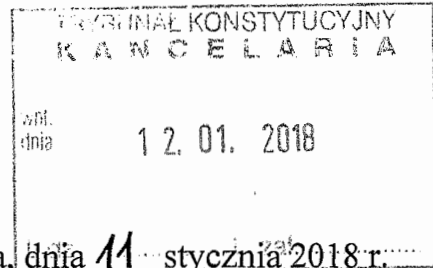




Rzeczpospolita Polska
PROKURATOR GENERALNY

Warszawa, dnia 11 stycznia 2018 r.



PK VIII TK 70.2016
(K 19/16)

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku z połączonymi wnioskami:

I. Grupy senatorów – „o stwierdzenie przez Trybunał Konstytucyjny, że:

– art. 1 § 2 zd. 2 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. Prawo o prokuraturze [Dz. U. z 2016 r., poz. 177, (...)] jest niezgodny z art. 2, art. 7 i art. 146 ust. 1, ust. 2, ust. 3 i ust. 4 pkt 7 Konstytucji”;

II. Rzecznika Praw Obywatelskich – o stwierdzenie niezgodności:

„1) art. 7 § 2-5 w związku z art. 13 § 1 i 2 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze (Dz. U. poz. 177) w zakresie, w jakim nakłada na prokuratora obowiązek wykonywania wydawanych przez Ministra Sprawiedliwości sprawującego urząd Prokuratora Generalnego poleceń dotyczących treści czynności procesowej z zasadą zaufania obywateli do państwa i prawa wynikającą z art. 2 Konstytucji RP oraz z art. 149 ust. 1 Konstytucji RP;

2) art. 8 § 1 w związku z art. 13 § 2 ustawy wymienionej w pkt 1 w zakresie, w jakim uprawnia Ministra Sprawiedliwości sprawującego urząd Prokuratora Generalnego do zmiany lub uchylecia decyzji prokuratora podległego z zasadą zaufania obywateli do państwa i prawa wynikającą z art. 2 Konstytucji RP oraz z art. 149 ust. 1 Konstytucji RP;

3) art. 9 § 2 w związku z art. 13 § 2 ustawy wymienionej w pkt 1 w zakresie, w jakim uprawnia Ministra Sprawiedliwości sprawującego urząd Prokuratora

Generalnego do przejmowania spraw prowadzonych przez prokuratorów podległych z zasadą zaufania obywateli do państwa i prawa wynikającą z art. 2 Konstytucji RP oraz z art. 149 ust. 1 Konstytucji RP;

4) art. 12 § 1 ustawy wymienionej w pkt 1 w części zawierającej słowa „a w szczególnie uzasadnionych przypadkach także innym osobom” z art. 2 oraz z art. 47, art. 51 ust. 2 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP;

5) art. 12 § 2 w zw. z art. 12 § 3 ustawy wymienionej w pkt 1 w zakresie, w jakim umożliwia Prokuratorowi Generalnemu, bez wymogu uzyskania zgody Prokuratora prowadzącego postępowanie, przekazanie mediom osobiście, lub poprzez upoważnienie w tym celu innego prokuratora, informacji z toczącego się postępowania przygotowawczego, mając na uwadze ważny interes publiczny z art. 2 oraz z art. 47, art. 51 ust. 2 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP”.

– na podstawie art. 42 pkt 7 i art. 63 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U., poz. 2072) w związku z art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 13 grudnia 2016 r. - Przepisy wprowadzające ustawę o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz ustawę o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego (Dz. U., poz. 2074) –

przedstawiam następujące stanowisko:

I. w zakresie wniosku Grupy senatorów postępowanie podlega umorzeniu – na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym – wobec niedopuszczalności wydania orzeczenia;

II. w zakresie wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich:

1) przepis art. 12 § 2 w zw. z art. 12 § 3 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze (Dz. U., poz. 177) jest zgodny z

art. 51 ust. 2 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;

2) w pozostałym zakresie postępowanie podlega umorzeniu:

a) co do zarzutu niezgodności art. 7 § 2-5 w związku z art. 13 § 1 i 2 ustawy powołanej w pkt 1 w zakresie, w jakim nakłada na prokuratora obowiązek wykonywania wydawanych przez Ministra Sprawiedliwości sprawującego urząd Prokuratora Generalnego poleceń dotyczących treści czynności procesowej, z zasadą zaufania obywateli do państwa i prawa wynikającą z art. 2 Konstytucji oraz z art. 149 ust. 1 Konstytucji – na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym – wobec niedopuszczalności wydania orzeczenia;

b) co do zarzutu niezgodności art. 8 § 1 w związku z art. 13 § 2 ustawy wymienionej w pkt 1 w zakresie, w jakim uprawnia Ministra Sprawiedliwości sprawującego urząd Prokuratora Generalnego do zmiany lub uchylenia decyzji prokuratora podległego, z zasadą zaufania obywateli do państwa i prawa wynikającą z art. 2 Konstytucji oraz z art. 149 ust. 1 Konstytucji – na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym – wobec niedopuszczalności wydania orzeczenia;

c) co do zarzutu niezgodności art. 9 § 2 w związku z art. 13 § 2 ustawy wymienionej w pkt 1 w zakresie, w jakim uprawnia Ministra Sprawiedliwości sprawującego urząd Prokuratora Generalnego do przejmowania spraw prowadzonych przez prokuratorów podległych, z zasadą zaufania obywateli do państwa i prawa wynikającą z art. 2 Konstytucji oraz z art. 149 ust. 1 Konstytucji – na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym – wobec niedopuszczalności wydania orzeczenia;

d) co do zarzutu niezgodności art. 12 § 1 ustawy wymienionej w pkt 1, w części zawierającej wyrazy: „a w szczególnie uzasadnionych przypadkach także innym osobom”, z art. 2 oraz z art. 47 i art. 51 ust. 2 w zw. z art. 31 ust. 3

Konstytucji – na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym – wobec niedopuszczalności wydania orzeczenia;

e) co do zarzutu niezgodności art. 12 § 2 w zw. z art. 12 § 3 ustawy powołanej w pkt 1 z art. 2 Konstytucji – na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym – wobec niedopuszczalności wydania orzeczenia;

f) co do zarzutu niezgodności art. 12 § 2 w zw. z art. 12 § 3 ustawy powołanej w pkt 1 z art. 47 Konstytucji – na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 3 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym – wobec zbędności wydania orzeczenia.

UZASADNIENIE

Stanowiska wnioskodawców

Grupa senatorów (dalej również: Senatorowie lub Wnioskodawca I) wniosła do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności art. 1 § 2 zd. 2 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze (Dz. U., poz. 177) z powołanymi w *petitum* wniosku wzorcami kontroli. Jednocześnie Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej również: Rzecznik, RPO lub Wnioskodawca II) odrębnie wniósł do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności przepisów art. 7 § 2-5 w zw. z art. 13 § 1 i 2, art. 8 § 1 w zw. z art. 13 § 1 i 2, art. 9 § 2 w zw. z art. 13 § 2, art. 12 § 1 oraz art. 12 § 2 w zw. z art. 12 § 3 ustawy – Prawo o prokuraturze z powołanymi w *petitum* wniosku wzorcami kontroli. Zarządzeniem Prezesa Trybunału Konstytucyjnego wniosek ten został dołączony do wskazanego wniosku Grupy senatorów z uwagi na tożsamość przedmiotu sprawy.

Senatorowie w uzasadnieniu swojego wniosku stwierdzili, że stworzenie unii personalnej pomiędzy funkcją Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego niekorzystnie wpływa na niezależność prokuratury, bowiem art. 1 § 1 zd. 2 ustawy – Prawo o prokuraturze wiąże „autonomiczną dotąd prokuraturę z władzą wykonawczą, powodując, iż Minister Sprawiedliwości ma wpływ na realizujących zadania prokuratury prokuratorów i bieg prowadzonego przez nich postępowania przygotowawczego oraz sposób realizacji innych zadań w zakresie strzeżenia praworządności” (s. 5-6 wniosku).

Wnioskodawca I podniósł, że „[w]ymóg bezstronności i niezależności, a co za tym idzie również apolityczności Prokuratora Generalnego i prokuratury wyrażający się w zakazie przynależności do partii politycznych oraz sprawowania funkcji publicznych gwarantować ma, m.in. niezależny od aktualnej większości parlamentarnej status tego organu państwowego. Szczególny status Prokuratora Generalnego zapewniać ma w szczególności niezależność kierowanej przez niego instytucji od wszelkich sił i oddziaływań o charakterze politycznym. (...) W ocenie

Wnioskodawcy, kierowanie się przez Prokuratora Generalnego względami politycznymi, a nie obiektywnym, praworządnym podejściem, jest niedopuszczalne w demokratycznym państwie prawa (art. 2 Konstytucji). (...) W ocenie Wnioskodawcy, gwarancje konstytucyjne nie dopuszczają unii personalnej w tym zakresie. W związku z tym, art. 1 § 2 PrawoProk jest niezgodny z Konstytucją. Minister Sprawiedliwości w świetle Konstytucji nie może pełnić funkcji Prokuratora Generalnego. Za stanowiskiem takim przemawia w szczególności bezwzględnie obowiązująca zasada zakazu domniemania kompetencji. (...) Konstytucyjna zasada praworządności, z której wywodzony jest powyższy zakaz stanowi fundament działalności organów państwa” (s. 6-8 wniosku). Wnioskodawca I uzasadnił przedstawione stanowisko, powołując się na art. 7 Konstytucji, który „statuuje zasadę legalizmu, zgodnie z którą kompetencja każdego organu władzy publicznej powinna opierać się na wyraźnie sformułowanym przepisie prawnym” (s. 8 wniosku). Tymczasem, jak zauważyli Senatorowie, „[z] przepisów Konstytucji, w szczególności art. 146 nie wynika kompetencja Rady Ministrów, w tym jej członków, do wykonywania zadań przyporządkowanych organom ochrony prawnej, w tym prokuraturze, czy też Prokuratorowi Generalnemu. (...) Przepisy Konstytucji nie dają podstawy do formułowania kompetencji Rady Ministrów, w tym jej członków w tym zakresie” (s. 9-10 wniosku).

Wnioskodawca I wskazał, że z braku szczegółowego uregulowania pozycji ustrojowej Prokuratora Generalnego i funkcjonowania prokuratury można wyciągnąć wniosek o uznaniu przez ustrojodawcę, iż powinien być to organ niezależny od którejkolwiek z władz, w tym władzy wykonawczej. W ocenie Wnioskodawcy I, o wyodrębnieniu pozycji ustrojowej Prokuratora Generalnego świadczy wprost treść art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji. Działanie ustawodawcy, polegające na wprowadzeniu unii personalnej w obsadzie urzędów Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego, stanowi, w ocenie Senatorów, nieuprawnione rozszerzenie kompetencji Rady Ministrów, określonych w art. 146 Konstytucji, ponieważ strzeżenie praworządności i wykonywanie zadań organu ochrony prawa, jakim jest Prokurator Generalny i prokuratura w całości, nie mieści się w pojęciu prowadzenia

polityki państwa przy pomocy środków, jakimi dysponuje Rada Ministrów. Uzasadniając takie stanowisko, Wnioskodawca I powołał się na pogląd, zgodnie z którym w pojęciu „polityki państwa” nie mieści się wykonywanie kompetencji powierzonych legislatywie, judykatywie ani innej władzy. Senatorowie stanęli na stanowisku, że realizacja zadań polegających na zapewnieniu bezpieczeństwa wewnętrznego państwa oraz porządku publicznego nie może być rozszerzona na realizację zadań prokuratury i Prokuratora Generalnego, lecz powinna przebiegać przy pomocy innych środków.

Wnioskodawca I stwierdził, że potwierdzeniem odrębnego, konstytucyjnego usytuowania organów Prokuratora Generalnego i Ministra Sprawiedliwości w systemie organów państwa jest brzmienie Konstytucji, która osobno wymienia Ministra Sprawiedliwości (art. 187 ust. 1 pkt 1 Konstytucji) oraz Prokuratora Generalnego (art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji). Senatorowie podkreślili, iż, jeżeli Konstytucja dopuszcza łączenie dwóch urzędów państwowych, wyraźnie o tym stanowi, jak np. w art. 147 ust. 3 Konstytucji. Na rozdział funkcji Prokuratora Generalnego oraz Ministra Sprawiedliwości wskazuje również, w ocenie Wnioskodawcy I, uregulowanie art. 103 ust. 2 i art. 108 Konstytucji, zgodnie z którym prokurator nie może sprawować mandatu poselskiego i senatorskiego, zaś zakaz ten nie dotyczy członków Rady Ministrów (art. 103 ust. 1 Konstytucji). Ponadto, Minister Sprawiedliwości, jako członek Rady Ministrów, ponosi odpowiedzialność konstytucyjną przed Trybunałem Stanu za naruszenie Konstytucji lub ustaw (art. 156 ust. 1 i art. 198 ust. 1 Konstytucji), a Prokurator Generalny takiej odpowiedzialności nie ponosi.

Senatorowie stwierdzili, że nie można uznać, iż prokuratura jest organem realizującym zadania państwa w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego i porządku publicznego. Realizacja tych zadań mieści się w kompetencji Rady Ministrów i wykonywana jest przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych i administracji, który działa według wytycznych Rady Ministrów. Tymczasem prokuratura tylko przyczynia się do osiągnięcia ładu konstytucyjnego, podobnie jak inne organy ochrony prawa, tj. Rzecznik Praw Obywatelskich, Najwyższa Izba

Kontroli, Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, które nie podlegają Radzie Ministrów.

Do Trybunału Konstytucyjnego wpłynął również wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich o stwierdzenie niezgodności art. 7 § 2-5 w zw. z art. 13 § 1 i 2, art. 8 § 1 w zw. z art. 13 § 2, art. 9 § 2 w zw. z art. 13 § 2, art. 12 § 1 oraz art. 12 § 2 w zw. z art. 12 § 3 ustawy – Prawo o prokuraturze z wzorcami konstytucyjnymi wskazanymi w *petitum* wniosku.

Rzecznik zauważył, że aktualność zachowuje stanowisko Sądu Najwyższego, wyrażone w uchwale z dnia 26 września 2002 r., sygn. akt I KZP 24/02, zgodnie z którym należy odróżniać pojęcie „Prokuratora Generalnego” od pojęcia „prokuratora”. RPO stwierdził, że skarżone regulacje powodują, iż osoba aktywna politycznie, jaką jest Minister Sprawiedliwości – Prokurator Generalny, może być czynnikiem decydującym np. o przeszukaniu, zatrzymaniu czy skierowaniu do sądu wniosku o zastosowanie tymczasowego aresztowania, a więc o decyzjach procesowych ingerujących w konstytucyjnie chronione dobra – takie jak wolność osobista, prawo do prywatności czy nienaruszalność mieszkania. W ocenie Wnioskodawcy II, taka sytuacja budzi wątpliwości dotyczące konstytucyjności skarżonych przepisów.

W ocenie Rzecznika, art. 7 § 2-5 w zw. z art. 13 § 1 i 2, art. 8 § 1 w zw. z art. 13 § 2, art. 9 § 2 w zw. z art. 13 § 2 ustawy – Prawo o prokuraturze naruszają zasadę zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, ponieważ ustawodawca z jednej strony deklaruje niezależność prokuratorów, a z drugiej strony uzależnia funkcjonowanie prokuratorów od czynnika politycznego, który ze swej natury nie jest czynnikiem bezstronnym. W ten sposób, poprzez udział w procesie decyzyjnym czynników pozaprawnych, zakłócana jest przejrzystość podejmowania decyzji procesowych przez prokuratorów. Rzecznik powołał się na wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 kwietnia 2002 r., sygn. akt K.26/00, w którym Trybunał stwierdził: „Pozbawienie prokuratorów członkostwa w partiach politycznych należy postrzegać również w świetle faktu sprawowania funkcji Prokuratora Generalnego

przez Ministra Sprawiedliwości, a więc osoby zajmującej stanowisko polityczne. Omawiany zakaz spełnia funkcje bariery pomiędzy wytyczoną przez Prokuratora Generalnego polityką ścigania przestępstw a wykonywanymi przez prokuratora czynnościami związanymi z postępowaniem w indywidualnych sprawach” (OTK ZU seria A, nr 2002/2/18). Wnioskodawca II wysnuł z powyższej wypowiedzi Trybunału wniosek, że Prokurator Generalny może wytyczać politykę ścigania przestępstw, jednak „jego kompetencje jako polityka nie mogą dotyczyć czynności procesowych podejmowanych w indywidualnych sprawach przez poszczególnych, niezależnych prokuratorów” (s. 14 wniosku). W takim stanie rzeczy, w ocenie Rzecznika, kwestionowane przepisy naruszają zasadę zaufania obywateli do państwa i prawa wynikającą z zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji), bowiem stworzone zostały warunki ku temu, aby prokuratorzy w indywidualnych sprawach mieli wzgląd na przesłanki pozaprawne, co z kolei nie zapewnia wymaganego bezpieczeństwa prawnego jednostce. Jak bowiem zauważył Rzecznik, Prokurator Generalny – Minister Sprawiedliwości „na zasadzie przepisów kwestionowanych (...) będzie mógł podejmować decyzje w zakresie takich czynności jak: przeszukanie, zatrzymanie, czy wnioskowanie o zastosowanie przez sąd tymczasowego aresztu” (s. 15 wniosku), a także wpływać na wydawanie przez podległych prokuratorów zgody następczej na wykorzystanie materiałów uzyskanych w toku kontroli operacyjnej w trybie art. 168b k.p.k. Rzecznik stwierdził, że nie zdecydowano się przy tym na wzmocnienie uprawnień jednostki w celu umożliwienia jej ochrony jej praw i wolności, w szczególności nie zdecydowano się na wprowadzenie dodatkowego podmiotu, np. sędziego śledczego, charakteryzującego się niezawisłością, który „mógłby sprawować realną i efektywną kontrolę nad działaniami prokuratorów, w tym także Prokuratora Generalnego” (s. 15-16 wniosku).

