

Beata Szydło

1) Krótka charakterystyka stanu faktycznego

Wiele orzeczeń TK wydanych w latach 2016-2017 zostało opublikowanych ze znacznym, nieraz wielomiesięcznym opóźnieniem, choć Konstytucja RP przewiduje obowiązek ich niezwłocznego ogłaszania (art. 190 ust.2). W latach 2015-2017 przyjętych zostało kilka ustaw regulujących funkcjonowanie Trybunału Konstytucyjnego. Ich konstytucyjność była następnie weryfikowana przez TK. Część przepisów tych ustaw, a w pewnych wypadkach nawet całe ustawy zostało uznanych w wyrokach Trybunału Konstytucyjnego za niekonstytucyjne. Stwierdzający niekonstytucyjność w najszerszym zakresie wyrok z 9 marca 2016 roku oraz wyroki z 11 sierpnia 2016 roku i z 7 listopada 2016 roku zostały opublikowane w Dzienniku Ustaw dopiero w czerwcu 2018 roku.

2) Opis stanu faktycznego

2.1) Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 grudnia 2015 r. sygn. akt K 34/15

Pismem z dnia 3 grudnia 2015 roku, ówczesny Prezes Trybunału Konstytucyjnego Andrzej Rzepliński, na podstawie art. 190 ust. 2 Konstytucji RP i art. 105 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym skierował wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 grudnia 2015 r. sygn. akt K 34/15 do Redakcji Dziennika Ustaw RP i Dziennika Urzędowego RP "Monitor Polski" w Rządowym Centrum Legislacji celem jego niezwłocznego ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw.

10 grudnia 2015 roku do Prezesa Trybunału Konstytucyjnego wystąpiła szefowa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów Beata Kempa . W jej ocenie „do wyznaczenia składu orzekającego w przedmiotowej sprawie Trybunał zastosował pozaustawowe kryterium”, a ponadto Trybunał naruszył art. 7 Konstytucji co skutkuje nieważnością wyroku. Powyższe okoliczności wywołały zdaniem szefowej KPRM „poważne wątpliwości” co do publikacji wyroku w Dzienniku Ustaw RP. W rzeczonym piśmie szefowa KPRM zwróciła się do Prezesa TK z prośbą o zajęcie stanowiska, informując jednocześnie o wstrzymaniu publikacji wyroku. Co warte podkreślenia był to pierwszy tego typu przypadek od czasu rozpoczęcia działalności orzeczniczej przez TK w 1986 roku.

W odpowiedzi, w piśmie skierowanym do ówczesnej Prezes Rady Ministrów Beaty Szydło , Prezes TK ponowił swój wniosek o niezwłoczne ogłoszenie w Dzienniku Ustaw wyroku TK z 3 grudnia 2015 r. w sprawie K 34/15, podkreślając, iż zgodnie z art. 190 ust. 1 Konstytucji, orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego mają „moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne”, zaś zgodnie z art. 190 ust. 2 Konstytucji ogłaszanie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego jest obowiązkiem konstytucyjnym i podlega wykonaniu niezwłocznie przez organ do tego zobowiązany, którym jest Prezes Rady Ministrów. Przepis Konstytucji jest w tym zakresie jednoznaczny i nie przewiduje żadnych wyjątków.

14 grudnia 2015 Prokuratura Okręgowa w Warszawie wszczęła śledztwo w sprawie:

1. niedopełnienia w okresie od dnia 3 grudnia 2015 r. do dnia 16 grudnia 2015 r., w Warszawie, przez funkcjonariuszy publicznych – Prezes Rady Ministrów oraz pracowników Rządowego Centrum Legislacji obowiązków wynikających z art. 190 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz 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 3 grudnia 2015 r. w sprawie o sygnaturze K 34/15, czym działano na szkodę interesu publicznego, tj. o czyn z art. 231 § 1 kk,
2. przekroczenia w dniu 10 grudnia 2015 r. w Warszawie, uprawnień przez funkcjonariusza publicznego - Szefową Kancelarii Prezesa Rady Ministrów poprzez przesłanie pisma do Prezesa Trybunału Konstytucyjnego, kwestionującego ważność wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 grudnia 2015 r., zapadłego w sprawie K 34/15 oraz wskazującego na niemożność ogłoszenia przedmiotowego orzeczenia w Dzienniku Ustaw, w sytuacji gdy w świetle obowiązujących przepisów Szefowa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów nie posiada uprawnień w toku procesu ogłaszania aktów normatywnych, w tym wyroków Trybunału Konstytucyjnego, czym działano na szkodę interesu publicznego, tj. o czyn z art. 231 § 1 kk.

