim orzecznictwie SN wskazuje, że *„Pojęciem wyroków nieistniejących obejmuje się na ogół tylko takie wyroki, które wydane zostały przez osoby nieuprawnione (niebędące sędziami), wydane bez żadnego postępowania (w nieistniejących procesach) i wyroki pozbawione zasadniczych cech, które według ustawy powinien posiadać wyrok (np. niezawierające żadnego rozstrzygnięcia lub których sentencji skład sądu nie podpisał). Trafnie podkreśla się przy tym, że nie ma możliwości sporządzenia wyczerpującego katalogu takich wyroków”*<sup>9</sup>. Przesłanki te Sąd Najwyższy interpretuje zawężająco, nie jest więc wyrokiem nieistniejącym, np. takie orzeczenie, pod którego sentencją brakuje podpisów tylko niektórych członków składu sędziowskiego<sup>10</sup>, lub też ogłoszone w sposób wadliwy.<sup>11</sup>

Wyłącznie zatem w takich przypadkach, gdy orzeczenie Trybunału (i jakiegokolwiek innego organu władzy sądowniczej) jest obarczone oczywistymi, widocznymi na pierwszy rzut oka wadami formalnymi, do identyfikacji których zbędna jest choćby podstawowa wiedza prawnicza, mielibyśmy do czynienia z wyrokiem nieistniejącym. Żadna z tego typu wad w kontekście analizowanego wyroku Trybunału z 9 marca 2016 r. nie występuje: został on wydany przez sędziów zdolnych do orzekania, po przeprowadzeniu oficjalnego postępowania, podpisany przez cały skład orzekający (nawet przez sędziów składających zdania odrębne) i ogłoszony<sup>12</sup>. Rozważania Prezes Rady Ministrów oraz powołanych przez nią ekspertów na temat wadliwości procedury, w której orzekał Trybunał, nie mają absolutnie żadnego znaczenia dla kwestii istnienia lub nieistnienia wyroku, a tym samym nie mogą uzasadniać odmowy jego publikacji w Dzienniku Ustaw.

Niedopuszczalne jest przy tym rozszerzające interpretowanie pojęcia wyroku nieistniejącego, gdyż groziłoby to zachwianiem trójpodziału władzy i powstaniem chaosu prawnego,

---

<sup>9</sup> Postanowienie Sądu Najwyższego - Izba Cywilna z dnia 17 listopada 2005 r., sygn. I CK 298/05.

<sup>10</sup> Uchwała Sądu Najwyższego - Izba Cywilna z dnia 26 września 2000 r., sygn. III CZP 29/00.

<sup>11</sup> Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 10 lipca 2015 r., sygn. III CZP 44/15.

<sup>12</sup> Chodzi oczywiście o publiczne ogłoszenie ustne, o którym mowa w art. 102 ustawy o TK.

w którym nie sposób byłoby ustalić, jakie przepisy stanowią obowiązujące prawo. W szczególności trudno byłoby uznać, że każdy wyrok TK obarczony wadami niemożliwymi do usunięcia w jakiegokolwiek przewidzianej przez prawo procedurze, byłby orzeczeniem nieistniejącym, skoro przecież żadne wady wyroków TK nie mogą zostać wyeliminowane ze względu na brak stosownej procedury odwoławczej. Przyjęcie takiego stanowiska oznaczałoby, że organy państwa mogłyby kwestionować istnienie każdego wyroku TK obciążonego w ich mniemaniu wadami proceduralnymi czy nawet materialnoprawnymi, co stanowiłoby zanegowanie wynikającej z Konstytucji zasady ostateczności orzeczeń TK.

Pozostawiając niejako w tle kwestię tego, że mamy w niniejszej sprawie do czynienia z istniejącym wyrokiem Trybunału, należałoby przejść do oceny dowodów przeprowadzonej przez organ procesowy. Nie ulega bowiem wątpliwości, iż została ona dokonana z pominięciem całego tła wydarzeń, które doprowadziły do wydania w dniu 7 marca 2016 r. wyroku przez Trybunał Konstytucyjny.

Wśród okoliczności tych należy wymienić przykładowo odmowę zaprzysiężenia i „unieważnienie wyboru” sędziów Trybunału Konstytucyjnego wybranych przez Sejm VII kadencji, sposób powołania oraz zaprzysiężenia ich następców, wstrzymanie publikacji wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 grudnia 2015 r. (K 34/15), jak również tryb procedowania nad dwoma tzw. ustawami naprawczymi oraz ich szczegółową treść.

Pełna i swobodna ocena dowodów powinna także brać pod uwagę takie, a nie inne konsekwencje zachowania Prezes Rady Ministrów. Nie może zostać dokonana bez wzięcia pod uwagę faktu, iż w dniu 30 maja 2016 r. na publikację oczekiwało 9 innych orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego<sup>13</sup>.

Całokształt podniesionych wyżej okoliczności, ilość błędów i zaniechań organu procesowego, stopień dowolności oceny zgromadzonego materiału dowodowego pozwala zatem na postawienie zarzutu naruszenia zasady swobodnej oceny dowodów. Jednocześnie uprawnia także do postawienia zarzutu naruszenia zasady obiektywizmu, ujętej w art. 4 k.p.k.

Zasada ta obejmuje swoim zakresem zastosowania nie tylko dyrektywę bezstronności organów procesowych w odniesieniu do stron, lecz również zakaz kierunkowego nastawienia do sprawy karnej. Jak wskazuje S. Steinborn, wynikający z niej „*nakaz ustawowego badania i*

---

<sup>13</sup> Wyrok Trybunału z 6 kwietnia 2016 r. w sprawie P 5/14; wyrok Trybunału z 6 kwietnia 2016 r. w sprawie P 2/14; wyrok Trybunału z 6 kwietnia 2016 r. w sprawie SK 67/13, wyrok Trybunału z 21 kwietnia 2016 r. w sprawie K 2/14; wyrok Trybunału z 26 kwietnia 2016 r. w sprawie U 1/15; wyrok Trybunału z 11 maja 2016 r. w sprawie SK 16/14; wyrok Trybunału z 17 maja 2016 r. w sprawie SK 37/14; wyrok Trybunału z 25 maja 2016 r. w sprawie Kp 2/15; wyrok Trybunału z 25 maja 2016 r. w sprawie Kp 5/15, publicznie ogłoszony 25 maja 2016 r.