W ocenie Rzecznika, art. 7 § 2-5 w zw. z art. 13 § 1 i 2, art. 8 § 1 w zw. z art. 13 § 2 oraz art. 9 § 2 w zw. z art. 13 § 2 ustawy – Prawo o prokuraturze są niezgodne również z art. 149 ust. 1 Konstytucji, który stanowi, że ministrowie kierują określonymi działami administracji rządowej lub wypełniają zadania wyznaczone im

przez Prezesa Rady Ministrów. Rzecznik stwierdził, że „w art. 24 ust. 1 pkt 2 ustawy o działach administracji rządowej prokuratura została wymieniona wspólnie z notariatem, adwokaturą i radcami prawnymi, a więc z samorządami zawodowymi korzystającymi z szerokiej autonomii (art. 17 ust. 1 Konstytucji RP). Dział sprawiedliwość obejmuje zaś sprawy tych samorządów i prokuratury w zakresie wynikającym z przepisów odrębnych. Wynika z tego, że są sprawy prokuratury, notariatu, adwokatury i radców prawnych, które właśnie ze względu na ich autonomię i niezależność nie wchodzą do działu sprawiedliwość. Nie dotyczą one bowiem sfery działania właściwej dla administracji rządowej. Na bieg tych spraw minister kierujący owym działem nie może w związku z tym mieć bezpośredniego wpływu” (s. 18-19 wniosku). Z powyższego Wnioskodawca II wysnuł wniosek, iż w konstytucyjnym ujęciu „kierowania działem administracji rządowej” nie mieści się kompetencja ministra do wydawania prokuratorom poleceń dotyczących treści czynności procesowych.

Rzecznik stwierdził przy tym, że „wykonując (...) swoje ustawowe zadania w zakresie ścigania przestępstw oraz stania na straży praworządności (art. 2 Prawa o prokuraturze) prokuratura z całą pewnością nie wykonuje zadań charakterystycznych dla administracji publicznej, nie działa też w formach prawnych właściwych dla tej administracji. Stąd uprawniony jest wniosek, że w ramach wyznaczonych przez art. 149 ust. 1 Konstytucji RP nie mieszczą się kwestionowane kompetencje Ministra Sprawiedliwości. (...) Z punktu widzenia art. 149 ust. 1 Konstytucji RP zasadnicze znaczenie ma to, że po pierwsze, prokuratura nie jest strukturą organizacyjną tworzącą administrację rządową, po drugie, zadania realizowane przez prokuraturę nie są zadaniami z zakresu administracji rządowej. Uzasadnia to zarzut, że objęte (...) wnioskiem przepisy Prawa o prokuraturze są także niezgodne z art. 149 ust. 1 Konstytucji RP” (s. 20-21 wniosku).

Rzecznik Praw Obywatelskich zakwestionował również konstytucyjność art. 12 § 1 i 2 ustawy – Prawo o prokuraturze, stwierdzając, że możliwość udostępniania informacji o dowodach zebranych w sprawie, w tym danych wrażliwych, budzi

wątpliwości w zakresie zgodności z art. 47 i art. 51 ust. 2 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

Rzecznik zauważył, że na gruncie art. 8 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności Europejski Trybunał Praw Człowieka stwierdził, iż wyciek do prasy niepublicznych informacji z akt sprawy karnej, w szczególności na etapie postępowania przygotowawczego, może zostać uznany za ingerencję w prawo uczestnika postępowania do poszanowania jego życia prywatnego (wyrok ETPC z 3 lutego 2015 r., w sprawie *Apstu v. Rumunia*, nr 22765/12). W oparciu o wskazane orzeczenie, Rzecznik stanął na stanowisku, że art. 12 § 2 ustawy – Prawo o prokuraturze narusza art. 47 Konstytucji RP oraz art. 8 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Wzorca konwencyjnego nie powołano jednak w *petitum* wniosku.

Rzecznik podniósł również, że na prawo do ochrony życia prywatnego uczestników postępowania karnego wskazuje się również w prawie europejskim, w szczególności w art. 16 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, zgodnie z którym „każda osoba ma prawo do ochrony danych osobowych jej dotyczących”, oraz w dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/29/UE z dnia 25 października 2012 r., ustanawiającej normy minimalne w zakresie praw, wsparcia i ochrony ofiar przestępstw, która w art. 21 ust. 1 stanowi: „Państwa członkowskie zapewniają, by właściwe organy mogły przyjmować podczas postępowania karnego odpowiednie środki w celu ochrony prywatności (...) ofiar i członków ich rodzin” (s. 25 wniosku).

RPO zauważył, że, w zakresie art. 12 § 1 ustawy – Prawo o prokuraturze, „[t]rudno znaleźć uzasadnienie ujawniania informacji z konkretnego postępowania, ze względu na bezpieczeństwo państwa, konkretnej osobie, która nie pełni funkcji organu władzy publicznej. (...) Rzecznik Praw Obywatelskich nie widzi w takich przypadkach uzasadnienia dla udostępnienia informacji z konkretnej sprawy” (s. 28 wniosku). Rzecznik stwierdził, że decyzja podejmowana na podstawie art. 12 § 1 ustawy – Prawo o prokuraturze nie podlega kontroli sądowej, co niesie za sobą poważne ryzyko nadużyć. RPO zauważył, iż przesłanka bezpieczeństwa państwa

<<jest na tyle nieostra, że może spowodować dość dowolne jej interpretowanie, prowadzące do naruszenia dóbr chronionych wynikających z art. 47 i 51 ust. 2 Konstytucji RP. (...) Podobne wątpliwości dotyczą całkowicie nieokreślonej przesłanki zezwalającej na przedstawienie innym osobom informacji dotyczących konkretnych spraw prowadzonych przez prokuraturę w postaci „szczególnie uzasadnionego przypadku”. Przesłanka ta powoduje, że konkretyzacja normy prawnej zawartej w art. 12 § 1 Prawa o prokuraturze następuje poprzez działanie Prokuratora Generalnego (Prokuratora Krajowego lub innego upoważnionego prokuratora). (...) Wskazana swoboda decyzyjna (...) nie została zaś poddana przez ustawodawcę żadnej formie kontroli zewnętrznej>> (s. 29 wniosku). W ocenie Rzecznika, powyższe okoliczności sprawiają, że art. 12 § 1 ustawy – Prawo o prokuraturze nie zapewnia ochrony prawnej życia prywatnego w rozumieniu art. 47 Konstytucji RP.

Rzecznik stwierdził, że podobne zagrożenia wiążą się z powierzeniem Prokuratorowi Generalnemu możliwości przekazywania, mając na uwadze ważny interes publiczny, mediom informacji z toczącego się postępowania przygotowawczego. RPO stanął na stanowisku, iż „[t]rudno jest odnaleźć *ratio legis* tego rozwiązania, tak aby mieściła się ona w ramach wyznaczonych przez Konstytucję RP, zwłaszcza gdy przywoła się art. 156 § 5 k.p.k., który umożliwia osobie prowadzącej postępowanie, najlepiej przecież zorientowanej w dobru postępowania, na udostępnienie akt. Wątpliwe jest zatem twierdzenie, że art. 31 ust. 3 Konstytucji RP może stanowić podstawę do utrzymania domniemania konstytucyjności art. 12 § 2 Prawa o prokuraturze, w sytuacji, gdy przepis ten nie jest ani konieczny ani przydatny, bowiem cel w postaci zaspokojenia interesu publicznego może być bez uszczerbku realizowany na zasadach wskazanych w art. 156 § 5 k.p.k.” (s. 30-31 wniosku). Rzecznik Praw Obywatelskich zaznaczył przy tym, że kwestionuje konstytucyjność art. 12 § 2 w zw. z art. 12 § 3 ustawy – Prawo o prokuraturze jedynie w zakresie, w jakim dotyczy on Prokuratora Generalnego, a nie kierowników jednostek organizacyjnych prokuratury.

Rzecznik zwrócił również uwagę, że niejasna jest relacja art. 12 § 2 ustawy – Prawo o prokuraturze do art. 13 ustawy z dnia 26 stycznia 1984 r. – Prawo prasowe (Dz. U. Nr 5, poz. 24 ze zm.). W szczególności Rzecznik podał w wątpliwość, czy do konstrukcji udostępnienia informacji z postępowania przygotowawczego stosuje się wymóg uzyskania zgody właściwego prokuratora, ze względu na ważny interes społeczny, na ujawnienie danych osobowych i wizerunku osób, przeciwko którym toczy się postępowanie przygotowawcze, oraz czy decyzja podjęta na podstawie art. 12 § 2 ustawy – Prawo o prokuraturze podlega zaskarżeniu na podstawie art. 13 ust. 4 ustawy – Prawo prasowe. RPO stanął na stanowisku, że art. 13 ustawy – Prawo prasowe ma tu zastosowanie.

Reasumując, Rzecznik wskazał, że art. 12 § 2 w zw. z art. 12 § 3 ustawy – Prawo o prokuraturze „narusza art. 47 i 51 ust. 2 Konstytucji RP w sposób niezgodny z zasadą proporcjonalności statuowaną przez art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Dochodzi także do naruszenia zasady demokratycznego państwa prawnego, a zwłaszcza wynikających z niej zasad: zaufania obywatela do państwa i dostatecznej określoności przepisów” (s. 33 wniosku). Rzecznik nie uzasadnił jednak swojego poglądu w odniesieniu do konkretnych wzorców kontroli, nie zaznaczył, na czym konkretnie polega ich naruszenie. W odniesieniu do zarzutu określoności kwestionowanych przepisów wskazał jedynie, że posługiwanie się przez ustawodawcę pojęciami niedookreślonymi niesie za sobą duże zagrożenie dla praw i wolności, z którymi w kolizję wchodzi dany przepis, a taki stan rzeczy widoczny jest zwłaszcza w odniesieniu do użytych w art. 12 ustawy – Prawo o prokuraturze przesłanek bezpieczeństwa państwa i ważnego interesu publicznego.

Przedmiot kontroli

Zaskarżone przez Senatorów i Rzecznika Praw Obywatelskich przepisy ustawy – Prawo o prokuraturze brzmią (dla czytelności tych regulacji, niektóre artykuły przytoczono w całości):

„Art. 1 § 1. Prokuraturę stanowią Prokurator Generalny, Prokurator Krajowy, pozostali zastępcy Prokuratora Generalnego oraz prokuratorzy powszechnych

jednostek organizacyjnych prokuratury i prokuratorzy Instytutu Pamięci Narodowej - Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, zwanego dalej "Instytutem Pamięci Narodowej".

§ 2. Prokurator Generalny jest naczelnym organem prokuratury. Urząd Prokuratora Generalnego sprawuje Minister Sprawiedliwości. Prokurator Generalny musi spełniać warunki określone w art. 75 § 1 pkt 1-3 i 8.

§ 3. Prokuratorami powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury są prokuratorzy Prokuratury Krajowej, prokuratorów regionalnych, prokuratorów okręgowych i prokuratorów rejonowych.

§ 4. Prokuratorami Instytutu Pamięci Narodowej są prokuratorzy Głównej Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, zwanej dalej "Główną Komisją", prokuratorzy oddziałowych komisji ścigania zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, zwanych dalej "oddziałowymi komisjami", prokuratorzy Biura Lustracyjnego oraz prokuratorzy oddziałowych biur lustracyjnych.”;

„Art. 7 § 1. Prokurator przy wykonywaniu czynności określonych w ustawach jest niezależny, z zastrzeżeniem § 2-6 oraz art. 8 i art. 9.

§ 2. Prokurator jest obowiązany wykonywać zarządzenia, wytyczne i polecenia prokuratora przełożonego.

§ 3. Polecenie dotyczące treści czynności procesowej prokurator przełożony wydaje na piśmie, a na żądanie prokuratora - wraz z uzasadnieniem. W razie przeszkody w doręczeniu polecenia w formie pisemnej dopuszczalne jest przekazanie polecenia ustnie, z tym że przełożony jest obowiązany niezwłocznie potwierdzić je na piśmie. Polecenie włącza się do akt podręcznych sprawy.

§ 4. Jeżeli prokurator nie zgadza się z poleceniem dotyczącym treści czynności procesowej, może żądać zmiany polecenia lub wyłączenia go od wykonania czynności albo od udziału w sprawie. O wyłączeniu rozstrzyga ostatecznie prokurator bezpośrednio przełożony nad prokuratorem, który wydał polecenie.

§ 5. Żądanie, o którym mowa w § 4, prokurator zgłasza na piśmie wraz z uzasadnieniem przełożonemu, który wydał polecenie.

§ 6. W przypadku gdy w postępowaniu sądowym ujawnią się nowe okoliczności, prokurator samodzielnie podejmuje decyzje związane z dalszym tokiem tego postępowania. Jeżeli następstwem decyzji może być konieczność dokonania wydatku przewyższającego kwotę ustaloną przez kierownika jednostki organizacyjnej, prokurator może podjąć decyzję po uzyskaniu zgody kierownika jednostki organizacyjnej.

§ 7. Prokuratorowi, który dopuścił się:

1) istotnego uchybienia w zakresie sprawności postępowania przygotowawczego - prokurator przełożony może zwrócić uwagę na piśmie na zasadach określonych w art. 139;

2) oczywistej obrazy przepisów prawa przy prowadzeniu sprawy - prokurator przełożony wytyka to uchybienie na zasadach określonych w art. 140.

§ 8. W razie stwierdzenia oczywistej i rażącej obrazy przepisów prawa prokurator przełożony jest obowiązany żądać wszczęcia postępowania dyscyplinarnego przeciwko prokuratorowi, który obrazy się dopuścił.”;

„Art. 8 § 1. Prokurator przełożony uprawniony jest do zmiany lub uchylecia decyzji prokuratora podległego. Zmiana lub uchycienie decyzji wymagają formy pisemnej i są włączane do akt sprawy.

§ 2. Zmiana lub uchycienie decyzji doręczonej stronom, ich pełnomocnikom lub obrońcom oraz innym uprawnionym podmiotom może nastąpić wyłącznie z zachowaniem trybu i zasad określonych w ustawie.”;

„Art. 9 § 1. Prokurator przełożony może powierzyć podległym prokuratorom wykonywanie czynności należących do jego zakresu działania, chyba że ustawa zastrzega określoną czynność wyłącznie do jego właściwości.

§ 2. Prokurator przełożony może przejmować sprawy prowadzone przez prokuratorów podległych i wykonywać ich czynności, chyba że przepisy ustawy stanowią inaczej.”;

„Art. 12 § 1. Prokurator Generalny, Prokurator Krajowy lub inni upoważnieni przez nich prokuratorzy mogą przedstawić organom władzy publicznej, a w szczególnie uzasadnionych przypadkach także innym osobom, informacje dotyczące działalności prokuratury, w tym także informacje dotyczące konkretnych spraw, jeżeli informacje takie mogą być istotne dla bezpieczeństwa państwa lub jego prawidłowego funkcjonowania.

§ 2. Prokurator Generalny oraz kierownicy jednostek organizacyjnych prokuratury mogą przekazać mediom osobiście, lub upoważnić w tym celu innego prokuratora, informacje z toczącego się postępowania przygotowawczego lub dotyczące działalności prokuratury, z wyłączeniem informacji niejawnych, mając na uwadze ważny interes publiczny.

§ 3. W przypadkach wskazanych w § 1 i 2 nie jest wymagane uzyskanie zgody prowadzącego postępowanie przygotowawcze.

§ 4. Odpowiedzialność za wszelkie roszczenia powstałe w związku z czynnościami, o których mowa w § 1 i 2 ponosi Skarb Państwa. Odpowiedzialność Skarbu Państwa obejmuje również obowiązek złożenia oświadczenia o odpowiedniej treści i w odpowiedniej formie oraz obowiązek zapłacenia sumy na wskazany cel społeczny.

§ 5. Do odpowiedzialności osób, o których mowa w § 1 i 2, stosuje się odpowiednio art. 119-121 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. - Kodeks pracy (Dz. U. z 2014 r. poz. 1502, z późn. zm.), zwanej dalej "Kodeksem pracy".";

„Art. 13 § 1. Prokurator Generalny kieruje działalnością prokuratury osobiście lub za pośrednictwem Prokuratora Krajowego oraz pozostałych zastępców Prokuratora Generalnego, wydając zarządzenia, wytyczne i polecenia.

§ 2. Prokurator Generalny jest przełożonym prokuratorów powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury oraz prokuratorów Instytutu Pamięci Narodowej.

(...)”.