Śledztwo w tej sprawie zostało wszczęte z zawiadomienia osoby prywatnej. Łącznie wpłynęło w tej sprawie 10 zawiadomień.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 grudnia 2015 r. sygn. akt K 34/15 został ogłoszony w Dzienniku Ustaw dopiero 16 grudnia 2015 r.

7 stycznia 2016 r. śledztwo w tej sprawie zostało umorzone. Z ustaleń Prokuratury Okręgowej w Warszawie wynika, iż: „wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 grudnia 2015 r. o sygn. K 34/15 przekazany został do Rządowego Centrum Legislacji w dniu 3 grudnia 2015 r. około godziny 14:50, w ślad za pismem Prezesa Trybunału Konstytucyjnego. Wiceprezes RCL zeznał, iż co do zasady, jest on umocowany do publikacji wszelkich aktów normatywnych, w tym wyroków Trybunału Konstytucyjnego w oparciu o upoważnienie Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 2014 r. W przypadku analizowanego wyroku, decyzja w przedmiocie jego ogłoszenia, w ocenie wiceprezesa RCL, miała zostać podjęta indywidualnie przez Prezesa Rady Ministrów, przy czym polecenie w przedmiotowym zakresie otrzymał telefonicznie za pośrednictwem Sekretarza Rady Ministrów. Z zeznań Dyrektora Dzienników Urzędowych i Systemów Informacyjnych RCL wynika, iż otrzymał telefoniczną informację od Wiceprezesa RCL, z której wynikało, że kopia orzeczenia ma zostać niezwłocznie przekazana Beacie Szydło – Prezes Rady Ministrów. Z informacji tej wynikało również, iż Prezes Rady Ministrów, jako organ wydający Dziennik Ustaw podejmie decyzję w przedmiocie ogłoszenia wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 grudnia 2015 r. W toku postępowania ustalono, iż w Rządowym Centrum Legislacji wyrok był gotowy do publikacji, pod względem technicznym, w dniu 4 grudnia 2015 r. około godziny 10:40. Wiceprezes RCL zeznał, iż w następnych dniach, podczas kilkunastu rozmów telefonicznych z Sekretarzem

Rady Ministrów pytał o zgodę na publikację wyroku. W dniu 15 grudnia 2015 r. wiceprezes RCL uzyskał telefoniczną zgodę na publikację wyroku, potwierdzoną pisemnie w dniu 16 grudnia. Wyrok ogłoszony został ostatecznie w dniu 16 grudnia 2015 r., przed godziną 10:00. Z pisma Sekretarza Rady Ministrów z dnia 29 grudnia 2015 r. przekazanego do Prokuratury Okręgowej w Warszawie wynika, że pomiędzy datą wydania analizowanego wyroku a datą jego ogłoszenia w Kancelarii Prezes Rady Ministrów prowadzone były analizy prawne oraz wydawano ustne opinie prawne co do trybu procedowania przez Trybunał Konstytucyjny w sprawie K 34/15 oraz treści zapadłego orzeczenia. Powyższe okoliczności wskazują, iż wyrok Trybunału Konstytucyjnego o sygn. od dnia 4 grudnia 2015 r. do dnia 16 grudnia 2015 r., tj. daty w której został ogłoszony, nie był opublikowany z przyczyn leżących po stronie Prezes Rady Ministrów. Niniejsze postępowanie prowadzone było w kierunku przestępstwa nadużycia władzy z art. 231 § 1 kk polegającego na przekroczeniu uprawnień lub niedopełnieniu obowiązków przez funkcjonariusza publicznego. Dla realizacji znamion przestępstwa z art. 231 § 1 kk konieczny jest skutek w postaci wywołania stanu zagrożenia dla interesu publicznego. 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. W konsekwencji w dniu ogłoszenia przedmiotowego wyroku (16 grudnia 2015 r.) odpadły przesłanki stanowiące znamiona przestępstwa, o którym mowa w art. 231 § 1 kk. Doszło bowiem do wypełnienia obowiązku związanego z publikacją wyroku, a nadto odpadł element zagrożenia dla interesu publicznego”.