*uwzględniania okoliczności przemawiających zarówno na korzyść, jak i na niekorzyść oskarżonego obejmuje organy postępowania przygotowawczego i organy sądowe”<sup>14</sup>.*

W ocenie Skarżącej, organ procesowy nie zastosował się do reguł wynikających z art. 4 k.p.k. Podeszedł do przedmiotowej sprawy nieobiektywnie, analizując ją tylko pod kątem wykazania, iż nie doszło do popełnienia przestępstwa niedopełnienia obowiązków. Zrezygnował przy tym z samodzielnej analizy zachowania Prezes Rady Ministrów. W zupełności oparł się na przedstawionych przez nią opiniach prawnych, traktując je, jak to już było wcześniej wspomniane, jako oficjalną i niepodważalną wykładnię prawa.

Niestety pogląd o naruszeniu zasady obiektywizmu potwierdza analiza losów przedmiotowego postępowania przygotowawczego w ramach Prokuratury Okręgowej Warszawa - Praga w Warszawie. Nie sposób nie zauważyć, iż prokurator wydający to postanowienie był trzecim prokuratorem zaangażowanym w przedmiotową sprawę. Nie wydaje się być przypadkiem to, iż pierwszy prokurator prowadzący niniejsze postępowanie został pozbawiony stanowiska w chwili, w której wyraził chęć wszczęcia postępowania przygotowawczego w przedmiotowej sprawie<sup>15</sup>. Z kolei drugi Prokurator prowadzący tę sprawę zrezygnował sam argumentując to naciskami opinii publicznej. Jednakże swoją decyzję tłumaczył, co warto odnotować, chęcią „*wykluczenia jakichkolwiek, nawet najbardziej nietrafnych i nieuzasadnionych, podejrzeń w zakresie (jego – przyp. aut.) bezstronności*”<sup>16</sup>.

Tezę tę o możliwym braku bezstronności wzmacnia również treść postanowienia Prokuratury Okręgowej w Warszawie, która w analogicznej sytuacji dotyczącej „wstrzymania” publikacji wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 grudnia 2015 r. (K 34/15) zdecydowała się jednak wszcząć postępowanie. Umorzyła je dopiero w chwili, w której rzeczony wyrok został opublikowany.

Zarzuty te potwierdza zresztą, wspomniana już, bierność organu procesowego w zakresie gromadzenia dowodów. Poza obszarem jego zainteresowania znalazły się bowiem tak istotne dokumenty jak wyroki Trybunału Konstytucyjnego wydane po dniu 9 marca 2016 r., korespondencja pomiędzy rządem Rzeczypospolitej Polskiej, a Komisją Europejską, opinia Komisji Weneckiej, czy wreszcie opinia agencji ratingowej Standard & Poor’s. Wszystkie one mogłyby okazać się przydatne przy ocenie szkody dla interesu publicznego wynikającej z

---

<sup>14</sup> S. Steinborn (red.), Kodeks postępowania karnego. Komentarz do wybranych przepisów, LEX/el. 2016.

<sup>15</sup> Prokurator wyrzucony z wydziału. Chciał śledztwa w sprawie wyroku TK, TVN 24, strona dostępna pod adresem <http://www.tvn24.pl/wiadomosci-z-kraju,3/prokurator-od-sledztwa-dotyczacego-ik-wyrzucony,633699.html>.

<sup>16</sup> Zaszczuli prokuratora. Poprosił o wyłączenie go ze sprawy. Zamieszania wokół wyroku Trybunału Konstytucyjnego - ciąg dalszy, wPolityce.pl, <http://wpolityce.pl/polityka/289434-tylko-u-nas-zaszczuli-prokuratora-poprosil-o-wylaczenie-go-ze-sprawy-zamieszania-wokol-wyroku-trybunalu-konstytucyjnego-ciag-dalszy>.

nieopublikowania wyroku Trybunału Konstytucyjnego, zarówno w wymiarze prawnym, politycznym, wizerunkowym, jak i ekonomicznym.

Mimo to organ procesowy nie zadał sobie trudu przeprowadzenia wnioskowania w tym zakresie. W sposób autorytatywny wskazał, że „*nie sposób w realiach niniejszej sprawy uznać, aby zaniechanie publikacji orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego (...) było ukierunkowane na wyrządzenie szkody w interesie publicznym lub prywatnym (...)*”<sup>17</sup>. Pogląd ten jest zgoła odmienny od tego, który został wyrażony przez Prokuratora Prokuratury Okręgowej w Warszawie w postanowieniu o umorzeniu postępowania przygotowawczego w sprawie nieopublikowania wyroku Trybunału Konstytucyjnego, zapadłego w dniu 3 grudnia 2015 r. w sprawie o sygnaturze K 34/15<sup>18</sup>. Wskazał on w nim, że: „*Interes publiczny w niniejszej sprawie związany jest z utrzymywaniem porządku prawnego, zgodnego z aktem prawnym najwyższego rzędu, tj. Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej. Zwłoka w publikacji wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 grudnia 2015 r. niewątpliwie skutkowałą takim stanem zagrożenia dla interesu publicznego (...), niemniej jednak fakt ostatecznego opublikowania omawianego orzeczenia nie pozostaje bez wpływu na ocenę działań podejmowanych w okresie wcześniejszym*”<sup>19</sup>. Pogląd ten wskazuje na brak konsekwencji po stronie organów procesowych. Skoro bowiem już zwłoka w publikacji wyroku (nawet jeżeli publikacja ta miała miejsce w okresie późniejszym) pociągała za sobą skutek w postaci zagrożenia dla interesu publicznego, to tym bardziej taki skutek zaistniał w przypadku nieopublikowanie wyroku w ogóle.

Wspomniane wyżej uchybienia niewątpliwie doprowadziły do błędu w ustaleniach faktycznych, polegającego na nieprawidłowym przyjęciu, że zachowanie Prezes Rady Ministrów nie stanowiło działania na szkodę interesu publicznego lub prywatnego, o którym mowa w art. 231 § 1 k.k.

Aby tego dowieść, raz jeszcze należy przywołać uzasadnienie zaskarżanego postanowienia. Prokurator stanął w nim na stanowisku, że „*[...] nie sposób jednak z samego braku publikacji wyroku Trybunału Konstytucyjnego wywieść tezy, iż prowadzi to wprost do utrzymywania stanu, w którym istnieją akty normatywne sprzeczne z ustawą zasadniczą*”<sup>20</sup>. Argumentował przy tym, że należy wskazać, że dany akt normatywny z reguły funkcjonuje w systemie

---

<sup>17</sup> Uzasadnienie, strona 14.