Jak powszechnie przyjmuje się w doktrynie i orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, kontrola konstytucyjności prawa wymaga w pierwszej kolejności

dokładnego określenia przedmiotu kontroli i wzorca kontroli, zestawionych ze sobą, oraz ustalenia konsekwencji przeprowadzonego porównania. Kontrola konstytucyjności prawa polega w istocie na ocenie normy prawnej, rozumianej jako dyrektywa postępowania o charakterze abstrakcyjnym i generalnym (por. L. Bosek, M. Wild, *Kontrola Konstytucyjności prawa. Komentarz praktyczny dla sędziów i pełnomocników procesowych. Wzory pism procesowych.*, Legalis 2017). Norma prawna nie sprowadza się tylko do wypowiedzi językowej, lecz jest odtwarzana w procesie wielostopniowej wykładni prawa, dlatego, w przypadku wątpliwości co do zawartości normatywnej skarżonych przepisów, w pierwszej kolejności, w celu prawidłowego sprecyzowania przedmiotu kontroli, niezbędne jest ustalenie treści norm prawnych zakodowanych w kwestionowanych regulacjach. Chociaż w niniejszej sprawie treść zaskarżonych przepisów generalnie nie budzi wątpliwości, dla nakreślenia pełnego obrazu otoczenia normatywnego kwestionowanych uregulowań należy przypomnieć historię obowiązujących regulacji oraz odnieść się do poczynionych we wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich rozważań dotyczących relacji między art. 12 ustawy – Prawo o prokuraturze a art. 13 ustawy – Prawo prasowe.

Należy zwrócić uwagę, że kwestionowane przez Senatorów oraz Rzecznika przepisy ustawy – Prawo o prokuraturze, z wyjątkiem art. 12 tej ustawy, przywróciły zawartość normatywną przepisów ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze (t.j.: Dz. U. z 2011 r. nr 270, poz. 1599) w brzmieniu sprzed wejścia w życie ustawy z dnia 9 października 2009 r. o zmianie ustawy o prokuraturze oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. nr 178, poz. 1375), tj. sprzed dnia 31 marca 2010 r. Pojedyncze rozwiązania stanowią powrót do rozwiązań wcześniejszych bądź późniejszych.

Art. 1 ust. 2 zd. 2 ustawy o prokuraturze w brzmieniu sprzed wejścia w życie ustawy z dnia 9 października 2009 r. o zmianie ustawy o prokuraturze oraz niektórych innych ustaw stanowił: „Funkcję Prokuratora Generalnego sprawuje Minister Sprawiedliwości”, co odpowiada obecnej regulacji zawartej w tej jednostce redakcyjnej ustawy – Prawo o prokuraturze: „Urząd Prokuratora Generalnego sprawuje Minister sprawiedliwości”. Zaskarżony przez RPO art. 7 § 2-5 ustawy –

Prawo o prokuraturze jest treściowo tożsamy z art. 8 ust. 2-4 ustawy o prokuraturze w brzmieniu sprzed dnia 31 marca 2010 r., z tą różnicą, że w art. 7 § 3 ustawy – Prawo o prokuraturze dodano zdanie, zgodnie z którym pisemne polecenie przełożonego włącza się do akt podręcznych sprawy, a w art. 7 § 4 zamieniono określenie „poleceniem” na „poleceniem dotyczącym czynności procesowej”. Art. 8 § 1 zd. 1 ustawy – Prawo o prokuraturze jest identyczny z art. 8a ust. 1 ustawy o prokuraturze w brzmieniu obowiązującym przed dniem 31 marca 2010 r. Art. 9 § 2 ustawy – Prawo o prokuraturze odpowiada art. 8b ust. 2 ustawy o prokuraturze w brzmieniu funkcjonującym do końca obowiązywania tej ustawy, podobnie jak art. 8 § 1 zd. 2 Prawa o prokuraturze odpowiada art. 8a ust. 1 zd. 2 ustawy o prokuraturze. Z kolei, art. 13 § 1 ustawy – Prawo o prokuraturze jest normatywnie niemal tożsamy z art. 10 ust. 1 ustawy o prokuraturze w brzmieniu obowiązującym aż do wejścia w życie ustawy – Prawo o prokuraturze, jedynie spójnik „bądź” zastąpiono spójnikiem „lub” oraz zmieniono określenie kręgu zastępców Prokuratora Generalnego.

Regulacje te obowiązywały w zbliżonej formie i treści od momentu wejścia w życie Konstytucji RP. Jednakże, w okresie kilkunastu lat ich współistnienia z normami zawartymi w Konstytucji, nie zgłaszano wątpliwości co do zgodności owych unormowań ustawowych z ustawą zasadniczą.

Przepis art. 12 ustawy – Prawo o prokuraturze jest natomiast nowością w akcie prawnym regulującym funkcjonowanie prokuratury. Normy prawne o treści częściowo zbliżonej do tych, które da się zdekodować z przepisów art. 12 § 1 i 2 ustawy – Prawo o prokuraturze, funkcjonują jednak w systemie polskiego prawa od wielu lat. Należy bowiem zwrócić uwagę, że art. 12 § 1 ustawy – Prawo o prokuraturze zawiera normę prawną, której zakres normowania krzyżuje się z zakresem normy prawnej dekodowanej z art. 156 § 5 zd. 5 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (t.j.: Dz. U. z 2016 r., poz. 1749). Z kolei zakres normowania art. 12 § 2 ustawy – Prawo o prokuraturze krzyżuje się z zakresem normy prawnej dekodowanej z art. 13 ust. 3 i 4 ustawy – Prawo prasowe, bowiem, zgodnie z art. 13 ust. 3 ustawy – Prawo prasowe, właściwy prokurator lub sąd może zezwolić, ze względu na ważny interes społeczny, na ujawnienie danych

osobowych i wizerunku osób, przeciwko którym toczy się postępowanie przygotowawcze lub sądowe, a zgodnie z ust. 4 tego artykułu, na postanowienie w przedmiocie ujawnienia danych osobowych i wizerunku osób, przeciwko którym toczy się postępowanie przygotowawcze lub sądowe, przysługuje zażalenie do sądu rejonowego, w którego okręgu prowadzone jest postępowanie przygotowawcze. Przepisy te mają istotne znaczenie dla ustalenia treści normatywnej art. 12 § 1 i 2 ustawy – Prawo o prokuraturze.

Art. 156 § 5 k.p.k. stanowi:

„Jeżeli nie zachodzi potrzeba zabezpieczenia prawidłowego toku postępowania lub ochrony ważnego interesu państwa, w toku postępowania przygotowawczego stronom, obrońcom, pełnomocnikom i przedstawicielom ustawowym udostępnia się akta, umożliwia sporządzanie odpisów lub kopii oraz wydaje odpłatnie uwierzytelnione odpisy lub kopie; prawo to przysługuje stronom także po zakończeniu postępowania przygotowawczego. W przedmiocie udostępnienia akt, sporządzenia odpisów lub kopii lub wydania uwierzytelnionych odpisów lub kopii prowadzący postępowanie przygotowawcze wydaje zarządzenie. W wypadku odmowy udostępnienia akt pokrzywdzonemu na jego wniosek należy poinformować go o możliwości udostępnienia mu akt w późniejszym terminie. Z chwilą powiadomienia podejrzanego lub obrońcy o terminie końcowego zaznajomienia z materiałami postępowania przygotowawczego pokrzywdzonemu, jego pełnomocnikowi lub przedstawicielowi ustawowemu nie można odmówić udostępnienia akt, umożliwienia sporządzania odpisów lub kopii oraz wydania odpisów lub kopii. **Za zgodą prokuratora akta w toku postępowania przygotowawczego mogą być w wyjątkowych wypadkach udostępnione innym osobom** [podkreślenie własne]. Prokurator może udostępnić akta w postaci elektronicznej.”.

Jak na tle art. 156 § 5 k.p.k. wskazuje się w piśmiennictwie, „[a]kta sprawy w toku postępowania przygotowawczego mogą być też udostępnione innym osobom, jednak wyłącznie w wyjątkowych wypadkach i za zgodą prokuratora. Jeżeli zatem postępowanie przygotowawcze jest prowadzone przez Policję lub inny

nieprokuratorski organ, konieczne jest uzyskanie zgody prokuratora nadzorującego postępowanie przygotowawcze. Określona w art. 156 § 5 *in princ.* przesłanka udostępnienia akt nie jest wystarczająca, aby akta mogły zostać udostępnione innym osobom niż strony i ich przedstawiciele. Przepis art. 156 § 5 *in fine*, wskazując, że może nastąpić to jedynie w wyjątkowych wypadkach, wyraźnie zawęża zakres sytuacji, kiedy może mieć zastosowanie. Podejmując decyzję w tym zakresie, prokurator powinien najpierw ustalić, że nie zachodzi potrzeba zabezpieczenia prawidłowego toku postępowania lub ochrony ważnego interesu państwa, a następnie rozważyć, czy osoba ubiegająca się o dostęp do akt sprawy posiada na tyle istotny w tym interes, aby uczynić zadość jej wnioskowi” (S. Steinborn, komentarz do art. 156 Kodeksu postępowania karnego, [w:] S. Steinborn (red.), J. Grajewski, P. Rogoziński, *Kodeks postępowania karnego. Komentarz do wybranych przepisów*, LEX 2016). Innymi słowy, normę zawartą w treści art. 156 § 5 zd. 5 k.p.k. należy odczytywać w sposób następujący: „Za zgodą prokuratora, o ile nie zachodzi potrzeba zabezpieczenia prawidłowego toku postępowania lub ochrony ważnego interesu państwa, akta w toku postępowania przygotowawczego mogą być w wyjątkowych wypadkach udostępnione innym osobom”. Podkreślić jednak należy, iż udostępnienie akt nie oznacza zgody na publiczne rozpowszechnianie wiadomości z postępowania przygotowawczego. Z kolei, jak wynika z uzasadnienia wniosku Rzecznika, kwestionuje on art. 12 § 1 ustawy – Prawo o prokuraturze w zakresie normy stanowiącej: „Prokurator Generalny, Prokurator Krajowy lub inni upoważnieni przez nich prokuratorzy mogą przedstawiać w szczególnie uzasadnionych przypadkach osobom innym niż organy władzy publicznej informacje dotyczące konkretnych spraw, jeżeli informacje takie mogą być istotne dla bezpieczeństwa państwa lub jego prawidłowego funkcjonowania”. Jak wynika z powyższego, w zakresie udostępniania informacji z konkretnego postępowania przygotowawczego, art. 12 § 1 ustawy – Prawo o prokuraturze jedynie formalnie rozszerza krąg podmiotów mogących udzielić informacji oraz zakres potencjalnie udzielanej informacji, obejmujący również dane z akt podręcznych prokuratora bądź udostępnienie tych akt, zawężając jednocześnie przesłanki ich przedstawienia.

Zwrócić należy bowiem uwagę, że, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem, akta podręczne prokuratora nie stanowią akt postępowania w rozumieniu art. 156 § 5 k.p.k. i przepis ten nie upoważnia prokuratora do ich udostępnienia (*vide* – wyrok NSA z dnia 6 września 2016 r., sygn. I OSK 877/16, LEX nr 2105263; wyrok NSA z dnia 5 marca 2013 r., sygn. I OSK 2889/12, LEX nr 1339627; postanowienie NSA z dnia 31 marca 2015 r., sygn. I OSK 678/15, LEX nr 1773752). Wykładnia językowa oraz systemowa nakazuje przyjęcie, że uprawnienie do „przedstawienia informacji dotyczących konkretnych spraw” obejmuje uprawnienie do przedstawienia wszelkich informacji zawartych w aktach postępowania, zarówno głównych, jak i podręcznych, w tym ich udostępnienie. Należy bowiem mieć na względzie, że sformułowanie „przedstawienie informacji dotyczących konkretnych spraw” należy wyklądać przy uwzględnieniu pojęcia „informacji” przyjętego w innych aktach normatywnych. Tymczasem na gruncie art. 6 ust. 1 pkt 4 lit. a ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (t.j.: Dz. U. z 2016 r., poz. 1764) za informację publiczną uważane są dokumenty urzędowe, przy czym informacja publiczna obejmuje swoim zakresem szerszy zakres pojęciowy niż tylko dokumenty urzędowe (*vide* – I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, komentarz do art. 6 ustawy o dostępie do informacji publicznej, [w:] *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz.*, LEX 2016; wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego: z dnia 12 marca 2014 r., sygn. I OSK 2753/13, LEX nr 1446552; z dnia 26 lutego 2014 r., sygn. I OSK 2399/13, LEX nr 1446542; z dnia 18 listopada 2013 r., sygn. I OSK 1558/13, LEX nr 1404009). Również zgodnie z art. 2 pkt 3 ustawy z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych (t.j.: Dz. U. z 2016 r., poz. 1167 ze zm.) dokumentem jest każda utrwalona informacja niejawna, a więc pojęcie informacji obejmuje dokumenty, ale wykracza również poza tę kategorię. Trudno więc kwestionować, że uprawnienie do „przedstawienia informacji dotyczących konkretnej sprawy” obejmuje uprawnienie do przedstawienia każdego dokumentu znajdującego się w materiałach tej sprawy, a więc i wszystkich dokumentów łącznie. W takim stanie rzeczy nie może być wątpliwości, że desygnaty pojęcia „udostępnienie akt sprawy” zawierają się w zbiorze desygnatów pojęcia „przedstawienie informacji dotyczących

konkretnej sprawy”. Brak jest więc podstaw do przyjęcia, że upoważnienie do przedstawienia informacji dotyczących konkretnej sprawy nie obejmuje upoważnienia do udostępnienia akt. Warto przy tym zauważyć, że, jak się wydaje, jest to jedyny jednoznacznie uregulowany tryb udostępnienia informacji z akt podręcznych prokuratora. Nie sposób podzielić stanowiska RPO, zgodnie z którym „zakres informacji możliwych do udostępnienia na zasadach wskazanych w art. 12 Prawa o prokuraturze jest niewątpliwie niedookreślony, co może wywoływać trudności nie tylko w jego stosowaniu, ale także kontroli. Z jednej strony można twierdzić, że udostępnianie informacji o konkretnej sprawie jest zakresowo węższe od udostępniania akt, z drugiej zaś nie można wykluczyć, że zostaną udostępnione informacje z jakiejś przyczyny nie uwzględnione w aktach sprawy, a więc zakres informacji będzie szerszy niż wynikałoby to z udostępnienia akt” (s. 21-22 wniosku). Jak wspomniano, należy stwierdzić, że zakres informacji możliwych do udostępnienia na podstawie art. 12 § 1 ustawy – Prawo o prokuraturze jest precyzyjnie określony i obejmuje przedstawienie wszelkich informacji dotyczących konkretnej sprawy, włącznie z udostępnieniem akt podręcznych prokuratora i akt głównych. Rzecznik nie uzasadnił twierdzenia, zgodnie z którym „udostępnianie informacji o konkretnej sprawie jest zakresowo węższe od udostępniania akt” (s. 21 wniosku), a które z powyższych względów wydaje się błędne – prawdziwe bowiem jest zdanie przeciwne.

Art. 12 § 1 ustawy – Prawo o prokuraturze zawęży jednak przesłanki przedstawienia informacji o konkretnej sprawie, przesłanki te są bowiem ujęte w tym przepisie w sposób pozytywny, w odróżnieniu od art. 156 § 5 k.p.k. – nie tylko musi nie zachodzić potrzeba zabezpieczenia prawidłowego toku postępowania lub ochrony ważnego interesu państwa, lecz udostępnienie tych informacji może nastąpić wyłącznie wówczas, gdy mogą one być istotne dla bezpieczeństwa państwa lub jego prawidłowego funkcjonowania. Należy bowiem podkreślić, że wykładnia systemowa (w szczególności zakaz wykładni prowadzącej do sprzeczności) nakazuje normę prawną zawartą w treści art. 12 § 1 ustawy – Prawo o prokuraturze odczytywać z uwzględnieniem zawartości normatywnej art. 156 § 5 k.p.k. Oznacza to, że

przekazanie informacji, o której mowa w art. 12 § 1 ustawy – Prawo o prokuraturze, w tym zwłaszcza informacji związanej z udostępnianiem akt sprawy (w całości lub części), następuje z uwzględnieniem potrzeby zabezpieczenia prawidłowego toku postępowania lub ochrony ważnego interesu państwa (art. 156 § 5 k.p.k.). Należy przy tym zauważyć, że pojęcie „szczególnie uzasadniony wypadek”, zawarte w art. 12 § 1 ustawy – Prawo o prokuraturze, jest pojęciem co najmniej odpowiadającym zakresowo lub nawet węższym od użytego w art. 156 § 5 k.p.k. pojęcia „wyjątkowy wypadek”. Z całą bowiem pewnością taki „wyjątkowy wypadek” zachodzi, gdy przekazane informacje mogą być istotne dla bezpieczeństwa państwa i jego prawidłowego funkcjonowania.

Podkreślenia wymaga, że zakres udostępnianych informacji w każdym przypadku określany jest przez właściwego prokuratora (Prokuratora Generalnego, Prokuratora Krajowego lub innych upoważnionych prokuratorów), jest uwarunkowany oceną przesłanek negatywnych i pozytywnych udostępnienia informacji oraz nie zależy od zgody prowadzącego postępowanie przygotowawcze, co wynika wprost z art. 12 § 3 ustawy – Prawo o prokuraturze. Decyzja o udostępnieniu informacji oraz zakresie udostępnienia stanowi autonomiczną decyzję Prokuratora Generalnego, Prokuratora Krajowego bądź innego upoważnionego prokuratora, który decyzję tę podejmuje na podstawie oceny całokształtu wskazanych wyżej okoliczności. Należy przy tym zaznaczyć, że przedstawienie innym osobom informacji dotyczących konkretnych spraw na podstawie art. 12 § 1 ustawy – Prawo o prokuraturze nie oznacza zezwolenia na publiczne rozpowszechnianie wiadomości z postępowania przygotowawczego.