2.2) Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 marca 2016 roku, sygn. akt K 47/15

Postanowieniem z dnia 27 kwietnia 2016 roku. Prokuratura Okręgowa Warszawa-Praga odmówiła wszczęcia śledztwa w sprawie niedopełnienia przez funkcjonariuszy publicznych obowiązków wynikających z art. 190 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej oraz z art. 3 ustawy o głoszeniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, poprzez zaniechanie niezwłocznego ogłoszenia wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 9 marca 2016 roku. 3 czerwca 2016 r. zażalenie w/w postanowienie złożyła Helsińska Fundacja Praw Człowieka. W konsekwencji wniesionego zażalenia postanowienie to zostało uchylone Postanowieniem Sądu Rejonowego dla Warszawy Śródmieścia Wydział II Karny z dnia 13 października 2016 r. Ostatecznie jednak Postanowieniem z dnia 10 lutego 2017 r. Prokuratura Okręgowa Warszawa-Praga w Warszawie umorzyła postępowanie sygn. PO I Ds 248.2016 w sprawie niedopełnienia w okresie od 9 marca 2016 r. do 10 lutego 2017 r. obowiązków służbowych przez funkcjonariuszy publicznych w osobach Prezesa Rady Ministrów, Ministra-Członka Rady Ministrów oraz Prezesa i pracowników Rządowego Centrum Legislacji poprzez zaniechanie

niezwłocznej publikacji orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 marca 2016 r. sygn. K 47/15, z dnia 6 kwietnia 2016 r. sygn. P 5/14, P 2/14, SK 67/13, z dnia 6 czerwca 2016 r. sygn. K 8/15 oraz z dnia 11 sierpnia 2016 r. sygn. K 39/16, tj. o przestępstwo z art. 231 § 1 kk.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 marca 2016 roku, sygn. akt K 47/15, podobnie jak dwa inne orzeczenia TK - Wyrok TK z dnia 11 sierpnia 2016 r. sygn. K 39/16 oraz Wyrok TK z dnia 7 listopada 2016 r. sygn. K 44/16) został finalnie opublikowany w Dzienniku Ustaw po blisko dwóch latach - 5 czerwca 2018 r.

3) Identyfikacja deliktu konstytucyjnego

Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego mają moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne (art. 190 ust. 1 Konstytucji RP). Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego w sprawach wymienionych w art. 188 tj. 1) zgodności ustaw i umów międzynarodowych z Konstytucją, 2) zgodności ustaw z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, których ratyfikacja wymagała uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie, 3) zgodności przepisów prawa, wydawanych przez centralne organy państwowe, z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi i ustawami, 4) zgodności z Konstytucją celów lub działalności partii politycznych, 5) skargi konstytucyjnej, o której mowa w art. 79 ust. 1. podlegają niezwłocznemu 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” (art. 190 ust. 2 Konstytucji RP). Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego wchodzi w życie w dniu ogłoszenia (art. 190 ust. 3 Konstytucji RP).

W Dzienniku Ustaw ogłasza się: 1) Konstytucję; 2) ustawy; 3) rozporządzenia z mocą ustawy wydane przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej; 4) rozporządzenia wydane przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Radę Ministrów, Prezesa Rady Ministrów, ministrów kierujących działami administracji rządowej, przewodniczących określonych w ustawach komitetów, będących członkami Rady Ministrów, oraz Krajową Radę Radiofonii i Telewizji; 5) teksty jednolite aktów określonych w pkt 1–4; 6) orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego dotyczące aktów normatywnych ogłoszonych w Dzienniku Ustaw ; 7) uchwały Rady Ministrów uchylające rozporządzenie ministra. (art. 9 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 (art. 21 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych).

Co do zasady orzeczenie o niezgodności ustawy z Konstytucją ustawy rodzi skutek w postaci pozbawienia tej ustawy mocy obowiązującej, zaś powody orzeczonej niekonstytucyjności, z punktu widzenia skutku nie mają żadnego znaczenia. Ogłoszenie

orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego w Dzienniku Ustaw jest niezbędnym warunkiem zaistnienia powyższego skutku [M. Florczak-Wątor, *Skutki prawne wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 marca 2016 r., K 47/15, LEX/el. 2016.*]. Konstytucyjny atrybut ostateczności orzeczeń TK oznacza niepodważalność, niezaskarżalność oraz niewzruszalność judykatów sądu konstytucyjnego przez jakikolwiek inny organ państwa, w tym przez sam Trybunał [Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 maja 2003 r. sygn. SK 10/02]. Żaden organ państwa nie został wyposażony w kompetencje do oceny czy orzeczenie wydane zostało z zachowaniem wymogów formalnych. Utrata mocy obowiązującej przepisów uznanych przez Trybunał za niezgodne z Konstytucją następuje, co do zasady, w dniu ogłoszenia wyroku Trybunału w Dzienniku Ustaw, co właściwy organ jest obowiązany uczynić "niezwłocznie" [Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 sierpnia 2016, sygn. K 39/16]. Warto przy tym zauważyć, że wykonanie obowiązku niezwłocznego ogłoszenia orzeczenia TK w dzienniku urzędowym, w świetle unormowań Konstytucji RP, nie jest determinowane czasowo sporządzeniem uzasadnienia do wydanego orzeczenia [B. Naleziński [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, wyd. II, red. P. Tuleja, LEX/el. 2021, art. 190*]. Obowiązek ogłoszenia orzeczenia TK ma rangę konstytucyjną [Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 maja 2007 r. sygn. akt K 2/07]. Wyrok Trybunału musi być ogłoszony bez zwłoki, natychmiast, w najkrótszym możliwym terminie w danych okolicznościach faktycznych, niezależnie od innych prac i obowiązków publikacyjnych spoczywających na organie promulgacyjnym [Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 sierpnia 2016, sygn. K 39/16]. Ogłoszenie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego w dzienniku urzędowym wywołuje określone skutki w sferze obowiązywania prawa, gdyż każda zmiana aktu prawa powszechnie obowiązującego, włącznie z tą będącą skutkiem orzeczenia TK, nie może nastąpić bez wcześniejszego jej ogłoszenia w odpowiednim dzienniku urzędowym [M. Florczak-Wątor, *Skutki prawne...*].

Jak stwierdził TK w uzasadnieniu Wyroku z 9 marca 2016 r.: „Ogłoszenie orzeczenia Trybunału w dzienniku urzędowym jest czynnością o charakterze technicznym, która nie wpływa na byt prawny owego orzeczenia, choć determinuje niektóre jego skutki prawne”. Brak promulgacji orzeczenia TK we właściwym dzienniku urzędowym nie ma znaczenia dla bytu prawnego orzeczenia co nie oznacza, że zaniechanie dokonania tej czynności przez Prezesa Rady Ministrów nie wywołuje negatywnych konsekwencji dla obywateli. Zachowanie osób, które piastują stanowiska w organach władzy wykonawczej, polegające na odmowie czy też opóźnieniu ogłoszenia orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego należałoby uznać za wypełniające znamiona deliktu konstytucyjnego [B. Naleziński [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, wyd. II, red. P. Tuleja*]

Jak zaznaczyła M. Florczak-Wątor: „Prezes RM nie może kontrolować aktu prawnego przekazanego do publikacji, ani pod względem formy, ani pod względem treści. Nawet gdy jest to ustawa uchwalona z naruszeniem procedury ustawodawczej uregulowanej w Konstytucji RP, w tym również taka, co do której można byłoby uzasadnić twierdzenie, że w sposób ewidentny nie jest ona ustawą w rozumieniu Konstytucji RP, to Prezes RM nie może

skutecznie (w sensie prawnym) odmówić jej publikacji. Uprawnienia, które zostały mu przyznane w odniesieniu do ustawy i orzeczenia TK, mają charakter techniczny i dotyczą jedynie wydawania Dziennika Ustaw i Monitora Polskiego... nawet organy upoważnione do zarządzenia ogłoszenia ustawy i orzeczenia TK w stosownym dzienniku urzędowym, tj. odpowiednio Prezydent i Prezes TK, nie są uprawnione do badania prawidłowości wydania tych aktów prawnych ani tym bardziej do uchylecia się od zarządzenia ich publikacji”.

4) Możliwa ścieżka odpowiedzialności

Odpowiedzialność konstytucyjna przed Trybunałem Stanu.

W zakresie naruszenia przepisów Konstytucji RP badanie odpowiedzialności winno być dokonywane w trybie określonym w ustawie z dnia 26 marca 1982 roku o Trybunale Stanu.

Zgodnie z art. 198 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 1 Ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o Trybunale Stanu Prezes Rady Ministrów ponosi odpowiedzialność konstytucyjną przed Trybunałem Stanu za naruszenie Konstytucji lub ustawy, w związku z zajmowanym stanowiskiem lub w zakresie swojego urzędowania.

Beata Szydło – Prezes Rady Ministrów w latach 2015 – 2017.

- uchylanie się od zarządzenia publikacji Wyroków Trybunału Konstytucyjnego.

Podejrzanie popełnienia deliktu konstytucyjnego.

Zagrożenie odpowiedzialnością – zgodnie z przepisami ustawy o Trybunale Stanu.