<sup>18</sup> Postanowienie Prokuratury Okręgowej w Warszawie o umorzeniu śledztwa o sygn. VI Ds 926/15 z dnia 7 stycznia 2016 r.

<sup>19</sup> Treść postanowienia dostępna pod adresem: [http://www.warszawa.po.gov.pl/pl/main/komunikat/id/370/alias/informacja\\_o\\_umorzeniu\\_sledztwa\\_w\\_sprawie\\_niedopelnienia\\_obowiazkow\\_w\\_zwiazku\\_z\\_zaniechaniem\\_publicacji\\_wyroku\\_trybunalu\\_konstytucyjnego.html](http://www.warszawa.po.gov.pl/pl/main/komunikat/id/370/alias/informacja_o_umorzeniu_sledztwa_w_sprawie_niedopelnienia_obowiazkow_w_zwiazku_z_zaniechaniem_publicacji_wyroku_trybunalu_konstytucyjnego.html)

<sup>20</sup> Postanowienie o odmowie wszczęcia śledztwa z dnia 27 kwietnia 2016 r. (sygn. akt V Ds. 47.2016); str. 10.

prawnym przez pewien dłuższy, bądź krótszy okres, zanim ewentualnie zostanie poddany badaniu przez Trybunał Konstytucyjny (z wyjątkiem kontroli prewencyjnej). Dodał również, że ewentualne orzeczenie niekonstytucyjności danego aktu normatywnego nie pozbawia go wstecz mocy obowiązującej, co powoduje, że faktycznie niezgodna z ustawą zasadniczą norma obowiązuje do czasu wydania przez Trybunał Konstytucyjny orzeczenia stwierdzającego o jego niezgodności z Konstytucją. W ocenie organu procesowego, przyjęcie przeciwnego stanowiska prowadziłyby do naruszenia zasady domniemania konstytucyjności ustawy. Ponadto organ procesowy wskazał również, że w świetle art. 190 ust. 3 Konstytucji Trybunał Konstytucyjny może określić inny, niż data ogłoszenia wyroku, termin utraty mocy obowiązującej aktu normatywnego.

Prokurator uznał, że te argumenty 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<sup>21</sup>. Co istotne, Prokurator, po zaprezentowaniu takiej oceny, nie dokonał pogłębionej analizy, czy w konkretnym przypadku braku publikacji wyroku w sprawie K 47/15 wiąże się to ze szkodą dla interesu publicznego lub prywatnego.

Ocenę Prokuratora można pokrótce scharakteryzować w sposób następujący: *„Nie można wywieść tezy, że istnieje bezpośredni związek pomiędzy brakiem publikacji wyroku Trybunału Konstytucyjnego a utrzymywaniem stanu, w którym istnieje w systemie prawnym akt normatywny sprzeczny z Konstytucją”*. Należy wskazać, że w świetle art. 190 ust. 3 Konstytucji, orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego wchodzi w życie z dniem ogłoszenia. W przypadku orzeczeń stwierdzających niezgodność z Konstytucją danego aktu bądź części aktu normatywnego, dzień ogłoszenia wyroku Trybunału Konstytucyjnego (jego wejścia w życie) w organie urzędowym, w którym akt normatywny był ogłoszony, jest również co do zasady dniem utraty mocy obowiązującej aktu normatywnego lub jego części, chyba że Trybunał Konstytucyjny, w drodze wyjątku od reguły, określi inny termin utraty mocy obowiązującej przywołanych norm. Oznacza to, że co do zasady pomiędzy wydaniem wyroku Trybunału Konstytucyjnego stwierdzającego niekonstytucyjność pewnych rozwiązań normatywnych, a utratą ich mocy obowiązującej, jest na podstawie art. 190 ust. 3 Konstytucji jedynie jedno „ogniwo” – ogłoszenie orzeczenia we właściwym publikatorze. Nie ulega więc wątpliwości, że to właśnie odmowa ogłoszenia wydanego przez Trybunał Konstytucyjny wyroku bezpośrednio prowadzi do braku utraty powszechnej mocy obowiązującej norm, które

---

<sup>21</sup> *Ibidem*, str. 10-11.

zostały uznane za sprzeczne z Konstytucją. Sam prokurator zauważa zresztą, że „Brak publikacji orzeczenia skutkuje tym, że dana materia ustawowa - stanowiąca przedmiot rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny - z formalnoprawnego punktu widzenia, nadal obowiązuje w niezmienionej treści”<sup>22</sup>. Tym bardziej więc niezrozumiała wydaje się przytoczona wcześniej teza o braku związku między odmową publikacji i dalszym obowiązywaniem przepisów uznanych za niekonstytucyjne.

Powyższe rozważania należy odnieść do rozmyślnego niepublikowania wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 9 marca 2016 r. w sprawie o sygn. akt K 47/15. We wcześniejszej części niniejszego zażalenia HFPC wykazała, że wyrokowi temu z całą pewnością przysługuje walor orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, z wszystkimi tego konsekwencjami (przede wszystkim w zakresie powszechnej mocy obowiązującej i ostateczności). Trybunał Konstytucyjny, w zakresie rozwiązań uznanych w tym wyroku za niekonstytucyjne, w przeważającej mierze nie zdecydował o określeniu innego terminu utraty ich mocy obowiązującej niż wynika to z ogólnej zasady wyrażonej w art. 190 ust. 3 Konstytucji. Jedynym wyjątkiem jest art. 44 ust. 1 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 293), w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 9 ustawy z dnia 22 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2217), który ma stracić moc obowiązującą z upływem dziewięciu miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku. Brak publikacji wyroku K 47/15 bezpośrednio powoduje więc brak utraty powszechnej mocy obowiązującej uznanych za niekonstytucyjne przepisów, (Konstytucja nie przewiduje bowiem żadnych dodatkowych wymogów w tym zakresie) a więc ich dalsze funkcjonowanie w systemie prawnym.

Mając na względzie powyższe, należy również stwierdzić, że dążenie do umożliwienia dalszego funkcjonowania w systemie prawnym rozwiązań wbrew wyrokowi Trybunału Konstytucyjnego, który przesądził o ich niekonstytucyjności, z całą pewnością wiąże się z szeregiem bardzo negatywnych konsekwencji.