Warto przy tym odnotować, że Rzecznik niewłaściwie odczytał niekontrowersyjne brzmienie normy prawnej zawartej w treści art. 156 § 5 k.p.k. Nie jest bowiem tak, że „[ustawodawca – przyp. własny] podejmowanie decyzji powierzył – w odniesieniu do postępowań przygotowawczych – prowadzącemu postępowanie, w niektórych przypadkach wymagając zgody prokuratora, jeżeli postępowanie prowadzone jest przez inny podmiot” (s. 22 wniosku). W kwestionowanym bowiem przez Rzecznika zakresie, stosownie do treści art. 156 § 5

zd. 5 k.p.k., innym niż strony osobom akta postępowania mogą być udostępniane wyłącznie za zgodą prokuratora. Z tego względu nieprawdziwe jest twierdzenie Wnioskodawcy II, zgodnie z którym „[k]onstrukcja przewidziana w art. 12 Prawa o prokuraturze rezygnuje z pozostawienia decyzji o przekazaniu informacji w konkretnej sprawie w gestii prowadzącego postępowanie i przekazuje ją Prokuratorowi Generalnemu oraz Prokuratorowi Krajowemu (...). Pamiętając, że art. 12 Prawa o prokuraturze (...) wprost wyłącza wymóg uzyskania zgody prowadzącego postępowanie, należy stwierdzić, że dochodzi w tym przypadku do naruszenia art. 47 Konstytucji RP, a także art. 8 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności” (s. 22 i 24 wniosku). Odniesienie się do tej argumentacji wymaga precyzyjnego ustalenia relacji zachodzącej między art. 12 ust. 1 ustawy - Prawo o prokuraturze, a art. 156 § 5 k.p.k., którą można scharakteryzować w następujący sposób. W kontekście przedmiotowym, tj. rodzaju, zakresu udostępnianych informacji oraz formy tej czynności jest to stosunek krzyżowania się. W kontekście podmiotowym (kompetencyjnym), w zakresie dotyczącym udostępniania akt postępowania przygotowawczego mamy natomiast do czynienia ze stosunkiem specjalności, a przynajmniej wyjątkiem od zasady (por. L. Morawski, *Zasady wykładni prawa*, wyd. II, Toruń 2010 r., s. 134). Możliwość realizowania uprawnienia przysługującego podmiotom wymienionym w art. 12 ust. 1 ustawy – Prawo o prokuraturze – jako uprawnienia autonomicznego – nie jest bowiem uzależniona od zgody prokuratora prowadzącego lub nadzorującego postępowanie przygotowawcze. Takie ukształtowanie norm kompetencyjnych w żaden sposób nie narusza dotychczas nie kwestionowanych, uniwersalnych norm ustrojowych prokuratury. W szczególności, pominięcie obowiązku uzyskania zgody prokuratora nadzorującego postępowanie pozostaje w zgodzie z ustrojowymi zasadami jednolitości i hierarchicznego podporządkowania (wywodzonymi obecnie z art. 1 ustawy - Prawo o prokuraturze), a także z będącą ich wyrazem procesową zasadą dewolucji, wyrażoną wprost w art. 9 ust. 2 tej ustawy. Zasada ta polega na

uprawnieniu prokuratora przełożonego do przejęcia czynności prokuratora podwładnego (*vide* – A. Reczka, *Prawo o prokuraturze. Komentarz*, Prokuratura i Prawo, numer specjalny, Warszawa 2017, s.7-8, 23 i powołana tam literatura). Jednocześnie, zachowane są gwarancje wynikające z kompetencyjnego kontekstu instytucji przewidzianej w art. 156 § 5 k.p.k., albowiem na gruncie obydwu unormowań decyzja o udostępnieniu akt zawsze pozostaje w gestii prokuratora. Jeśli natomiast Wnioskodawcy II chodziło o to, że przepis art. 12 § 3 omawianej ustawy jest niezgodny ze wskazanymi wzorcami kontroli, wyłącza bowiem konieczność uzyskania zgody prokuratora nadzorującego lub prowadzącego postępowanie przygotowawcze, to Rzecznik nie przedstawił argumentacji popierającej ten pogląd. Trudno uznać za taki argument stwierdzenie, że prowadzący postępowanie ma najlepszą wiedzę, jeżeli chodzi o możliwość prognozowania konsekwencji udostępnienia akt innej osobie, a nie powinny na niego wpływać inne czynniki niż dobro postępowania (s. 27 wniosku). Rzecznik nie wskazał bowiem, w jaki sposób mechanizm pozostawiający decyzję co do udostępnienia akt sprawy w ręku prokuratora referenta (art. 156 § 5 k.p.k.) „chroni prawa i wolności konstytucyjne” (s. 27 wniosku), a procedura, która zawęży przesłanki udostępnienia tych akt innym osobom przez przełożonych prokuratora referenta (art. 12 § 1 ustawy – Prawo o prokuraturze), tych praw i wolności konstytucyjnych nie chroni oraz narusza wskazane wzorce kontroli.

Reasumując, zakres informacji możliwych do udostępnienia na podstawie art. 12 § 1 ustawy – Prawo o prokuraturze obejmuje przedstawienie wszelkich informacji dotyczących konkretnej sprawy. Decyzja o zakresie udzielanych informacji należy do Prokuratora Generalnego, Prokuratora Krajowego lub innego upoważnionego przez nich prokuratora. Przepis ten jedynie formalnie rozszerza w stosunku do art. 156 § 5 zd. 5 k.p.k. krąg podmiotów mogących udzielić informacji oraz zakres potencjalnie udzielanej informacji, zawężając jednocześnie przesłanki ich przedstawienia do sytuacji, w której informacje takie mogą mieć istotne znaczenie dla bezpieczeństwa państwa lub jego prawidłowego funkcjonowania. Chodzi tu więc o informacje, których przekazanie umożliwi podjęcie przez właściwe organy działań

neutralizujących lub minimalizujących istniejące lub mogące zaistnieć zagrożenia. Przykładem sytuacji, w której przekazanie informacji z postępowania przygotowawczego jest uzasadnione istotnym znaczeniem dla prawidłowego funkcjonowania państwa, może być udzielenie odpowiedzi na interpelację poselską bądź zapytanie poselskie. Zakres udzielanych informacji jest jednak uzależniony od oceny przesłanek udostępnienia informacji, w tym wpływu udostępnienia na tok postępowania przygotowawczego. Podmiotami, którym można przekazywać informacje w przedstawionym wyżej trybie, są – co do zasady – organy władzy publicznej. Jedyne wyjątkowo, w szczególnie uzasadnionych przypadkach, informacje mogą być udzielone innym osobom. Jak wspomniano, mogą to być np. posłowie, którzy, zgodnie z art. 104 ust. 1 Konstytucji, są przedstawicielami Narodu, a także osoby zajmujące ważne stanowiska poza strukturami władz publicznych (np. w sektorze bankowym) lub też podmioty zagraniczne, na przykład w związku ze zwalczaniem terroryzmu. Należy jednak ponownie podkreślić, że przedstawienie, na mocy art. 12 § 1 ustawy – Prawo o prokuraturze, informacji dotyczących konkretnej sprawy nie oznacza wyrażenia zgody na upublicznianie tych informacji.

Art. 13 ustawy – Prawo prasowe brzmi:

- „1. Nie wolno wypowiadać w prasie opinii co do rozstrzygnięcia w postępowaniu sądowym przed wydaniem orzeczenia w I instancji.
2. Nie wolno publikować w prasie danych osobowych i wizerunku osób, przeciwko którym toczy się postępowanie przygotowawcze lub sądowe, jak również danych osobowych i wizerunku świadków, pokrzywdzonych i poszkodowanych, chyba że osoby te wyrażą na to zgodę.
3. Ograniczenie, o którym mowa w ust. 2, nie narusza przepisów innych ustaw. Właściwy prokurator lub sąd może zezwolić, ze względu na ważny interes społeczny, na ujawnienie danych osobowych i wizerunku osób, przeciwko którym toczy się postępowanie przygotowawcze lub sądowe.
4. Na postanowienie w przedmiocie ujawnienia danych osobowych i wizerunku osób, przeciwko którym toczy się postępowanie przygotowawcze lub sądowe przysługuje zażalenie. Zażalenie na postanowienie prokuratora rozpoznaje sąd rejonowy, w

którego okręgu toczy się postępowanie. Postanowienie wydane w toku postępowania przygotowawczego staje się wykonalne z chwilą uprawomocnienia.”.

Przepis ten był przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego w wyroku z dnia 18 lipca 2011 r., sygn. K 25/09, w którym Trybunał stwierdził, że „[a]rt. 13 ust. 3 ustawy z dnia 26 stycznia 1984 r. - Prawo prasowe (Dz. U. Nr 5, poz. 24, z 1988 r. Nr 41, poz. 324, z 1989 r. Nr 34, poz. 187, z 1990 r. Nr 29, poz. 173, z 1991 r. Nr 100, poz. 442, z 1996 r. Nr 114, poz. 542, z 1997 r. Nr 88, poz. 554 i Nr 121, poz. 770, z 1999 r. Nr 90, poz. 999, z 2001 r. Nr 112, poz. 1198, z 2002 r. Nr 153, poz. 1271, z 2004 r. Nr 111, poz. 1181, z 2005 r. Nr 39, poz. 377, z 2007 r. Nr 89, poz. 590, z 2010 r. Nr 182, poz. 1228 oraz z 2011 r. Nr 85, poz. 459) w zakresie, w jakim nie przewiduje zażalenia do sądu na wydane przez prokuratora zezwolenie na ujawnienie danych osobowych i wizerunku osób, przeciwko którym toczy się postępowanie przygotowawcze, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej” (OTK ZU seria A, nr 2011/6/57). W następstwie wydania tego orzeczenia dodano do art. 13 ustawy – Prawo prasowe ustęp czwarty, przewidujący możliwość zaskarżenia postanowienia w przedmiocie ujawnienia danych osobowych i wizerunku osób, przeciwko którym toczy się postępowanie przygotowawcze lub sądowe.

Zezwolenie w przedmiocie ujawnienia danych osobowych i wizerunku osób, przeciwko którym toczy się postępowanie przygotowawcze lub sądowe, następuje w formie postanowienia, co obecnie wynika wprost z art. 13 ust. 4 ustawy – Prawo prasowe („Na postanowienie w przedmiocie ujawnienia danych ...”). Przed wejściem w życie tego przepisu Trybunał Konstytucyjny zauważył: „*Na marginesie jedynie można odnotować, że wprawdzie brzmienie art. 13 ust. 3 prawa prasowego nie determinuje formy zezwolenia pochodzącego od prokuratora, a poglądy przedstawicieli doktryny i praktyki bywają w tym względzie rozbieżne, przepisy prawa karnego procesowego pozwalają wnosić o potrzebie nadawania zezwoleniom rangi postanowień. Są one bowiem wydawane w toku śledztwa i dochodzenia przez prokuratora, a po wniesieniu aktu oskarżenia - przez sąd właściwy do rozpoznania sprawy (tak też Sąd Najwyższy w uchwale z 22 lutego 1990 r., sygn. V KZP 30/89,*

OSNKW Nr 4-6/1990, poz. 11). Sąd zaś, zgodnie z art. 93 § 2 k.p.k. - o ile ustawa nie wymaga wydania wyroku - wydaje postanowienia. W literaturze podniesiono, że czynność procesowa prokuratora, zastępująca orzeczenie sądowe w odniesieniu do postępowania przygotowawczego, winna przybierać taką samą postać, jak rozstrzygnięcie sądu. Innymi słowy, jeżeli do podjęcia danej decyzji upoważniony jest zarówno prokurator, jak i sąd (w zależności od etapu postępowania), zachodziłaby konieczność nadania jej kształtu postanowienia (tak: T. Grzegorzcyk, *Kodeks..., op.cit.*, s. 322, S. Steinborn [w:] J. Grajewski, L. K. Paprzycki, S. Steinborn, *Kodeks postępowania karnego. Komentarz, tom 1, Warszawa 2010, wyd. II, tezy nr 3, 8 i 10 do art. 93 k.p.k., a także J. Sobczak, Prawo..., op.cit., teza 15 do art. 13 pr. pras.*). Również *rationae materiae* zarządzenie wydaje się niewystarczające.

Rozstrzygnięcie nie dotyczy spraw natury porządkowej, lecz wkracza w sferę dóbr osobistych strony postępowania karnego. W podobnych sytuacjach procesowych, jak na przykład przy udzielaniu zezwolenia przedstawicielom radia, telewizji, filmu i prasy na dokonywanie utrwał obrazu i dźwięku z przebiegu rozprawy, gdy uzasadniony interes społeczny za tym przemawia (art. 357 § 1 k.p.k.), czy przy zarządzeniu kontroli i utrwalania rozmów telefonicznych (art. 237 § 2 w związku z § 1 k.p.k.), zapadają postanowienia (por. uzasadnienie uchwały Sądu Najwyższego z 22 lutego 1990 r., sygn. V KZP 30/89). Z zasady zawierają one uzasadnienie (art. 94 § 1 pkt 5 k.p.k.). Zezwolenie prokuratora wydane na podstawie art. 13 ust. 3 prawa prasowego dotyczy podobnej sytuacji. (...)

W konsekwencji, w ocenie Trybunału, właściwą formą jest postanowienie” (ibidem).

Jak zauważył Trybunał Konstytucyjny w powołanym orzeczeniu, <<za potrzebą zewnętrznej kontroli rozstrzygnięć prokuratorskich na gruncie art. 13 ust. 3 prawa prasowego przemawia również użycie w tym przepisie przesłanki "ważnego interesu społecznego". Wykładnia pojęć nieostrych, otwierających duże możliwości interpretacyjne, powinna podlegać weryfikacji przez sąd, zwłaszcza gdy jej wynik kształtuje sferę praw i wolności jednostki chronionych konstytucyjnie. Badanie przez sądy - organy z założenia niezależne, bezstronne i niezawiste - prawidłowości

stosowania w praktyce niedookreślonych zwrotów ustawowych służy ujednoczeniu sposobu ich rozumienia, a w konsekwencji zapobiega nieprzewidywalności rozstrzygnięć zapadających w indywidualnych sprawach. Wyjątkowego znaczenia gwarancja ta nabiera w obszarze szeroko rozumianego prawa karnego, na co Trybunał zwracał już uwagę, formułując dyrektywę sądowej kontroli interpretacji pojęć blankietowych we wcześniejszych orzeczeniach (tak na przykład w wyroku z 28 czerwca 2005 r., sygn. SK 56/04, OTK ZU Nr 6/A/2005, poz. 67).

Potrzeba sądowej weryfikacji decyzji procesowej prokuratora o ujawnieniu danych podejrzanego dyktowana jest również pozostawioną temu organowi swobodą oznaczenia zakresu przedmiotowego wydawanych zezwoleń. Organ postępowania przygotowawczego może regulować warunki publikacji, jak również ograniczyć rodzaj i ilość informacji przeznaczonych do udostępnienia szerszej publiczności, co również winno być poddane mechanizmowi kontroli zapobiegającemu dowolności i arbitralności. Otwarcie dostępu do sądu uruchomiłoby także kontrolę prawidłowości wyważenia przez prokuratora krzyżujących się interesów: indywidualnego (podejrzanego, objętego domniemaniem niewinności) i grupowego (społeczeństwa uprawnionego do pozyskiwania informacji). Pozwalałaby ona sprawdzić, czy u podstaw zgody na ujawnienie danych osobowych i wizerunku podejrzanego legły wystarczająco doniosłe racje, jak chociażby potrzeba zapobieżenia dalszej przestępczej działalności podejrzanego, ustalenia przez organy ścigania nowych faktów i pozyskania dowodów, realizacja funkcji wychowawczej postępowania karnego, ostrzeżenie i uspokojenie opinii publicznej (por. J. Sobczak, Prawo..., op.cit., teza 2 do art. 13 pr. pras.)>> [ibidem].

W doktrynie i orzecznictwie zwraca się również uwagę, że ważny interes społeczny, uzasadniający ujawnienie danych osobowych i wizerunku osób, przeciwko którym toczy się postępowanie przygotowawcze lub sądowe, występuje, kiedy ujawnienie tożsamości osoby ma dla opinii publicznej obiektywną wartość informacyjną, np. w „przypadku wizerunku osoby pełniącej funkcje publiczne, w przypadku gdy przestępstwo popełnione zostało wyłącznie w związku z pełnieniem tej funkcji” (D. Morgała, Zezwolenie na ujawnienie wizerunku osoby, przeciwko

której toczy się postępowanie przygotowawcze lub sądowe, Przegląd Sądowy, 2014 r., nr 2, s.115). Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 18 marca 2008 r., sygn. IV CSK 474/07, stwierdził: „Łatwo dostrzec, że są sytuacje, w których zakaz publikacji danych nie tylko nie spełnia swej roli, lecz stwarza stan fikcji ochrony prawnej i prowadzi do rezultatów paradoksalnych, gdyż z jednej strony następuje zdeprecjonowanie ochronnej funkcji przepisu i utraty celu, któremu służy, a z drugiej dochodzi do nadmiernego ograniczenia w zakresie jawności życia publicznego, realizowanej m.in. dzięki publikacjom prasowym. Może to wystąpić zwłaszcza wtedy, gdy dana osoba i jej działalność publiczna jest powszechnie znana; osoba ta jest łatwo identyfikowana przez ogół społeczeństwa, a postępowanie karne dotyczy związanych z jej działalnością publiczną poważnych nieprawidłowości, stanowiących przedmiot usprawiedliwionego zainteresowania opinii publicznej. W takich wypadkach mogą zachodzić podstawy do stwierdzenia, że ważny interes społeczny przemawia za ujawnieniem danych osobowych podejrzanego lub oskarżonego w toku postępowania karnego. O tym, że zachodzą okoliczności uzasadniające podanie danych osobowych do wiadomości publicznej zdecydować może jednak tylko prokurator lub sąd, a nie dziennikarz (redaktor, wydawca), dlatego opublikowanie bez zgody prokuratora lub sądu danych osobowych osób, przeciwko którym toczy się postępowanie przygotowawcze lub sądowe, narusza zakaz wynikający z art. 13 ust. 2 Pr.pras. i jest bezprawne, niezależnie od tego, czy są to osoby publiczne, czy nie” (LEX nr 394884). W piśmiennictwie pojawiają się również głosy, że w dobie powszechnego dostępu do informacji poprzez sieć Internet, z uwagi na mechanizmy rządzące wyszukiwaniem haseł w przeglądarkach internetowych oraz tzw. tagowaniem wpisów, anonimizowanie danych osobowych podejrzanych i oskarżonych w tzw. sprawach medialnych jest niecelowe i może prowadzić do utrwalania się w społeczeństwie przekonania o nieskuteczności państwa i jego instytucji (*vide* – K. Mamak, *O niecelowości anonimizacji oskarżonych w sprawach medialnych*, Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych, 2013 r., nr 3, s. 71-82).

Należy zwrócić uwagę, że zakresy zastosowania art. 12 § 2 ustawy – Prawo o prokuraturze oraz art. 13 ust. 2 i 3 ustawy – Prawo prasowe krzyżują się. Nie sposób

bowiem nie zauważyć, że „przedstawienie mediom informacji z toczącego się postępowania przygotowawczego” może oznaczać przekazanie i wyrażenie zgody na publikację tych informacji, które mogą obejmować dane osobowe i wizerunek osoby, przeciwko której toczy się postępowanie przygotowawcze. Z kolei ustawa – Prawo prasowe, wbrew intuicyjnemu rozumieniu pojęcia „prasa”, reguluje funkcjonowanie całego rynku medialnego w Polsce, co wynika wprost z art. 9 ustawy – Prawo prasowe, zawierającego wyczerpującą listę wyłączeń zastosowania tej ustawy, oraz z definicji „prasy” zawartej w treści art. 7 ust. 2 pkt 1 tej ustawy, która jest bardzo szeroka i – wbrew intuicyjnemu rozumieniu tego terminu – obejmuje zasadniczo wszelkie media (art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy – Prawo prasowe: „prasa oznacza publikacje periodyczne, które nie tworzą zamkniętej, jednorodnej całości, ukazujące się nie rzadziej niż raz do roku, opatrzone stałym tytułem albo nazwą, numerem bieżącym i datą, a w szczególności: dzienniki i czasopisma, serwisy agencyjne, stałe przekazy teleksowe, biuletyny, programy radiowe i telewizyjne oraz kroniki filmowe; prasą są także wszelkie istniejące i powstające w wyniku postępu technicznego środki masowego przekazywania, w tym także rozgłośnie oraz tele- i radiowęzły zakładowe, upowszechniające publikacje periodyczne za pomocą druku, wizji, fonii lub innej techniki rozpowszechniania; prasa obejmuje również zespoły ludzi i poszczególne osoby zajmujące się działalnością dziennikarską”). Warto przy tym zwrócić uwagę, że na mocy art. 54b ustawy – Prawo prasowe do publikacji wymienionych w treści tego przepisu (a więc publikacji nawet nieobjętych pojęciem „prasy”) ma zastosowanie m.in. art. 49 tej ustawy, według którego, kto narusza przepisy art. 14 ustawy, podlega grzywnie albo karze ograniczenia wolności. Przepis art. 54b ustawy – Prawo prasowe brzmi: „Przepisy o odpowiedzialności prawnej i postępowaniu w sprawach prasowych stosuje się odpowiednio do naruszeń prawa związanych z przekazywaniem myśli ludzkiej za pomocą innych niż prasa środków przeznaczonych do rozpowszechniania, niezależnie od techniki przekazu, w szczególności publikacji nieperiodycznych oraz innych wytworów druku, wizji i fonii.”. Artykuł 14 ust. 6 omawianej ustawy zakazuje publikowania bez zgody osoby zainteresowanej informacją oraz danych dotyczących jej prywatnej sfery życia, chyba

że wiąże się to bezpośrednio z działalnością publiczną danej osoby. Skoro więc ustawodawca zakazał – z zastosowaniem sankcji przewidzianych w art. 49 tej ustawy – publikowania w środkach, o których mowa w art. 54b, danych dotyczących prywatnej sfery życia, to tym bardziej również w tego rodzaju publikacjach zabronione jest ujawnianie danych, o których mowa w art. 13 ust. 2 omawianej ustawy. Jak z tego wynika, zakazy wynikające z art. 13 ust. 2 i 3 ustawy – Prawo prasowe dotyczą wszelkich publikacji.

Mając na uwadze powyższe rozważania, stanowisko Trybunału Konstytucyjnego przedstawione w wyroku z dnia 18 lipca 2011 r. o sygn. K 25/09 oraz obowiązek stosowania prokonstytucyjnej wykładni prawa, należy przyjąć, że w sytuacji, w której na podstawie art. 12 § 2 ustawy – Prawo o prokuraturze Prokurator Generalny, kierownik jednostki organizacyjnej prokuratury lub inny upoważniony prokurator, z uwagi na ważny interes publiczny, zdecyduje się przekazać do publikacji mediom informacje z toczącego się postępowania przygotowawczego, które obejmowałyby dane osobowe lub wizerunek osób, przeciwko którym toczy się postępowanie przygotowawcze, konieczne jest wydanie postanowienia, które, na mocy art. 13 ust. 4 ustawy – Prawo prasowe, podlega zaskarżeniu do Sądu Rejonowego, w którego okręgu toczy się postępowanie. Należy bowiem zwrócić uwagę, że w takiej sytuacji norma prawna zdekodowana z art. 12 § 2 ustawy – Prawo o prokuraturze jest niemal tożsama z normą prawną zawartą w treści art. 13 ust. 3 zd. 2 ustawy – Prawo prasowe, która podlegała kontroli konstytucyjności tego rozwiązania w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 lipca 2011 r., sygn. K 25/09, i – co należy przypomnieć – została uznana za niezgodną – w zakresie, w jakim nie przewiduje zażalenia do sądu na wydane przez prokuratora zezwolenie na ujawnienie danych osobowych i wizerunku osób, przeciwko którym toczy się postępowanie przygotowawcze – z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Ponieważ Trybunał Konstytucyjny rozstrzyga o zgodności hierarchicznej norm prawnych, a nie przepisów, ta sama norma może wynikać z wielu różnych przepisów. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego o niekonstytucyjności normy zakodowanej w konkretnym przepisie deroguje z systemu

prawa ten przepis lub jego część we wskazanym przez Trybunał zakresie, ale z uwagi na to, że wyroki Trybunału są ostateczne i mają moc powszechnie obowiązującą, musi mieć również wpływ na wykładnię innych przepisów zawierających analogiczne normy (por. M. Jackowski, *Następstwa wyroków Trybunału Konstytucyjnego w procesie sądowego stosowania prawa*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2016, s. 334). Należy podkreślić, iż samo uzyskanie przez przedstawiciela mediów od prokuratora wizerunku lub danych osobowych osoby, przeciwko której toczy się postępowanie, nie uprawnia dziennikarza do ich publikacji – analogicznie, jak ma to miejsce w przypadku udostępnienia dziennikarzowi akt na podstawie art. 156 § 5 k.p.k. Jak zauważa się w orzecznictwie dotyczącym art. 13 ust. 3 ustawy – Prawo prasowe, zgody na publikację nie można domniemywać na podstawie samego udostępnienia informacji przez organ procesowy (*vide* – uzasadnienie wyroku Sądu Najwyższego z dnia 19 listopada 2009 r., sygn. IV CSK 232/09, LEX nr 599827).

Jak uznaje się na gruncie ustawy – Prawo prasowe, „[k]ategoria osób, przeciwko którym toczy się postępowanie, obejmuje: 1) podejrzanego; 2) oskarżonego; 3) obwinionego w postępowaniu wykroczeniowym; 4) osobę, przeciwko której toczy się postępowanie dyscyplinarne; 5) nieletniego, przeciwko któremu toczy się postępowanie w sprawach nieletnich; 6) osobę podejrzaną (czyli taką, wobec której nie wydano postanowienia o przedstawieniu zarzutów ani nie przesłuchano jej w charakterze podejrzanego po uprzednim poinformowaniu o treści zarzutu - zob. post. SN z 2.7.2003 r., II KK 268/02, Legalis); 7) osobę, przeciwko której toczy się postępowanie przed TS” (A. Augustyniak, komentarz do art. 13 ustawy – Prawo prasowe, [w:] B. Kosmus, G. Kuczyński (red.), *Prawo prasowe. Komentarz.*, Legalis 2013). Prokurator Generalny, kierownicy jednostek organizacyjnych prokuratury oraz upoważnieni przez nich prokuratorzy mogą na gruncie art. 12 § 2 ustawy – Prawo o prokuraturze zdecydować w drodze postanowienia o przekazaniu mediom do publikacji wizerunku i danych osobowych każdej z tych osób. Świadkowie, pokrzywdzeni, poszkodowani, oskarżyciele posiłkowi, oskarżyciele prywatni, przedstawiciele społeczni w rozumieniu Kodeksu postępowania karnego nie należą do podmiotów, o których mowa w treści art. 13 ust.

3 ustawy – Prawo prasowe, gdyż nie toczy się przeciwko nim postępowanie. Innymi słowy, na gruncie art. 12 § 2 ustawy – Prawo o prokuraturze, żaden z wymienionych w tym przepisie prokuratorów nie może bez zgody świadka, oskarżyciela posiłkowego, prywatnego bądź innego uczestnika procesu karnego – z wyjątkiem osoby przeciwko której toczy się postępowanie – ujawnić danych osobowych tego uczestnika. Należy jednak zarazem przyjąć, iż ograniczenia rozpowszechniania wizerunku i danych osobowych w odniesieniu do sytuacji przewidzianych w art. 12 § 2 ustawy – Prawo o prokuraturze nie dotyczą czynności poszukiwawczych pokrzywdzonych, tj. sytuacji, w których organy procesowe nie dysponują danymi osobowymi tych osób, bądź nie są w stanie ustalić ich miejsca pobytu. Jak bowiem zauważa się w piśmiennictwie, „[c]elem zakazu zawartego w art. 13 ust. 2 PrPras jest ochrona interesu publicznego – wymiaru sprawiedliwości, zapewnienia prawidłowego toku postępowania karnego” (A. Chajewska, K. Orlik, komentarz do art. 13 ustawy – Prawo prasowe, [w:] K. Orlik (red.), *Prawo prasowe. Komentarz.*, Legalis 2017). Tymczasem jest oczywiste, iż stosowanie takiego zakazu do powyższych sytuacji w wielu wypadkach uniemożliwiłoby osiągnięcie celów postępowania karnego, w szczególności uwzględnienia prawnie chronionych interesów pokrzywdzonego przy jednoczesnym poszanowaniu jego godności (art. 2 § 1 pkt 3 k.p.k.). Art. 13 ust. 2 ustawy – Prawo prasowe wprowadzie uzależnia publikację wizerunku bądź danych osobowych pokrzywdzonych od ich zgody, jednakże konieczność ochrony życia, zdrowia i wolności pokrzywdzonych jest pierwszorzędym obowiązkiem organu procesowego, wynikającym wprost z art. 31 ust. 1 oraz art. 38 Konstytucji, w stosunku do konieczności ochrony ich prawa do prywatności. Wadliwość odmiennego poglądu ilustrują przypadki postępowań karnych dotyczących zaginięć i uprowadzeń, w których zastosowanie zakazu publikacji wizerunku czy danych osobowych do czynności poszukiwawczych byłoby wprost sprzeczne z interesem pokrzywdzonego.

Warto też zwrócić uwagę, że „ograniczenia dotyczące publikacji danych osobowych i wizerunku osoby, przeciwko której toczy się postępowanie przygotowawcze lub sądowe określone w art. 13 ust. 2 i 3 pr. pras., trwają jedynie do

chwili uprawomocnienia się wyroku. Od tego momentu dziennikarz może już bez zgody sądu podać nazwisko skazanego w sprawie. (...) Podejmowanie problematyki czynu skazanego - z podaniem jego danych osobowych - jest po zatarciu skazania bez zgody takiej osoby niemożliwe” (J. Sobczak, komentarz do art. 13 ustawy – Prawo prasowe, [w:] J. Sobczak, *Prawo prasowe. Komentarz.*, LEX 2008). Uwagi te, z przytoczonych powyżej względów, muszą odnosić się również do przekazywania mediom informacji „dotyczących działalności prokuratury” w rozumieniu art. 12 § 2 ustawy – Prawo o prokuraturze.

Jednocześnie należy zauważyć, że na mocy tej regulacji prokuratorzy wymienieni w treści art. 12 § 2 ustawy – Prawo o prokuraturze są właściwymi prokuratorami w rozumieniu art. 13 ust. 3 ustawy – Prawo prasowe.

Warto przy tym zaznaczyć, iż przed wejściem w życie art. 12 ustawy – Prawo o prokuraturze zwracano uwagę, że <<[n]ie budzi wątpliwości w doktrynie, iż „Prokurator i sąd mogą jedynie wyrazić zgodę na opublikowanie wizerunku, ale nie mogą narzucać swej woli przedstawicielom środków masowego przekazu”. Tak więc nie jest możliwe nakazanie opublikowania np. wizerunku, wraz z danymi osobowymi i dodatkową informacją. Ponadto ani sąd, ani prokurator nie mogą samemu ujawniać wizerunku. Wynika to z rozumienia zwrotu „zezwoić na ujawnienie”, który oznacza, że uprawniony organ może jedynie wydać zezwolenie, aby to dziennikarz dokonał ujawnienia (publikacji) wizerunku>> (D. Morgała, *Zezwolenie na ujawnienie wizerunku osoby, przeciwko której toczy się postępowanie przygotowawcze lub sądowe*, *op. cit.*, s. 110). Podkreślić należy, że, niezależnie od braku jednoznacznej podstawy prawnej, również w okresie obowiązywania ustawy o prokuraturze do 2016 r. regularnie były organizowane konferencje prasowe, na których prezentowano postępy niektórych postępowań przygotowawczych (w szczególności dotyczyło to tzw. katastrofy smoleńskiej), co wynikało z oczekiwań opinii publicznej. Dla unormowania tego rodzaju praktyk niezbędne więc było sformułowanie regulacji art. 12 § 2 ustawy – Prawo o prokuraturze. Jak wskazywał D. Morgała, czyniąc uwagi *de lege ferenda*, „pożądane byłoby wprowadzenie do Kodeksu postępowania karnego uregulowania, że właściwy prokurator lub sąd może, ze względu na dobro wymiaru

sprawiedliwości, ujawnić lub nakazać publikację danych osobowych i wizerunku osób, przeciwko którym toczy się postępowanie przygotowawcze lub sądowe, wraz z informacją o prowadzonym postępowaniu. Uprawniałoby to odpowiednio prokuratora oraz sąd do samodzielnego ujawnienia wizerunku np. poprzez opublikowanie zdjęcia na stronie internetowej prokuratury, sądu lub policji” (*ibidem*, s. 118). Jak wynika z treści art. 12 § 2 ustawy – Prawo o prokuraturze, przepis ten w znacznej mierze jest realizacją ww. postulatu, przy czym zamiast klauzuli „dobra wymiaru sprawiedliwości” ustawodawca zdecydował się wprowadzić klauzulę „ważnego interesu publicznego”. Art. 12 § 2 ustawy – Prawo o prokuraturze reguluje jedynie przekazanie z własnej inicjatywy przez właściwego prokuratora informacji mediom, co stanowi unormowanie zapełniające lukę w prawie, o której była mowa wyżej.