Po pierwsze wskazać należy, że odmowa publikacji wyroku przez Prezes Rady Ministrów stanowi niebezpieczny precedens polegający na uzurpowaniu sobie przez organy władzy wykonawczej kompetencji do recenzowania i nadzorowania działań władzy sądowniczej. Niezależność, odrębność i autorytet władzy sądowniczej same w sobie stanowią wartości prawnie chronione, które bez wątpienia doznają uszczerbku w razie zaakceptowania uprawnienia Prezes Rady Ministrów do ustalania, które orzeczenie jest wadliwe a które nie.

---

<sup>22</sup> *Ibidem*, strona 10.

Nadto sama hierarchiczna zgodność obowiązujących aktów normatywnych z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej stanowi niezwykle istotny interes publiczny. Trafnie bowiem wskazuje Trybunał Konstytucyjny w wyroku K 34/15: *„Konstytucja uchwalona w szczególnej procedurze przez Zgromadzenie Narodowe oraz zatwierdzona w referendum przez Naród wyznacza organom państwa i innym podmiotom prawa reguły postępowania, określając ich wolności, prawa i obowiązki względem siebie, a także podstawowe zasady ustroju Rzeczypospolitej Polskiej. Daje ona także wyraz porządkowi zasad i wartości, który musi być uwzględniany w procesie stanowienia i stosowania prawa. Nie może być zatem traktowana jako polityczna deklaracja czy manifest programowy. Jak głosi preambuła do Konstytucji, wyraża ona ‘prawa podstawowe dla państwa oparte na poszanowaniu wolności i sprawiedliwości, współdziałaniu władz, dialogu społecznym oraz na zasadzie pomocniczości umacniającej uprawnienia obywateli i ich wspólnot’. Konstytucja jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej (art. 8 ust. 1 Konstytucji), w ramach i na podstawie którego funkcjonować mają wszystkie organy władzy publicznej (art. 7 Konstytucji) i którego muszą przestrzegać wszystkie osoby znajdujące się pod jej władzą (art. 83 Konstytucji). Obowiązek przestrzegania Konstytucji w sposób szczególny ciąży na osobach sprawujących władzę. Podkreśla to m.in. rola ślubowania, które muszą złożyć przed rozpoczęciem wypełniania funkcji posłowie, senatorowie, Prezydent, członkowie Rady Ministrów itp.”*<sup>23</sup>

Wymóg zapewnienia hierarchicznej zgodności norm prawnych z Konstytucją jest jednym z elementów systemu zabezpieczeń powstałych w zamyśle ustrojodawcy, które mają doprowadzić do uniemożliwienia władzy (również tej wybranej demokratycznie) podejmowania takich działań które byłyby sprzeczne z wymogami praworządności. Jak podkreśla się w doktrynie: *„Państwo demokratyczne działa na podstawie prawa i w granicach zakreślonych przez nie. (...) Wśród tych aktów prawnych szczególną pozycję zajmuje Konstytucja, którą art. 8 określa jako ‘najwyższe prawo Rzeczypospolitej’. Oznacza to, że w hierarchii aktów prawnych w państwie zajmuje ona najwyższe miejsce, a normy prawne w niej zawarte mają najwyższą moc prawną. Konsekwencją tego stanowiska jest wymóg, by ogół norm prawnych obowiązujących w państwie był zgodny z postanowieniami Konstytucji, co wyznacza bezwzględny prymat Konstytucji w systemie źródeł prawa”*<sup>24</sup>.

Mając na względzie powyższe, należy wskazać, że kolejnym negatywnym następstwem odmowy publikacji wyroku Trybunału Konstytucyjnego K 47/15 jest podważenie przez przedstawicieli władzy wykonawczej (a także przedstawicieli aktualnej większości

---

<sup>23</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 grudnia 2015 r. (sygn. akt K 34/15); pkt 1.1.

<sup>24</sup> Skrzydło Wiesław, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. VII, LEX 2013.

parlamentarnej) autorytetu Trybunału Konstytucyjnego jako jedyne go organu uprawnionego do badania hierarchicznej zgodności powszechnie obowiązującego prawa z Konstytucją. Trybunał Konstytucyjny wskazywał już wcześniej, że: *„Oddzielenie organów władzy sądowniczej od innych władz ma zapewniać sądom i trybunałom pełną samodzielność w zakresie rozpoznawania spraw i orzekania. W odniesieniu do Trybunału Konstytucyjnego chodzi o umożliwienie niezależnego i samodzielnego wykonywania jego konstytucyjnie określonych funkcji. Ma to szczególne znaczenie, ponieważ Trybunał Konstytucyjny jest jedynym organem władzy sądowniczej uprawnionym do orzekania w sprawach zgodności ustaw i ratyfikowanych umów międzynarodowych z Konstytucją, w sprawie konstytucyjności celów lub działalności partii politycznych, rozstrzygania sporów między centralnymi, konstytucyjnymi organami państwa oraz tymczasowej przeszkody w sprawowaniu urzędu przez Prezydenta (art. 131 ust. 1, art. 188 i art. 189 Konstytucji). W ten sposób niezależność Trybunału, stwarzająca warunki do niezawisłego dokonywania kontroli konstytucyjności, staje się jednocześnie zasadą, która służy bezpośrednio ochronie samej Konstytucji.”* Nadto wskazał, że *„Odrębność i niezależność Trybunału, w rozumieniu art. 173 Konstytucji, zakłada oddzielenie tego organu od innych władz, tak aby zapewnić mu pełną samodzielność w zakresie rozpoznawania spraw i orzekania. Odrębność taką należy rozumieć jako odrębność organizacyjną, co znaczy, że powinny być mu zapewnione mechanizmy do samodzielnego działania, a także jako odrębność funkcjonalną, co znaczy, że na sposób realizacji jego kompetencji nie będą miały wpływu ani władza ustawodawcza, ani władza wykonawcza. Władza ustawodawcza i wykonawcza nie mogą zatem wkraczać w te dziedziny, w których sędziowie są niezawisli (zob. wyroki Trybunału z 19 lipca 2005 r., sygn. K 28/04 i 29 listopada 2005 r., sygn. P 16/04)<sup>25</sup>.*

Nie tylko ustrojodawca, ale także ustawodawca zwykły zdecydował się na daleko idącą ochronę autorytetu władzy sądowniczej. Świadczy o tym choćby Rozdział XXX kodeks karnego zatytułowany „Przestępstwa przeciwko wymiarowi sprawiedliwości”. Wszyscy sędziowie (zasiadający w Sądach i Trybunałach) muszą wykazywać się szczególnymi cechami charakteru. Wobec sędziów Trybunału Konstytucyjnego art. 194 ust. 1 Konstytucji formułuje ponadto wymóg, że muszą wyróżniać się wiedzą prawniczą. Art. 195 ust. 1 stanowi zaś, że sędziowie Trybunału Konstytucyjnego w sprawowaniu swojego urzędu są niezawisli i podlegają tylko Konstytucji. Z uwagi na wyjątkową rolę Trybunału Konstytucyjnego (jako jedyny organ jest on uprawniony do orzekania o zgodności ustaw z Konstytucją), stworzenie odpowiednich warunków do niezawisłego dokonywania kontroli konstytucyjności wymaga

---

<sup>25</sup> Wyrok Trybunału w sprawie K 34/15; pkt 1.3.

od władzy wykonawczej podtrzymywania i respektowania autorytetu Trybunału. Jak już wskazaliśmy we wcześniejszym fragmencie niniejszego zażalenia, zdolność Trybunału Konstytucyjnego do działania stanowi wartość konstytucyjną samą w sobie. W obecnym zaś przypadku mamy do czynienia z podważeniem istnienia wyroku Trybunału Konstytucyjnego przez przedstawicieli władzy wykonawczej na podstawie opinii prawnych sporządzonych przez osoby prywatne. Negacja tego orzeczenia w dłuższej mierze musi być zrównana z podważaniem samej roli Trybunału Konstytucyjnego w demokratycznym państwie prawnym. Dlatego też należy wprost stwierdzić, że odmowa poszanowania wyroków TK, zmierzająca w istocie do pozbawienia jego orzeczeń skutków prawnych, stanowi zagrożenie dla zupełnie podstawowego interesu publicznego, jakim jest ochrona konstytucyjnego ustroju państwa.

Kolejnym negatywnym skutkiem niepublikowania wyroku K 47/15 dla interesu społecznego jest powstanie sytuacji, w której wyrok ten nie mógł wejść w życie, a jednak potencjalnie wywoływać będzie skutki prawne (zgodnie bowiem z ugruntowaną linią orzecniczą TK,<sup>26</sup> jednoznacznie aprobowaną przez SN<sup>27</sup> i NSA<sup>28</sup>, już z momentem publicznego ustnego ogłoszenia wyroku przez TK następuje uchYLENIE domniemania konstytucyjności przepisu uznanego za niekonstytucyjny), co jest wysoce niebezpieczne z perspektywy bezpieczeństwa obrotu prawnego. Nie da się nie zauważyć, że Trybunał Konstytucyjny prowadzi obecnie swoją działalność orzecniczą z uwzględnieniem wyroku w sprawie o sygn. K 47/15, zaś organy władzy wykonawczej, w tym w szczególności administracja rządowa wyroku tego nie ma zamiaru respektować – najbardziej jaskrawym przejawem tego podejścia jest brak publikacji przedmiotowego wyroku w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej. W podobny sposób traktowane są (tj. nieogłaszane we właściwym publikatorze) inne wyroki wydane przez Trybunał Konstytucyjny po 9 marca 2016 r.

Przyczynia się to więc do rozchwiania systemu prawnego, powstawania stanu niepewności co do treści obowiązującego prawa, swoistego „dualizmu prawnego”, w którym różne organy różnie będą oceniać obowiązywanie przepisów uznanych przez Trybunał za niekonstytucyjne w niepublikowanych orzeczeniach. Niektóre organy mogą zatem kierować się wciąż formalnie obowiązującymi przepisami, inne zaś – brać pod uwagę wyroki Trybunału.

Jednocześnie brak publikacji orzeczeń Trybunału powoduje, że nie będą mogły one wejść w życie, więc niemożliwym z perspektywy jednostki może okazać skorzystanie z

---

<sup>26</sup> Zob. np. wyrok z 13 marca 2007 r., sygn. K 8/07; wyrok z 11 maja 2007 r., sygn. K 2/07.

<sup>27</sup> Zob. np. uchwała SN z 27 marca 2014 r., sygn. I KZP 30/13.

<sup>28</sup> Zob. np. wyrok z 4 grudnia 2014 r., sygn. II OSK 2696/14.

dobrodziejstwa art. 190 ust. 4 Konstytucji, który stwierdza, że orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego o niezgodności z Konstytucją, umową międzynarodową lub z ustawą aktu normatywnego, na podstawie którego zostało wydane prawomocne orzeczenie sądowe, ostateczna decyzja administracyjna lub rozstrzygnięcie w innych sprawach, stanowi podstawę do wznowienia postępowania, uchylenia decyzji lub innego rozstrzygnięcia na zasadach i w trybie określonych w przepisach właściwych dla danego postępowania.

Choć sam brak publikacji wyroku w sprawie K 47/15 samodzielnie nie uniemożliwia wznowienia żadnego postępowania, to sytuacja ta rysuje się zgoła odmiennie na gruncie innych nieopublikowanych wyroków.

W końcu nie sposób nie skomentować ekonomicznych konsekwencji nieopublikowania wyroku Trybunału Konstytucyjnego. Już w styczniu 2016 r. agencja ratingowa Standard & Poor zdecydowała się na obniżenie wiarygodności kredytowej Polski. W prosty sposób w przyszłości przełoży się to na koszt obsługi długu publicznego. Jak wskazano w uzasadnieniu decyzji agencji *„Obniżka odzwierciedla nasz (tj. Standard & Poor – przyp. aut.) pogląd, że system instytucjonalnej równowagi i kontroli został znacznie naruszony w skutek różnych zabiegów legislacyjnych wprowadzonych od wyborów z października 2015, których rezultatem było doprowadzenie do osłabienia niezależności i efektywności kluczowych instytucji, takich jak sąd konstytucyjny czy media publiczne (tłum. – aut.)”*. Trudno nie oprzeć się wrażeniu, iż nieopublikowanie wyroku Trybunału jest kolejnym z zabiegów skutkujących podkopaniem zaufania do sądownictwa konstytucyjnego. Potwierdza to z resztą opinia kolejnej z agencji ratingowych – Moody’s. Jako opracowana już po wydaniu niniejszego postanowienia siłą rzeczy nie mogła ona być podstawą ustaleń faktycznych poczynionych w niniejszej sprawie. Niemniej jednak powinna ona posłużyć do oceny argumentów podniesionych przez organ procesowy. Jak wskazano w komunikacie prasowym tejże agencji, decyzja o obniżeniu perspektywy wiarygodności kredytowej Polski była spowodowana między innymi przedłużającym się impasem między sądem konstytucyjnym, a rządem RP.