Reasumując, art. 12 § 2 ustawy – Prawo o prokuraturze jest przepisem, który pozwala Prokuratorowi Generalnemu, kierownikom jednostek organizacyjnych prokuratury oraz upoważnionym w tym celu innym prokuratorom, przekazać mediom informacje z toczącego się postępowania przygotowawczego lub dotyczące działalności prokuratury ze względu na ważny interes publiczny. Przepis ten stanowi podstawę prawną funkcjonujących w praktyce, a nieuregulowanych normatywnie przed wejściem w życie tego przepisu, bieżących relacji pomiędzy prokuraturą a mediami, w szczególności organizowania konferencji prasowych, tzw. „briefingów”, wywiadów telewizyjnych, radiowych czy prasowych. Tak długo, jak długo prokurator nie decyduje się przekazać do publikacji wizerunku bądź danych osobowych osoby, przeciwko której toczy się postępowanie, nie jest konieczne wydanie postanowienia w tym przedmiocie, a udostępnianie mediom informacji ma charakter czynności konwencjonalnych (rozmowa, wywiad, konferencja prasowa etc.). Omawiany przepis uprawnia właściwego prokuratora również do samodzielnego przekazania do publikacji wizerunku lub danych osobowych osób, przeciwko którym toczy się postępowanie. Jednakże, w takiej sytuacji, z uwagi na treść art. 13 ust. 3 i 4 ustawy – Prawo prasowe, właściwy prokurator (Prokurator Generalny, kierownik jednostki organizacyjnej bądź prokurator upoważniony) jest

zobowiązany wydać postanowienie o ujawnieniu danych osobowych lub wizerunku osoby, przeciwko której toczy się postępowanie przygotowawcze, na które przysługuje zażalenie do sądu rejonowego, w którego okręgu toczy się postępowanie. Uprawnienie prokuratora dotyczy jedynie okresu trwania postępowania przygotowawczego, ponieważ po wniesieniu aktu oskarżenia wyłącznie sąd jest uprawniony do ujawnienia danych osobowych i wizerunku oskarżonego. Zarazem, nie ma normy prawnej, która zakazywałaby ujawnienia danych osobowych lub wizerunku skazanego w ramach przekazywania informacji dotyczących działalności prokuratury po uprawomocnieniu się wyroku, z tym że przytaczanie faktu skazania określonej osoby z podaniem jej danych osobowych lub wizerunku po zatarciu skazania jest bez jej zgody niedopuszczalne.

Kontrola formalna wniosku, przesłanki umorzenia oraz ocena konstytucyjności

Grupa Senatorów zakwestionowała konstytucyjność art. 1 § 2 zd. 2 ustawy – Prawo o prokuraturze, wskazując jako wzorce kontroli art. 2, art. 7 oraz art. 146 ust. 1, ust. 2, ust. 3 i ust. 4 pkt 7 Konstytucji.

Rzecznik Praw Obywatelskich wniósł o stwierdzenie, że art. 7 § 2-5 w zw. z art. 13 § 1 i 2, art. 8 § 1 w zw. z art. 13 § 2, art. 9 § 2 w zw. z art. 13 § 2 ustawy – Prawo o prokuraturze są niezgodne z art. 2 i art. 149 ust. 1 Konstytucji, oraz zakwestionował konstytucyjność art. 12 § 1 i art. 12 § 2 w zw. z art. 12 § 3 ustawy – Prawo o prokuraturze, wskazując jako wzorce kontroli art. 2 oraz art. 47 i art. 51 ust. 2 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

W pierwszej kolejności należy rozważyć formalną dopuszczalność wydania wyroku przez Trybunał Konstytucyjny. Trybunał na każdym etapie postępowania jest bowiem obowiązany do badania, czy nie zachodzi ujemna przesłanka wydania wyroku, skutkująca obligatoryjnym umorzeniem postępowania (*vide* – postanowienia Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 6 lipca 2004 r., sygn. SK 47/03, OTK ZU seria A, nr 2004/7/74; z dnia 14 listopada 2007 r., sygn. SK 52/06, OTK ZU seria A, nr 2007/10/139; z dnia 10 listopada 2009, sygn. SK 45/08, OTK ZU seria A,

nr 2009/10/155; z dnia 14 grudnia 2011 r., sygn. SK 29/09, OTK ZU seria A, nr 2011/10/130; z dnia 28 lutego 2012 r., sygn. SK 32/10, OTK ZU seria A, nr 2012/2/21; z dnia 18 czerwca 2013 r., sygn. SK 1/12, OTK ZU seria A, nr 2013/5/70; z dnia 28 października 2015 r., sygn. P 6/13, OTK ZU seria A, nr 2015/9/161).

W zakresie obu wniosków wskazać należy, co następuje.

Zgodnie z art. 47 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, wniosek złożony przez podmiot, o którym mowa w art. 191 ust. 1 pkt 1-5 Konstytucji, a więc również przez grupę senatorów i Rzecznika Praw Obywatelskich, powinien zawierać m.in. uzasadnienie zawierające, stosownie do treści art. 47 ust. 2 ww. ustawy, przywołanie treści kwestionowanego wnioskiem przepisu wraz z jego wykładnią, przywołanie treści wzorców kontroli wraz z ich wykładnią, określenie problemu konstytucyjnego i zarzutu niekonstytucyjności, wskazanie argumentów lub dowodów na poparcie zarzutu niekonstytucyjności.

Należy zauważyć, że w dniu składania wniosków przez Wnioskodawców obowiązywała ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U., poz. 1064 ze zm.), w której wymagania formalne wniosku były uregulowane odmiennie. Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 tej ustawy, wniosek złożony przez podmioty, o których mowa w art. 191 ust. 1 pkt 1-5 Konstytucji, powinien być zawierać:

- 1) określenie przedmiotu kontroli;
- 2) wskazanie wzorca kontroli;
- 3) uzasadnienie zarzutu niezgodności przedmiotu kontroli ze wskazanym wzorcem kontroli, z powołaniem argumentów lub dowodów na jego poparcie.

Jednakże, stosownie do treści art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 13 grudnia 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz ustawę o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego (Dz.U., poz. 2074), do postępowań przed Trybunałem Konstytucyjnym, wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie

ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, stosuje się przepisy tej ustawy.

Już na wstępie rozważań dotyczących spełnienia warunków formalnych wniosku należy zauważyć, że oba wnioski nie spełniają wymogów uzasadnienia wniosku przewidzianych w art. 47 ust. 2 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, Wnioskodawcy nie dokonali bowiem wykładni kwestionowanych przepisów ani wskazanych wzorców kontroli.

Jednakże, mając na uwadze okoliczność, że Wnioskodawcy w dniu składania wniosków nie mogli wiedzieć o konieczności spełnienia warunków formalnych przewidzianych w art. 47 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, należy uznać, że powyższe uchybienia nie powinny spowodować umorzenia postępowania w całości.

Niezależnie od powyższych okoliczności, już na gruncie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z dnia 1 sierpnia 1997 r. (Dz. U. nr 102, poz. 643 z późn. zm.) utrwalili się poglądy, zgodnie z którym sformułowanie zarzutu w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym oznacza sprecyzowanie przez skarżącego krytyki oraz nadanie ściśle określonej formy słownej jego twierdzeniu, że norma niższego rzędu jest niezgodna z normą wyższego rzędu. Istotę zarzutu stanowi zindywidualizowanie relacji między poddanym kontroli aktem normatywnym a wzorcem wskazanym przez skarżącego. Indywidualizacja ta polega na uzasadnieniu twierdzenia, że konkretny akt normatywny jest niezgodny z tym wzorcem. Uzasadnienie zarzutu musi polegać na sformułowaniu takich argumentów, które przemawiają na rzecz niezgodności zachodzącej pomiędzy normami wynikającymi z kwestionowanych przepisów a normami zawartymi we wzorcach kontroli. Wymóg uzasadnienia należy rozumieć jako nakaz odpowiedniego udowodnienia zarzutów w kontekście każdego wskazanego wzorca kontroli. W procedurze kontroli norm ciężar dowodu, ciężar argumentacji, że zaskarżony przepis jest niezgodny z Konstytucją, spoczywa – co do zasady – na podmiocie inicjującym kontrolę przed Trybunałem Konstytucyjnym. Obowiązkiem tegoż podmiotu jest wykazanie bezpośredniego i konkretnego

naruszenia wzorców kontroli, przy czym nie może się to sprowadzać do przytoczenia treści odpowiedniego przepisu Konstytucji (tak postanowienia Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 25 października 1999 r., sygn. SK 22/98, OTK ZU nr 1999/6/122; z dnia 5 czerwca 2013 r., sygn. SK 25/12, OTK ZU seria A, nr 2013/5/68; z dnia 28 lipca 2014 r., sygn. Ts 73/11, OTK ZU seria B, nr 2014/4/293; z dnia 1 lutego 2017 r., sygn. SK 38/14, OTK ZU seria A, poz. 2017/2). Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny, przesłanka odpowiedniego uzasadnienia zarzutów nie powinna być traktowana powierzchownie i instrumentalnie. Przytaczane w piśmie procesowym argumenty mogą być mniej lub bardziej przekonujące, lecz zawsze muszą być argumentami nadającymi się do rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny (tak wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 października 2010 r., sygn. P 10/10, OTK ZU seria A, nr 2010/8/78).

Niedokonanie przez RPO wykładni art. 12 § 1 i 2 ustawy – Prawo o prokuraturze skutkowało – jak można wnioskować na podstawie treści uzasadnienia wniosku – błędnym zdefiniowaniem zawartości normatywnej kwestionowanych przepisów, opartym wyłącznie o wykładnię językową, nieuwzględniającym ich otoczenia normatywnego, w szczególności zawartości normatywnej art. 156 § 5 k.p.k. oraz zaskarżalności postanowienia o przekazaniu mediom do publikacji danych osobowych osób, przeciwko którym toczy się postępowanie, w trybie art. 13 ust. 4 ustawy – Prawo prasowe. Tymczasem, stosownie do stanowiska Trybunału Konstytucyjnego przedstawionego m.in. w postanowieniu z dnia 26 kwietnia 2016 r., sygn. K 4/15, wnioskodawca powinien uzasadnić, dlaczego poprzestał na zastosowaniu językowych dyrektyw wykładni kwestionowanej regulacji (OTK ZU seria A, poz. 2016/19). Jak się wydaje, dotyczy to w szczególności sytuacji, w której sam Wnioskodawca II przewiduje możliwość usunięcia problemu konstytucyjnego dzięki zastosowaniu pozajęzykowych dyrektyw wykładni, na co wskazuje, spostrzegając możliwość zastosowania art. 13 ust. 4 ustawy – Prawo prasowe do instytucji określonej w art. 12 § 2 ustawy – Prawo o prokuraturze. Jak podkreślano w orzecznictwie Trybunału, wnioskodawca powinien w takiej sytuacji uzasadnić, na jakiej podstawie przyjął, że zaskarżony przepis musi być rozumiany w sposób

budzący wątpliwości konstytucyjne, oraz dlaczego tych wątpliwości nie można usunąć w procesie stosowania prawa (tak m.in. postanowienie TK z dnia 26 kwietnia 2016 r., sygn. K 4/15, *op. cit.*). Rzecznik powierzchownie potraktował systemowe umiejscowienie przepisów art. 12 § 1 i 2 ustawy – Prawo o prokuraturze wśród innych norm regulujących problematykę dostępu do informacji z postępowania karnego oraz upubliczniania danych osobowych podejrzanego. Tymczasem, jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z dnia 12 maja 2015 r., sygn. K 7/14, „[z]aniechanie przez konstytucyjny organ ochrony praw człowieka rzetelnej i szczegółowej analizy obowiązujących norm prawnych o istotnym znaczeniu merytorycznym dla zaskarżonych przepisów stoi na przeszkodzie uznaniu, że spełnił on wymóg z art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK [z dnia 1 sierpnia 1997 r. – przyp. własny]” (OTK ZU seria A, nr 2015/5/67). Ponadto, obydwaj Wnioskodawcy nie przeprowadzili wykładni wszystkich powołanych w petitum wzorców kontroli, ograniczając się do przytoczenia ich treści i fragmentów orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego oraz ETPC dotyczących niektórych z nich.

Musi również budzić wątpliwości realizacja wymagań art. 47 ust. 2 pkt 3 i 4 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, tj. określenia przez wnioskodawcę problemu konstytucyjnego, zarzutu niekonstytucyjności oraz wskazania argumentów lub dowodów na poparcie zarzutu niekonstytucyjności. Podkreślić przy tym należy, że treść normatywna zawarta w obecnym brzmieniu art. 47 ust. 2 pkt 3 i 4 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym jest zasadniczo tożsama z treścią normatywną zawartą w art. 61 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym, na podstawie której złożono wnioski, oraz art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym. Wymagania te pozostają w istocie niezmienione. Tymczasem, pomijając przytoczone fragmenty orzeczeń, uzasadnienie niekonstytucyjności zaskarżonych przepisów, zawarte w omawianych wnioskach, w odniesieniu do każdego z wzorców kontroli jest lakoniczne.

Uzasadniając naruszenie art. 2 Konstytucji, we wniosku Grupy senatorów wskazano jedynie, że „[w] świetle kwestionowanej regulacji Prokurator nie jest (...) niezależnym, naczelnym, samodzielny organem państwa, lecz korzysta z pozycji Ministra Sprawiedliwości. Jest wówczas zależny od większości parlamentarnej i poddany wytycznym Rady Ministrów, a przede wszystkim Prezesa Rady Ministrów. (...) W ocenie Wnioskodawcy, kierowanie się przez Prokuratora Generalnego względami politycznymi, a nie obiektywnym, praworządnym podejściem, jest niedopuszczalne w demokratycznym państwie prawa (art. 2 Konstytucji). (...) W ocenie Wnioskodawcy, gwarancje konstytucyjne nie dopuszczają unii personalnej w tym zakresie. W związku z tym, art. 1 § 2 PrawoProk jest niezgodny z Konstytucją. Minister Sprawiedliwości w świetle Konstytucji nie może pełnić funkcji Prokuratora Generalnego. Za stanowiskiem takim przemawia w szczególności bezwzględnie obowiązująca zasada zakazu domniemania kompetencji” (s. 7-8 wniosku). Jest to jedyna argumentacja odnosząca się do naruszenia art. 2 Konstytucji przez skarżony przepis. Co więcej, nie wskazano, którą zasadę wywodzoną z treści art. 2 Konstytucji, w ocenie Wnioskodawcy I, narusza art. 1 § 2 zd. 2 ustawy – Prawo o prokuraturze. Z uwagi jednak na brak argumentacji w tym zakresie ze strony Senatorów, trudno jednoznacznie odnieść się do przytoczonego wyżej sformułowania, w szczególności ustalić, z jakim konkretnie elementem normatywnym zawartym w art. 2 Konstytucji niezgodna jest unia personalna w obsadzie urzędów Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego.

Z tego powodu, wobec braku należytego uzasadnienia wniosku, postępowanie w zakresie badania zgodności art. 1 § 2 zd. 2 ustawy – Prawo o prokuraturze z art. 2 Konstytucji RP powinno podlegać umorzeniu – ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

Uzasadniając naruszenie art. 7 oraz art. 146 ust. 1, ust. 2, ust. 3 i ust. 4 pkt 7 Konstytucji, Senatorowie zauważyli jedynie, że z art. 7 Konstytucji wynika, iż kompetencji organu nie można domniemywać, a z art. 146 Konstytucji nie wynika kompetencja Rady Ministrów do wykonywania zadań przyporządkowanych

organom ochrony prawnej, w tym prokuraturze czy Prokuratorowi Generalnemu, ponieważ strzeżenie praworządności i wykonywanie zadań organu ochrony prawa, jakim jest Prokurator Generalny i prokuratura w całości, nie mieści się w pojęciu prowadzenia polityki państwa, a kompetencja Rady Ministrów w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa wewnętrznego państwa oraz porządku publicznego nie może być rozszerzona na realizację zadań prokuratury i Prokuratora Generalnego. Wnioskodawca I stwierdził, że „niewątpliwie działania prokuratury przyczyniają się do zapewnienia bezpieczeństwa wewnętrznego i porządku publicznego. Nie można jednak wyciągać stąd wniosków o realizacji przez prokuraturę zadań w ramach sprawowania władzy wykonawczej w państwie. (...) Stanowisko przeciwne doprowadziłoby do uznania, że skoro inne organy również przyczyniają się do osiągnięcia ładu konstytucyjnego (...), to organy te również powinny podlegać Radzie Ministrów” (s. 13 wniosku). Mimo iż wniosek Grupy senatorów liczy 14 stron, brakuje w nim argumentacji, która wskazywałaby, na czym dokładnie polega naruszenie wskazanych we wniosku wzorców kontroli, w szczególności, dlaczego Wnioskodawca I twierdzi, że zadania prokuratury, polegające na „ściganiu przestępstw” (art. 2 ustawy – Prawo o prokuraturze) oraz „czuwaniu nad ściganiem przestępstw” (art. 2 ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze) nie są objęte zakresem unormowania art. 146 Konstytucji, a więc dlaczego, według Wnioskodawcy I, uprawnienia Rady Ministrów do prowadzenia polityki wewnętrznej RP, polityki państwa niezastrzeżonej dla innych organów państwowych, kierowania administracją rządową, a w szczególności zapewniania wykonania ustaw, chronienia interesów Skarbu Państwa i zapewnienia bezpieczeństwa wewnętrznego państwa oraz porządku publicznego, nie obejmują ścigania przestępstw.

Warto przy tym zauważyć, że Wnioskodawca I w treści wniosku konsekwentnie wręcz unika odniesienia się do fundamentalnego zadania prokuratury, jakim obecnie jest ściganie przestępstw, a od 1990 r. było czuwanie nad ściganiem przestępstw. Ponadto, mimo powołania w petitum wniosku art. 146 ust. 1, ust. 2, ust. 3 i ust. 4 pkt 7 Konstytucji, w uzasadnieniu wniosku Senatorowie odnoszą się

wyłącznie do art. 146 Konstytucji jako całości, art. 146 ust. 2 oraz art. 146 ust. 4 pkt 7 ustawy zasadniczej.