Okoliczności te, w połączeniu z negatywnymi konsekwencjami nieopublikowania wyroku w sferze politycznej czy też wizerunkowej przemawiają za tym, iż w przedmiotowym postępowaniu doszło do wyrządzenia szkody w interesie publicznym oraz prywatnym.

Co więcej, uchybienie przepisom postępowania w postaci art. 167 k.p.k., 92 k.p.k., zasadzie swobodnej oceny dowodów oraz zasadzie obiektywizmu doprowadziło także do innych błędów w ustaleniach faktycznych.

Organ procesowy błędnie ustalił, iż zaniechanie Prezes Rady Ministrów nie miało na celu wyrządzenia szkody w zamiarze bezpośrednim lub ewentualnym. Po pierwsze, zdaniem



Skarżącej, okoliczności takich nie sposób stwierdzić w toku czynności sprawdzających. Jest to spowodowane bezwzględną treścią art. 307 § 2 *in principio* k.p.k. zgodnie z którym w postępowaniu sprawdzającym nie przeprowadza się dowodu z czynności wymagających spisania protokołu. Bez przesłuchania Prezes Rady Ministrów organ procesowy nie był w stanie ocenić tego, czy obejmowała ona swoją świadomością wyrządzenie szkody lub godziła się na to. Szereg okoliczności dotyczących sporu o Trybunał Konstytucyjny wskazuje, że przynajmniej godziła się ona, w imię bieżących interesów politycznych, na wyrządzenie określonych szkody w interesie publicznym.

Organ procesowy posługuje się przy tym dziwną, nieznaną prawu karnemu konstrukcją – swoistego kontratypu opinii prawnej. Mianowicie Prokuratura zdaje się twierdzić, że jeżeli bezwzględnie wiążące przepisy Konstytucji i ustaw stanowią, że obowiązkiem Prezes Rady Ministrów jest publikacja wyroku Trybunału Konstytucyjnego (co potwierdza nawet sam organ procesowy w uzasadnieniu swojego postanowienia), to Prezes Rady Ministrów może się do tego przepisu nie zastosować, o ile dysponuje ona opinią prawną wskazującą na konieczność takiego działania. W takim wypadku nie stanowi problem dla organu procesowego fakt, iż Sąd Najwyższy, Naczelny Sąd Administracyjny, wydziały prawa i administracji polskich uczelni, stowarzyszenia sędziów, byli Prezesi Trybunału Konstytucyjnego, Komisja Wenecka, Rzecznik Praw Obywatelskich, Prokurator Generalny (przed upolitycznieniem tego stanowiska) oraz organizacje pozarządowe wskazują na legalność działania Trybunału Konstytucyjnego i konieczność opublikowania jego wyroku.

Jednocześnie organ procesowy zapomina, że nieopublikowanie wyroku Trybunału Konstytucyjnego nie stanowiło pojedynczego wypadku, lecz było elementem szerszej całości nastawionej na zmarginalizowanie pozycji ustawodawcy negatywnego.

Na fakt ten wskazuje treść ustawy będącej przedmiotem kontroli Trybunału w sprawie K 47/15, sposób jej uchwalenia, brak *vacatio legis* i wreszcie wypowiedzi samej Prezes Rady Ministrów, która w przededniu wydania wyroku przez Trybunał twierdziła, że: „*Jutrzejszy komunikat, który przedstawia wybrani sędziowie Trybunału Konstytucyjnego, nie będzie orzeczeniem w myśl obowiązującego prawa. W związku z czym nie mogą łamać Konstytucji, nie mogą takiego dokumentu publikować*”.<sup>29</sup> W podobnym tonie wypowiadał się także Rzecznik Prasowy Rady Ministrów – Rafał Bochenek<sup>30</sup> oraz Minister Sprawiedliwości. Ten ostatni stwierdził, że „*Jakiegokolwiek próby działania Trybunału Konstytucyjnego poza*

---

<sup>29</sup> Beata Szydło i Zbigniew Ziobro komentują posiedzenie TK, Onet, 8 marca 2016 r., <http://wiadomosci.onet.pl/kraj/beata-szydlo-i-zbigniew-ziobro-komentuja-posiedzenie-tk/vvhblx>

<sup>30</sup> M. Kowalczyk, Rząd nie opublikuje wyroku Trybunału Konstytucyjnego, Rzeczpospolita z dnia 12 marca 2016 r., <http://www.rp.pl/Kraj/160319815-Rzad-nie-opublikuje-wyroku-Trybunalu-Konstytucyjnego.html>

konstytucyjnym i ustawowym reżimem nie zyskają legitymizacji w postaci jakiegokolwiek uczestnictwa w nich Prokuratora Generalnego. Mogą jedynie stać się przedmiotem podjętej przez niego kontroli przestrzegania prawa”<sup>31</sup>. Pierwsze dwie wypowiedzi, mimo, że zostały załączone do zawiadomienia złożonego przez Helsińską Fundację Praw Człowieka, nie znalazły się jednak w kręgu dokumentów stanowiących podstawę ustaleń faktycznych przedmiotowej sprawy (co stanowi z resztą kolejny argument, za naruszeniem w niniejszym postępowaniu art. 92 k.p.k.).

Retorycznym wydaje się przy tym pytanie, czy wtedy już, chwilę przed wydaniem wyroku przez Trybunał, Prezes Rady Ministrów dysponowała ośmioma opiniami prawnymi wskazującymi na to, że nie będzie to wyrok? Jeśli nie, to dlaczego wprost przesądziła, że będzie to wyłącznie opinia? Jeśli jednak była w posiadaniu wspomnianych opinii, to jaka jest ich merytoryczna wartość, skoro nie odnoszą się one w ogóle do argumentacji podniesionej przez Trybunał Konstytucyjny w jego orzeczeniu?