Senatorowie znaczną ilość miejsca poświęcili problematyce niezwiązanej z zarzutami oraz wskazanymi wzorcami kontroli, omawiając, np., zasadę trójpodziału władzy – jednak bez jej powiązania z przedmiotem wniosku – analizując przepisy Konstytucji, z których miałyby wynikać rozdział funkcji Prokuratora Generalnego i Ministra Sprawiedliwości oraz podając inne argumenty pozostające poza przedmiotem wniosku.

Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z dnia 12 maja 2015 r., sygn. K 7/14, <<[n]a wnioskodawcy spoczywa ciężar udowodnienia niezgodności zaskarżonego przepisu ze wskazanymi wzorcami konstytucyjnymi. Jak konsekwentnie przyjmuje Trybunał, "[c]iężar dowodu spoczywa na podmiocie kwestionującym zgodność ustawy z [K]onstytucją i dopóki nie powoła on konkretnych i przekonujących argumentów prawnych na rzecz swojej tezy, dopóty Trybunał Konstytucyjny uznawać będzie kontrolowane przepisy za konstytucyjne. W przeciwnym razie (...) Trybunał przekształciłby się w organ orzekający z inicjatywy własnej" (orzeczenie TK z 24 lutego 1997 r., sygn. K 19/96, OTK ZU nr 1/1997, poz. 6, zob. też np. postanowienie TK z 15 października 2009 r., sygn. P 120/08, OTK ZU nr 9/A/2009, poz. 143). Trybunał nie może wyręczać wnioskodawcy w doborze argumentacji właściwej do podnoszonych wątpliwości lub - wychodząc poza granice określone we wniosku - całkowicie modyfikować podstaw kontroli. (...) wobec respektowania generalnej zasady, jaką jest domniemanie konstytucyjności aktu normatywnego, samo wskazanie w petitum wzorca kontroli, bez szczegółowego odniesienia się w uzasadnieniu do kwestionowanej regulacji prawnej lub lakoniczne sformułowanie zarzutu niekonstytucyjności nie może zostać uznane za "uzasadnienie postawionego zarzutu, z powołaniem dowodów na jego poparcie", w rozumieniu przepisów regulujących postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym>> (OTK ZU seria A, nr 2015/5/67).

Mając powyższe na uwadze, postępowanie w zakresie dotyczącym niezgodności art. 1 § 2 zd. 2 ustawy – Prawo o prokuraturze z art. 7 oraz art. 146 ust.

1, ust. 2, ust. 3 i ust. 4 pkt 7 Konstytucji należy umorzyć – z powodu niedopuszczalności wydania wyroku.

Na marginesie należy zauważyć, że wniosek Grupy senatorów jest niezasadny merytorycznie. Ponieważ w treści wniosku wiele uwagi poświęcono przesłankom rzekomego, celowego rozdziału funkcji Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego w treści ustawy zasadniczej, warto sięgnąć do przebiegu procesu ustrojodawczego, zapisanego w Biuletynie Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego.

W toku obrad Podkomisji instytucji ochrony prawa i organów wymiaru sprawiedliwości przyjęto do dalszego procedowania treść przepisu konstytucyjnego, który stanowił m.in., że „Prokuratorem Generalnym jest Minister Sprawiedliwości” (Biuletyn Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego, nr X, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1995 r., s. 245). Poseł Jerzy Ciemniowski (Unia Wolności), późniejszy sędzia Trybunału Konstytucyjnego w latach 1998-2007, argumentował wówczas: „Jeżeli prokuratorem generalnym jest minister sprawiedliwości, to nie ma absolutnie żadnych podstaw do tego aby wyróżniać prokuraturę w konstytucji. (...) [Wyodrębniając prokuraturę z rządu – przyp. własny] pozbawia się po prostu rząd możliwości wypełniania jednej z funkcji, a mianowicie odpowiedzialności za bezpieczeństwo wewnętrzne państwa” (Biuletyn KKZN, nr XI, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1995 r., s. 340-341). Wtórował mu przedstawiciel Rady Ministrów, prof. Stanisław Gebethner, stwierdzając: „Należy napisać (...), że prokuratura jest pionem niezależnym od rządu (...) albo w ogóle nie umieszczać prokuratury w konstytucji” (*ibidem*). W rezultacie zgłoszenia tych uwag uzgodniono, że obok proponowanej unii personalnej w obsadzie urzędów Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego głosowany będzie wariant alternatywny, zwany wariantem II, zakładający wykreślenie przepisu dotyczącego prokuratury z tzw. ujednoliconego projektu Konstytucji. W rezultacie, jedyne dalej projektowane rozwiązanie, tzw. wariant I, zakładało tę unię personalną. Podczas dalszych obrad odrzucono projekt zakładający wybór niezależnego od rządu prokuratora generalnego przez Sejm za zgodą Senatu na okres 5 lat, autorstwa senatorów R.

Grodzickiego i P. Andrzejewskiego (Biuletyn KKZN, nr XXV, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1996 r., s. 78). Ustalone ostatecznie przez Komisję Konstytucyjną brzmienie przepisu (wówczas art. 188 ujednoliconego projektu Konstytucji), omawiane w Komisji jako wariant I, regulujące pozycję prokuratury w ustroju Rzeczypospolitej, było następujące:

„Ust. 1. Prokurator czuwa nad ściganiem przestępstw oraz wnosi oskarżenie o przestępstwa.

Ust. 2. Prokuratorem Generalnym jest Minister Sprawiedliwości.

Ust. 3. Prokuratorów powołuje i odwołuje Prezydent na wniosek Prokuratora Generalnego.

Ust. 4. Zasady organizacji urzędów prokuratorskich oraz zasady działania prokuratorów określa ustawa” (*ibidem*, s. 79).

Jednocześnie debatowano o alternatywnej do omawianych wariantów propozycji przedstawiciela Rady Ministrów, prof. S. Gebethnera, zgodnie z którą omawiany przepis miał brzmieć następująco:

„Ust. 1. Prokurator stoi na straży przestrzegania ustaw, nadzoruje ściganie przestępstw oraz wnosi oskarżenie o przestępstwa.

Ust. 2. Funkcję Prokuratora Generalnego sprawuje Minister Sprawiedliwości, któremu podlegają wszyscy prokuratorzy.

Ust. 3. Prokuratorów powołuje i odwołuje Prezydent na wniosek Prokuratora Generalnego.

Ust. 4. Prokuratorzy przy wykonywaniu swoich funkcji są bezstronni i niezależni od innych organów państwowych.

Ust. 5. W okresie zajmowania stanowiska prokuratorzy – z wyjątkiem Prokuratora Generalnego – nie mogą należeć do partii politycznej, związku zawodowego ani prowadzić działalności publicznej nie dającej się pogodzić z zasadami bezstronności i niezależności prokuratorów.

Ust. 6. Zasady organizacji urzędów prokuratorskich oraz zasady działania prokuratorów określa ustawa” (*ibidem*, s. 76).

Jednakże, wobec kontrowersji związanych z rolą prokuratorów w postępowaniach pozakarnych oraz znaczenia pojęcia niezależności czy bezstronności w sytuacji kierowania prokuraturą przez Ministra Sprawiedliwości, zamiast wyboru jednego z dwóch wyżej wymienionych wariantów, dokonano reasumpcji głosowania nad wariantem II, który przewidywał wykreślenie przepisu regulującego funkcjonowanie prokuratury z jednolitego projektu Konstytucji, i przegłosowano usunięcie tego przepisu z owego projektu.

Co więcej, również dowodzenie wyodrębnienia pozycji ustrojowej Prokuratora Generalnego poprzez powołanie się na treść art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji należy uznać – w świetle obrad Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego – za chybione. Zapis o uprawnieniu Prokuratora Generalnego do występowania z wnioskami do Trybunału Konstytucyjnego (art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji) został dopisany do projektu Konstytucji na skutek zgłoszenia poprawek przez posłów Włodzimierza Cimoszewicza oraz Marka Mazurkiewicza na posiedzeniach Komisji w dniach odpowiednio 5 września 1995 r. oraz 27 września 1995 r. po przeprowadzeniu debaty w tym przedmiocie. Warto zaznaczyć, że w zakresie podmiotów uprawnionych do kierowania wniosków do Trybunału Konstytucyjnego prowadzono połączoną debatę dotyczącą podmiotów uprawnionych do kierowania wniosków w trybie obecnego art. 188 Konstytucji oraz w trybie art. 170 ówczesnego ujednoliczonego projektu Konstytucji, który przewidywał uprawnienie Trybunału Konstytucyjnego do dokonywania powszechnie obowiązującej wykładni prawa, a który ostatecznie nie znalazł się w Konstytucji RP. Dla ustalenia rzeczywistych intencji ustrojodawcy niezbędne jest przytoczenie argumentów, jakie padły w przedmiotowej kwestii. I tak, na posiedzeniu w dniu 5 września 1995 r. poseł Jerzy Ciemieniecki, późniejszy sędzia Trybunału, mówił w następujący sposób o propozycji dopisania Prokuratora Generalnego do listy podmiotów uprawnionych do kierowania wniosków do Trybunału Konstytucyjnego: „Dąży ona do tego, aby poza prezesem Rady Ministrów jeszcze jeden z członków Rady Ministrów mógł występować w wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego. Według mnie, można z art. 170 projektu jednolitego Konstytucji RP wykreślić prezesa Rady Ministrów i na

to miejsce wpisać ministra sprawiedliwości jako reprezentanta rządu w zakresie interesów prawnych. Sytuacja paralelności tego uprawnienia w ramach rządu kłóci się z moją koncepcją spójności polityki Rady Ministrów” (Biuletyn Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego, nr XXIV, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1996, s. 56). Odpowiadał mu przedstawiciel Rady Ministrów, prof. Stanisław Gebethner: „Włączenie prokuratora generalnego do grona podmiotów mających występować z wnioskiem o dokonanie wykładni do Trybunału Konstytucyjnego wzmocniłoby pozycję ministra sprawiedliwości” (*ibidem*, s. 57). Wtórował mu poseł Wit Majewski: „Oczywiście, że popieram poprawkę dotyczącą prokuratora generalnego. Nie trzeba tego formułować w ten sposób: minister sprawiedliwości – prokurator generalny, tylko konkretnie – prokurator generalny, bo uprawnienie jest z tego tytułu, a nie z faktu, że jest on jednocześnie ministrem. Wprawdzie w konstytucji rozstrzygamy, że on nadal będzie ministrem sprawiedliwości – prokuratorem generalnym [istniejący wówczas w ujednoliconym projekcie Konstytucji art. 188 regulujący ustrój prokuratury – przyp. własny], ale przecież nie jest to praktyka wieczna. Być może kiedyś prokuratura będzie wyłączona z gestii rządowej” (*ibidem*, s. 80). Po wymianie powyższych argumentów, na posiedzeniu w dniu 27 września 1995 r. poseł Marek Mazurkiewicz zauważył: <<W czasie dyskusji nad wcześniejszymi artykułami [art. 170 ówczesnego projektu – przyp. własny] postulowano rozszerzenie kręgu podmiotów uprawnionych do występowania z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego o prokuratora generalnego. Było to wielokrotnie motywowane, nie będę więc powtarzał zgłaszanych wcześniej argumentów. Proponuję zatem w art. 172 ust. 1 pkt 1 [obecny art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji – przyp. własny] po wyrazach „Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego” lub „Prezes Rady Ministrów” – zależnie od uznania – dodać wyrazy „Prokurator Generalny”>> (Biuletyn Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego, nr XXV, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1996, s. 4). Wskazaną poprawkę przegłosowano większością 24 głosów popierających, przy 6 przeciwnych i 1 wstrzymującym się (*ibidem*, s. 88). Warto przy tym zauważyć,

że nastąpiło to przed debatą i podjęciem decyzji o wykreśleniu z ujednoliconego projektu Konstytucji przepisu art. 188, regulującego funkcjonowanie prokuratury.

Z przebiegu obrad Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego jednoznacznie więc wynika, że ustrojodawca w czasie prac nad projektem Konstytucji akceptował model unii personalnej w obsadzie urzędów Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego, choć nie rozstrzygnął tego jednoznacznie w treści ustawy zasadniczej, pozostawiając uznaniu ustawodawcy zwykłego ostateczny kształt ustroju prokuratury. Niewątpliwie natomiast błędne jest stanowisko przedstawione przez Senatorów, zgodnie z którym „[o] wyodrębnieniu pozycji ustrojowej Prokuratora Generalnego świadczy wprost treść art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji” (s. 10 wniosku). Ustrojodawca świadomie bowiem rozdzielił w treści ustawy zasadniczej funkcję Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego w taki sposób, aby zarówno obowiązująca w okresie uchwalania Konstytucji i następujących później 13 latach unia personalna w obsadzie tych urzędów znajdowała oparcie w Konstytucji, jak i ewentualne inne rozwiązanie nie było z nią sprzeczne. Zwrócił na to uwagę m.in. P. Kardas, wskazując: „Jakkolwiek w Konstytucji brak zapisów dotyczących prokuratury jako organu władzy publicznej, to zarazem ustawa zasadnicza przewiduje określone kompetencje dla Prokuratora Generalnego, to zaś pozwala poszukiwać na poziomie regulacji ustawowych każdego z teoretycznych rozwiązań ustrojowego usytuowania prokuratury czy to opartego na koncepcji powiązania funkcji Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego, czy to odwołującego się do modelu rozdzielenia obu urzędów” (P. Kardas, *Rola i miejsce prokuratury w systemie organów demokratycznego państwa prawnego*, Prokuratura i Prawo, 2009 r., nr 9, s. 14, przypis nr 17). Warto również zwrócić uwagę na pogląd S. Waltosia, wyrażony w 2002 r., który postulował rozdział funkcji Prokuratora Generalnego i Ministra Sprawiedliwości z pozostawieniem zwierzchnictwa Ministra Sprawiedliwości nad Prokuratorem Generalnym: <<Przy milczącej Konstytucji nie wchodziłaby w rachubę podległość Sejmowi lub Senatowi, a tym bardziej Prezydentowi funkcji Prokuratora Generalnego. Jedynym rozwiązaniem do zaakceptowania w obowiązującym porządku konstytucyjnym jest

zatem podporządkowanie prokuratury takiemu ministrowi, którego zadania są najbliższe funkcjom, jakie ma spełniać prokuratura. Zrozumiałe, że jedynym ministrem, który jest w stanie spełnić ten warunek jest Minister Sprawiedliwości. Ustawa z 4 IX 1997 o działach w administracji rządowej w art. 24 przypisuje sprawy prokuratury do działu „sprawiedliwość”, a więc do działu powierzonego Ministrowi Sprawiedliwości>> (S. Waltoś, *Prokuratura – jej miejsce wśród organów władzy, struktura i funkcje*, Państwo i Prawo, 2002 r., nr 4, s. 10).

Warto przy tym zwrócić uwagę, że Senatorowie nieprecyzyjnie przytoczyli stanowisko Trybunału Konstytucyjnego zawarte w wyroku z dnia 3 lipca 2008 r., sygn. K 38/07 (s. 6 wniosku), Trybunał bowiem nie zajął w nim stanowiska zgodnego z twierdzeniem Wnioskodawcy I. Sąd konstytucyjny nie stwierdził bowiem w tym wyroku, że „prokuratorzy przy wykonywaniu swoich kompetencji powinni pozostawać poza wpływem organów administracji rządowej i samorządowej, a podlegać jedynie prokuratorom przełożonym” (s. 6 wniosku), uznał natomiast: „(...) *dokonując czynności w ramach postępowania przygotowawczego, prokurator nie jest w pełni niezależny. Prokuratura jest strukturą zorganizowaną na zasadzie hierarchicznego podporządkowania. Niezależność tej struktury należy rozumieć jako konieczność wyeliminowania wpływu podmiotów zewnętrznych na decyzje zapadające w prokuraturze, nie zaś jako niezależność od prokuratorów przełożonych*” (OTK ZU seria A, nr 2008/6/102).

Uwagi o wadach formalnych wniosku odnoszą się również w istotnej mierze do wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich. Należy w szczególności zwrócić uwagę, że, mimo iż wniosek Rzecznika zawiera szereg argumentów, które, w Jego ocenie, przesądzają o niekorzystności unii personalnej w obsadzie urzędów Prokuratora Generalnego i Ministra Sprawiedliwości oraz skarżonych rozwiązań przyjętych w ustawie – Prawo o prokuraturze, to RPO nie uzasadnił w istocie, w jaki sposób przytoczona przez Niego argumentacja miałaby się wiązać ze wskazanymi we wniosku wzorcami kontroli. Tymczasem, do kognicji Trybunału Konstytucyjnego należy kontrola konstytucyjności przyjętych przez ustawodawcę rozwiązań

normatywnych w relacji do wskazanych przez wnioskodawcę wzorców kontroli, Trybunał nie dokonuje natomiast oceny *in abstracto* zasadności, racjonalności czy skuteczności przyjętych przez ustawodawcę rozwiązań. Postępowanie przed Trybunałem, wszczęte wskutek złożenia wniosku zawierającego argumentację wskazującą jedynie na wadliwość określonych rozwiązań – o ile nie odnosi się ona precyzyjnie do naruszenia wskazanych przez wnioskodawcę wzorców kontroli – musi podlegać umorzeniu z powodu niedopuszczalności wydania orzeczenia.