Równie krytycznie należy odnieść się do argumentacji używanej przez organy ścigania. W ich ocenie „*Na kanwie niniejszej sprawy, istnieją wątpliwości natury prawnej i faktycznej, które nie pozwalają w sposób jednoznaczny i oczywisty przyznać prymatu jednemu z nich (tj. stanowisk reprezentowanych w sporze – przyp. aut.)*”. Zdaniem Prokuratora przychylenie się przez Prezesa Rady Ministrów do jednego z nich nie może być uznane za świadome działanie na szkodę interesu publicznego lub prywatnego: „*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 k.k.*”.

Powyższe stwierdzenie zdaje się sugerować, iż organy procesowe stoją na stanowisku, że Prezes Rady Ministrów nie da się przypisać winy, albowiem jakkolwiek by ona postąpiła naraziłaby się na zarzut niedopełnienia obowiązków.

Rozumowanie to w zupełności nie bierze pod uwagę konstrukcji czynu zabronionego polegającego na niedopełnieniu obowiązków. Organ procesowy nie zauważa, że „*uprawnienia i obowiązki, których dotyczy ten przepis muszą wynikać z ustawy lub innego aktu prawnego*”<sup>32</sup>. W przypadku funkcjonariusza publicznego mogą mieć także charakter pierwotny i wynikać z samej istoty urzędowania i charakteru zajmowanego stanowiska<sup>33</sup>.

---

<sup>31</sup>Pismo Prokuratora Generalnego z dnia 5 kwietnia 2016 do Trybunału Konstytucyjnego, dostępne pod adresem [http://trybunal.gov.pl/fileadmin/content/nie-tylko-dla-mediow/Pismo\\_Prokuratora\\_Generalnego\\_z\\_5\\_kwietnia\\_2016\\_r..pdf](http://trybunal.gov.pl/fileadmin/content/nie-tylko-dla-mediow/Pismo_Prokuratora_Generalnego_z_5_kwietnia_2016_r..pdf)

<sup>32</sup> R. Stefański, Kodeks karny. Komentarz, Warszawa 2015, str. 1521

<sup>33</sup> D. Mocarska, Przepięte nadużycie władzy przez funkcjonariusza Policji w ujęciu prawnym lub kryminologicznym, Szczytno 2013, str. 673

O ile obowiązek opublikowania wyroku Trybunału Konstytucyjnego wprost wynika z ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, to próżno szukać w niej zobowiązania Prezes Rady Ministrów do tego, aby nie publikowała ona orzeczenia Trybunału w razie wątpliwości. Do tego, aby była ona strażnikiem porządku publicznego, swoistym *primus inter pares* władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej. Kompetencja ta nie wynika również z samej istoty funkcji Prezesa Rady Ministrów.

Lektura Konstytucji wskazywałaby na coś zupełnie innego. Na bezwzględne podporządkowanie orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego, które jest ostateczne i ma moc powszechnie obowiązującą. Podporządkowanie, które siłą rzeczy musi łączyć się z brakiem kompetencji do kontroli tego, czy orzeczenie Trybunału orzeczeniem jest, czy nie jest.

Nie sposób zgodzić się także z innymi ustaleniami organu procesowego, zgodnie z którym *„co do faktu nieopublikowania wskazanego orzeczenia 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”*<sup>34</sup>. W tym aspekcie podstawowym pytaniem jest, jakie to dowody uprawniły organ procesowy do tego rodzaju uogólnień? Czy zapoznał się on z badaniami opinii społecznej lub sam je przeprowadził?

Należy uznać, że wybieg ten miał na celu jedynie delegitymizację wszystkich tych poglądów, które wskazywały na konieczność publikacji wyroku argumentując to konstytucyjnymi zasadami trójpodziału władzy, niezawisłości sędziowskiej etc. Przez przyporządkowanie ich określonym poglądom politycznym obniżano ich rangę wskazując, że są efektem niemerytorycznej, lecz emocjonalnej analizy.

Jednocześnie trudno uznać, za uprawnione twierdzenie, iż *„konstytucjoniści wskazują, że Trybunał Konstytucyjny nie może orzekać tylko na podstawie przepisów Konstytucji z pominięciem obowiązującej w czasie i miejscu orzekania ustawy o Trybunale Konstytucyjnym”*. Nie sposób nie zauważyć, iż zdanie to w istocie stanowi próbę manipulacji sugerującej, iż w doktrynie prawa konstytucyjnego istnieje zgoda, co do tego, że Trybunał Konstytucyjny nie ma prawa orzekać z pominięciem części ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. Tymczasem wydaje się wręcz, że pogląd zaprezentowany w cytowanym fragmencie ma charakter mniejszościowy. Raz jeszcze wskazuje to na nieobiektywne podejście do przedmiotowej sprawy przez organ procesowy.

---

<sup>34</sup> Uzasadnienie, strona 12.

Reasumując, trudno zgodzić się z zawartym w uzasadnieniu zaskarżanego postanowienia wnioskiem, iż w przedmiotowej sprawie nie zostały wyczerpane znamiona czynu z art. 231 § 1 k.k. Nie ulega bowiem wątpliwości to, iż Prezes Rady Ministrów należy do desygnatów pojęcia „funkcjonariusz publiczny”, o którym mowa w art. 115 § 13 k.k.

Jednocześnie przedmiotowe zażalenie udowadnia, iż odmowa opublikowania wyroku Trybunału Konstytucyjnego wiąże się w istotny sposób z wystąpieniem szkody w interesie publicznym lub prywatnym. Tym bardziej, że szkoda na gruncie wspomnianego artykułu musi być rozumiana szeroko<sup>35</sup>.

Co więcej, powyższy czyn zabroniony należy do kategorii bezskutkowych. Jak wskazuje A. Zoll dla jego zaistnienia nie istnieje żadna konieczność wystąpienia jakiegokolwiek uszczerbku w chronionych dobrach. Wystarczy samo abstrakcyjne zagrożenie<sup>36</sup>.

Ponadto w zażaleniu Skarżąca w znaczący sposób uprawdopodobniła fakt, iż zaniechanie Prezes Rady Ministrów cechował co najmniej zamiar ewentualny. Najlepszym dowodem na poparcie tej tezy jest zresztą fakt, iż wystąpiła ona o opinie prawne legalizujące sposób jej postępowania.

Dlatego też należałoby uznać, że w przedmiotowej sprawie istniało uzasadnione podejrzenie popełnienia przestępstwa stypizowanego w art. 231 § 1 k.k. Brak decyzji o wszczęciu postępowania przygotowawczego rzutować musi na postawienie zarzutu naruszenia art. 303 k.p.k. w zw. z art. 10 k.p.k.

Wyrażona w art. 10 k.p.k. zasada legalizmu zobowiązuje organy procesowe do wszczęcia i prowadzenia postępowania przygotowawczego. Jak trafnie zauważa S. Steinborn tylko wtedy spełniony jest postulat z art. 10 § 2 k.p.k., aby nikt, za wyjątkiem przewidzianym w ustawie lub prawie międzynarodowym, nie został zwolniony od odpowiedzialności za popełnione przestępstwo.<sup>37</sup>

Zasada ta w niedostateczny sposób znalazła odzwierciedlenie w działaniach organu procesowego w niniejszej sprawie. Zrezygnował on z pełnego wyjaśniania sprawy, poprzestając na zbadaniu jedynie wąskiego zakresu potencjalnego materiału dowodowego. Podejście to, wskazujące, że zaniechanie Prezes Rady Ministrów nie wypełnia znamion przestępstwa niedopełnienia obowiązków, musi być uznane za co najmniej przedwczesne.

---

<sup>35</sup> M. Mozgawa (red.), *Kodeks karny. Komentarz*, wyd. VII. LEX 2016.

<sup>36</sup> A. Zoll [w:] M. Mozgawa (red.), *Kodeks karny. Komentarz*, wyd. VII. LEX 2016.

<sup>37</sup> S. Steinborn (red.), *Kodeks postępowania karnego. Komentarz do wybranych przepisów*, LEX/el. 2016.

Tylko wszczęcie postępowania przygotowawczego w niniejszej sprawie pozwoliłoby na wiarygodne ustalenia, czy zaniechanie publikacji wyroku Trybunału Konstytucyjnego może być uznane za przestępstwo stypizowane w art. 231 § 1 k.k. Jak już zostało wskazane, tylko po jego wszczęciu można będzie z całą stanowczością ocenić, wykorzystując całą paletę środków dowodowych, czy w przedmiotowej sprawie zachowanie Prezes Rady Ministrów cechował zamiar wyrządzenia szkody w interesie publicznym lub prywatnym. Z uwagi na skomplikowany charakter materii i konieczność przeprowadzenia czynności wymagających spisania protokołu, nie da się tego w sposób pewny ustalić w drodze czynności sprawdzających. Dlatego też przedmiotowe postanowienie powinno zostać uchylone.

### **Legitymacja**

Helsińska Fundacja Praw Człowieka nie została uznana przez organ procesowy za uprawnioną do wniesienia przedmiotowego zażalenia. Wskazuje na to m.in. fakt, iż HFPC nie doręczono treści postanowienia wydanego w przedmiotowej sprawie.

Mimo to należy uznać, że Helsińska Fundacja Praw Człowieka jest uprawniona do złożenia w niniejszej sprawie zażalenia. W jej ocenie pogląd ten znajduje poparcie w tekście ustawy kodeks postępowania karnego.

Zgodnie z art. 306 § 1 pkt 2 k.p.k. na postanowienie o odmowie wszczęcia śledztwa przysługuje zażalenie instytucji wymienionej w art. 305 § 4 k.p.k. Zgodnie zaś z treścią tego ostatniego przepisu, o wszczęciu, odmowie wszczęcia albo o umorzeniu śledztwa zawiadamia się osobę lub instytucję państwową, samorządową lub społeczną, która złożyła zawiadomienie o przestępstwie, oraz ujawnionego pokrzywdzonego, a o umorzeniu także podejrzanego – z pouczeniem o przysługujących im uprawnieniach.

Bez wątpienia Helsińska Fundacja Praw Człowieka, jako fundacja wpisana do Rejestru stowarzyszeń, innych organizacji społecznych i zawodowych, fundacji oraz samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej Krajowego Rejestru Sądowego należy do kręgu instytucji społecznych.

Wreszcie, inaczej niż to wskazano w zaskarżonym postanowieniu, art. 306 § 1 pkt 2 k.p.k. nie wymaga, aby skutek przestępstwa doszło do naruszenia praw instytucji wymienionej w art. 305 § 4 k.p.k.. Wymóg taki ustanowiony jest jedynie dla osób wymienionych w art. 306 § 1 pkt 3 k.p.k.

Mając na uwadze fakt, iż HFPC złożyła jedno z blisko 1500 zawiadomień o popełnieniu przestępstwa w przedmiotowej sprawie, jest i powinna być uznana za podmiot legitymowany do złożenia przedmiotowego zażalenia.

Jednocześnie HFPC pragnie wskazać, iż zawiadomienie o odmowie wszczęcia postępowania przygotowawczego w niniejszej sprawie otrzymała w dniu 25 maja 2016 r. Oznacza to, że złożenie niniejszego zażalenia w dniu 1 czerwca 2016 r. czyni zadość 7 – dniowemu terminowi określonemu w art. 460 k.p.k.

### **Wniosek o rozpoznanie sprawy w składzie trzech sędziów zawodowych**

Przedmiotowa sprawa, w ocenie HFPC, ma niezwykle doniosłą wagę z punktu widzenia kształtu ustroju Rzeczypospolitej. W jasny sposób wyznacza granicę trójpodziału władzy, a także rządów prawa. Z tych względów zasadnym wydaje się jej rozpoznanie w składzie trzech sędziów zawodowych. Taki, a nie inny kształt składu sędziowskiego pomoże przy tym wzmocnić siłę oddziaływania orzeczenia, jednocześnie chroniąc sąd przed niezasadnymi atakami.

W imieniu Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka,

Helsińska Fundacja Praw Człowieka  
**SEKRETARZ ZARZĄDU**

  
**Piotr Kłodoczny**

Helsińska Fundacja Praw Człowieka  
**PREZES ZARZĄDU**

  
**Danuta Przywara**



Załącznik:

1. Informacja odpowiadająca odpisowi aktualnemu z Rejestru Stowarzyszeń, Innych Organizacji Społecznych i Zawodowych, Fundacji oraz Samodzielnych Publicznych Zakładów Opieki Zdrowotnej.