Uzasadniając naruszenie przez art. 7 § 2-5 w zw. z art. 13 § 1 i 2, art. 8 § 1 w zw. z art. 13 § 2, art. 9 § 2 w zw. z art. 13 § 2 ustawy – Prawo o prokuraturze zasady zaufania obywateli do państwa i prawa wynikającej z art. 2 Konstytucji RP, Rzecznik w istocie wskazał jedynie, że skarżone przepisy ją naruszają, ponieważ ustawodawca z jednej strony deklaruje niezależność prokuratorów, a z drugiej strony uzależnia funkcjonowanie prokuratorów od czynnika politycznego, który ze swej natury nie jest czynnikiem bezstronnym. W ten sposób, poprzez udział w procesie decyzyjnym czynników pozaprawnych, zakłócana jest przejrzystość podejmowania decyzji procesowych przez prokuratorów i stworzone zostały warunki ku temu, aby prokuratorzy w indywidualnych sprawach mieli wzgląd na przesłanki pozaprawne, co z kolei nie zapewnia wymaganego bezpieczeństwa prawnego jednostce. Jak stwierdził Rzecznik, Prokurator Generalny – Minister Sprawiedliwości „na zasadzie przepisów kwestionowanych (...) będzie mógł podejmować decyzje w zakresie takich czynności jak: przeszukanie, zatrzymanie, czy wnioskowanie o zastosowanie przez sąd tymczasowego aresztu” (s. 15 wniosku). Jednakże RPO nie opisał, w jaki konkretnie sposób uregulowania te naruszają wskazane przez Niego wzorce kontroli. Ponadto, Rzecznik nie uzasadnił, dlaczego niezgodna z ustawą zasadniczą miałyby być możliwość wpływania na podejmowanie decyzji w zakresie takich czynności jak: przeszukanie, zatrzymanie czy wnioskowanie o zastosowanie przez sąd tymczasowego aresztowania przez Prokuratora Generalnego – Ministra Sprawiedliwości, podczas gdy nie jest niezgodna z Konstytucją możliwość wpływania przez Ministra Finansów (ministra właściwego do spraw finansów publicznych) na podejmowanie decyzji o przeszukaniu, zatrzymaniu czy

wnioskowaniu do prokuratury o wystąpienie do Sądu z wnioskiem o zastosowanie tymczasowego aresztowania przez finansowe organy postępowania przygotowawczego, które od wejścia w życie ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (t.j.: Dz. U. z 2017 r., poz. 888), na mocy art. 8 ust. 4 tej ustawy, podlegają bezpośrednio temu ministrowi. Zgodnie z obowiązującymi od lat przepisami, finansowe organy postępowania przygotowawczego mogą bez udziału prokuratora w wypadkach niecierpiących zwłoki, na podstawie legitymacji służbowej bądź nakazu kierownika jednostki, dokonywać przeszukania (art. 220 § 3 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego, t.j.: Dz. U. z 2016 r., poz. 1749, w zw. z art. 150 § 1 ustawy z dnia 10 września 1999 r. – Kodeks karny skarbowy, t.j.: Dz. U. z 2016 r., poz. 2137 ze zm.). Z kolei od 31 października 2009 r. również Służba Celna (a od 1 stycznia 2017 – Służba Celno-Skarbowa) może decydować o zatrzymaniach (art. 244 § 1 k.p.k. w zw. z art. 150 § 3 i 4 k.k.s.). Nie budzi również wątpliwości Rzecznika, że, stosownie do treści art. 29 ust. 4 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej, minister właściwy do spraw wewnętrznych sprawuje nadzór nad działalnością m.in. Policji i Straży Granicznej, a, stosownie do treści art. 33a ust. 1 tej ustawy, Prezes Rady Ministrów sprawuje nadzór nad działalnością m.in. Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Centralnego Biura Antykorupcyjnego. Tymczasem również Policja i inne niefinansowe organy postępowania przygotowawczego bez udziału prokuratora decydują o zatrzymaniach (art. 244 § 1 k.p.k.), a w wypadkach niecierpiących zwłoki organy te mogą na podstawie legitymacji służbowej bądź nakazu kierownika jednostki dokonywać przeszukania (art. 220 § 3 k.p.k.).

Należy zauważyć, że uzasadnienie naruszenia przez kwestionowane przepisy art. 149 ust. 1 Konstytucji nie tylko jest lakoniczne, lecz w ogóle chybione, bowiem przepis ten nie może stanowić wzorca kontroli w niniejszej sprawie. Rzecznikowi umknęło, iż wzorcem kontroli przepisów regulujących funkcjonowanie Prokuratora Generalnego nie może być przepis regulujący funkcjonowanie ministrów. Należy bowiem zaznaczyć, że kierowanie prokuraturą jest rolą nie Ministra Sprawiedliwości, lecz Prokuratora Generalnego. W sensie *stricte* prawnym Prokurator Generalny jest

konstytucyjnym organem państwa, o kompetencjach odrębnych od Ministra Sprawiedliwości – nawet jeśli oba urzędy pełni ta sama osoba. Stosownie do powyższych uwag, umiejscowienie Prokuratora Generalnego w strukturze organów państwa ustrojodawca powierzył w całości ustawodawcy zwykłemu, dopuszczając zarówno unię personalną w obsadzie ww. urzędów, jak i ich rozdział. Na mocy ustawy – Prawo o prokuraturze urząd Prokuratora Generalnego pełni Minister Sprawiedliwości, warto jednak zauważyć, że piastun urzędu Prokuratora Generalnego nie może zarządzać prokuraturą jako Minister Sprawiedliwości, co znajduje również odzwierciedlenie strukturalne w przepisach ustawy – Prawo o prokuraturze, ani bowiem wiceministrowie, ani inni pracownicy Ministerstwa Sprawiedliwości nie mogą zastępować Prokuratora Generalnego w zarządzaniu prokuraturą. Z tego względu, poza przedmiotem sporu pozostaje argumentacja Rzecznika, zgodnie z którą <<w konstytucyjnym ujęciu „kierowania działem administracji rządowej” nie mieści się kompetencja ministra (...) do wydawania prokuratorom poleceń dotyczących treści czynności procesowych>> (s. 19 wniosku), a „[p]rokurator (...) nie jest zaś z pewnością organem administracji rządowej” (s. 20 wniosku). Piastun urzędu Ministra Sprawiedliwości, kierując prokuraturą, nie występuje bowiem jako Minister Sprawiedliwości, lecz jako Prokurator Generalny – zupełnie inny, konstytucyjny organ państwa, stojący na czele prokuratury.

Jednakże, niezależnie od powyższych uwag, nawet przyjmując na potrzeby dyskusji, że płaszczyzna rozważań RPO pozostaje w związku z przedmiotem wniosku, należy podkreślić, iż Rzecznik nie uzasadnił, dlaczego, w Jego ocenie, <<w konstytucyjnym ujęciu „kierowania działem administracji rządowej” nie mieści się kompetencja ministra (...) do wydawania prokuratorom poleceń dotyczących treści czynności procesowych>> (s. 19 wniosku) Warto w tym miejscu przypomnieć, iż w toku prac Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego nad treścią przepisu Konstytucji dotyczącego Prokuratury dominującą rolę odegrał pogląd wyrażany m.in. przez posłów Aleksandra Bentkowskiego i Jerzego Ciemieniiewskiego, że „minister sprawiedliwości może wpływać na prokuratorów i kazać im pisać rewizje w określonych sprawach. Jest to pewna polityka, którą może stosować minister

sprawiedliwości, a tym samym rząd. Jest to jedyny absolutnie legalny sposób wpływania rządu na wymiar sprawiedliwości. (...) Obecnie minister sprawiedliwości, a tym samym rząd, który jest odpowiedzialny za bezpieczeństwo kraju, może wpływać na bieg spraw przez postępowanie prokuratorskie, postępowanie odwoławcze w formie wnoszenia rewizji” (Biuletyn KKZN, nr XXIV, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1996 r., s. 26-27). Co więcej, jak się wydaje, Wnioskodawca II zdefiniował pojęcie rangi konstytucyjnej (dział administracji rządowej z art. 149 Konstytucji) przez pryzmat normy rangi ustawowej (ustawy o działach administracji rządowej), twierdząc, że zakres kompetencji Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego ustalony obecnie obowiązującą ustawą – Prawo o prokuraturze nie obejmuje bycia przełożonym prokuratorów. Warto przy tym zauważyć, że oceniana z perspektywy art. 149 ust. 1 Konstytucji unia personalna w obsadzie urzędów Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego nie budzi wątpliwości natury konstytucyjnej u komentatorów (*vide* – D. Dudek, komentarz do art. 149 Konstytucji RP, [w:] M. Safjan i L. Bosek (red.), *Konstytucja RP, Tom II, art.87-243*, Legalis 2017, teza 22).

Podkreślenia również wymaga, że Rzecznik nie odniósł poszczególnych, kwestionowanych w punktach 1-3 wniosku przepisów, do wskazanych wzorców kontroli, nie podał, na czym polega kolizja indywidualnych, kwestionowanych norm ustawowych z konstytucyjnymi wzorcami kontroli, lecz omówił je zbiorczo, odnosząc niejako całą podaną argumentację łącznie do art. 7 § 2-5 w zw. z art. 13 § 1 i 2, art. 8 § 1 w zw. z art. 13 § 2 oraz art. 9 § 2 w zw. z art. 13 § 2 ustawy – Prawo o prokuraturze. W rezultacie, z treści uzasadnienia nie sposób wywieść, w jaki sposób i które normy, według Wnioskodawcy II, naruszają które wzorce kontroli. Zauważyć bowiem trzeba, że, mimo iż istotą zarzutów Rzecznika wydaje się być unia personalna w obsadzie urzędów Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego, RPO nie wniósł o zbadanie konstytucyjności art. 1 § 2 zd. 2 ustawy – Prawo o prokuraturze, lecz przepisów dotyczących hierarchicznego podporządkowania prokuratorów, które indywidualnie nie pozostają w dostatecznym merytorycznym związku z treścią uzasadnienia zarzutu. Należy zwrócić uwagę, że

istotą uzasadnienia zarzutów w zakresie punktów 1-3 wniosku jest wyrażona przez Rzecznika obawa o wykorzystywanie hierarchicznego podporządkowania prokuratorów przez czynnik polityczny, jakim, w ocenie Wnioskodawcy II, jest Minister Sprawiedliwości pełniący jednocześnie urząd Prokuratora Generalnego. Brakuje więc koniecznego merytorycznego związku między treścią uzasadnienia a treścią zarzutu. Ponadto, wadliwość samego hierarchicznego podporządkowania prokuratorów, kwestionowanego przez RPO, a uregulowanego w przepisach art. 7 § 2-5 w zw. z art. 13 § 1 i 2, art. 8 § 1 w zw. z art. 13 § 2 i art. 9 § 2 w zw. z art. 13 § 2 ustawy – Prawo o prokuraturze, nie została uzasadniona w treści wniosku. W szczególności Rzecznik nie uzasadnił, na czym polega sprzeczność kwestionowanych regulacji z normami rangi konstytucyjnej.

Podkreślenia wymaga, że, stosownie do treści art. 67 ust. 1 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, Trybunał przy orzekaniu jest związany zakresem zaskarżenia wskazanym we wniosku, pytaniu prawnym albo skardze konstytucyjnej. Zgodnie zaś z treścią art. 67 ust. 2 tej ustawy, zakres zaskarżenia obejmuje wskazanie kwestionowanego aktu normatywnego lub jego części (określenie przedmiotu kontroli) oraz sformułowanie zarzutu niezgodności z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą (wskazanie wzorca kontroli). Warto zauważyć, że norma prawna zdekodowana z tych przepisów jest w istocie tożsama z normą prawną dekodowaną z art. 66 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z dnia 1 sierpnia 1997 r., który stanowił, że Trybunał, orzekając, jest związany granicami wniosku, pytania prawnego lub skargi. Można wręcz zaryzykować tezę, że obecna regulacja wzmacnia zasadę związania Trybunału granicami wniosku, poprzez doprecyzowanie pojęcia zakresu zaskarżenia w art. 67 ust. 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym. Tymczasem już na gruncie poprzednio obowiązującego stanu prawnego Trybunał wskazywał:

<<(…) Trybunał Konstytucyjny przypomina, że zgodnie z art. 66 ustawy o TK, "orzekając jest związany granicami wniosku". Stąd, badanie aktu normatywnego z punktu widzenia jego zgodności materialnej (treści) z aktem o wyższej mocy prawnej

nie może mieć charakteru ekstensywnego, a jedynie intensywny. Zakres orzekania Trybunału w danej sprawie wyznacza bowiem, w myśl art. 32 ust. 1 ustawy o TK, wnioskodawca przez określenie kwestionowanego aktu normatywnego lub jego części (pkt 2), sformułowanie zarzutu niezgodności z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą aktu normatywnego (pkt 3) oraz uzasadnienie postawionego zarzutu, z powołaniem dowodów na jego poparcie (pkt 4). W konsekwencji, założenie, że "fałszywe" oznaczenie przedmiotu kontroli zostanie zweryfikowane i ustalone poprawnie przez Trybunał, nie znajduje podstaw ani w przepisach ustawy o TK, ani w poglądzie pełnomocnika (w związku z łacińską paremią), że Trybunał Konstytucyjny zna intencję wnioskodawcy i wie, które przepisy zamierza poddać kontroli>> (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 maja 2007 r., sygn. Tw 54/05, OTK ZU seria B, nr 2007/3/107; por. również postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 maja 2009 r., sygn. Ts 203/08, OTK ZU seria B, nr 2009/3/204).

Mając na uwadze wadliwe wskazanie przedmiotu kontroli oraz brak merytorycznego uzasadnienia zarzutów 1-3 wniosku Rzecznika, należy uznać, iż postępowanie w zakresie dotyczącym niezgodności art. 7 § 2-5 w zw. z art. 13 § 1 i 2, art. 8 § 1 w zw. z art. 13 § 2 oraz art. 9 § 2 w zw. z art. 13 § 2 ustawy – Prawo o prokuraturze z art. 2 i art. 149 ust. 1 Konstytucji powinno podlegać umorzeniu – z powodu niedopuszczalności wydania wyroku.

W odniesieniu do czwartego zarzutu wniosku Rzecznika, tj. niezgodności art. 12 § 1 ustawy – Prawo o prokuraturze, w części zawierającej słowa „a w szczególnie uzasadnionych przypadkach także innym osobom”, z art. 2 oraz z art. 47 i art. 51 ust. 2 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, należy stwierdzić, że również w tym przypadku Rzecznik zaniechał dokonania właściwego uzasadnienia wniosku – z przyczyn omówionych w części stanowiska poświęconej analizie przedmiotu kontroli. Rzecznik w szczególności zaniechał dokonania wykładni art. 12 § 1 ustawy – Prawo o prokuraturze i nie skonfrontował zawartości normatywnej art. 156 § 5 k.p.k. oraz art. 12 § 1 ustawy – Prawo o prokuraturze, posłużył się natomiast art. 156 § 5 k.p.k. jako swego rodzaju niekwestionowanym wzorcem normatywnym, nie

dostrzegając, że w kwestionowanym zakresie przepis art. 12 § 1 ustawy – Prawo o prokuraturze zawęży przesłanki przedstawienia informacji o konkretnej sprawie „innej osobie” i w rezultacie ma węższy zakres normowania niż art. 156 § 5 k.p.k. Innymi słowy, nie sposób jest kwestionować konstytucyjności art. 12 § 1 ustawy – Prawo o prokuraturze, nie kwestionując konstytucyjności art. 156 § 5 zd. 5 k.p.k. Rzecznik tymczasem zauważył: „Inne osoby powinny uzyskiwać dostęp do akt i pochodzących z nich informacji tylko w wyjątkowych przypadkach. Przypadki takie reguluje już art. 156 § 5 k.p.k.” (s. 26-27 wniosku). Wnioskodawca II nie uzasadnił, dlaczego nie spełnia wymogu wyjątkowego wypadku „udostępnienie informacji w szczególnie uzasadnionym przypadku, o ile informacje te mogą być istotne dla bezpieczeństwa państwa lub jego prawidłowego funkcjonowania” (art. 12 § 1 ustawy – Prawo o prokuraturze). Rzecznik nie uzasadnił również, dlaczego art. 12 § 1 ustawy – Prawo o prokuraturze, który w stosunku do art. 156 § 5 zd. 5 k.p.k. zastrza warunki przedstawienia informacji z konkretnej sprawy osobie innej niż strona, jest niezgodny ze wskazanymi przez Niego normami rangi konstytucyjnej (w szczególności art. 47 i art. 51 ust. 2 w z w. z art. 31 ust. 3 Konstytucji), a art. 156 § 5 k.p.k. – pozostawiający w tym zakresie znacznie większą swobodę prokuratorowi – pozostaje z nimi zgodny. Rzecznik nie przedstawił również uzasadnienia dla naruszenia przez art. 12 § 1 i 2 omawianej ustawy art. 2 Konstytucji RP, bowiem na s. 33-34 wniosku przytoczono jedynie fragment orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, zawierającego omówienie zasady ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa – bez jego odniesienia do przedmiotowej sprawy.

Na tle niniejszej sprawy aktualne pozostają uwagi Trybunału Konstytucyjnego poczynione w postanowieniu z dnia 26 kwietnia 2015 r., sygn. K 4/15, w którym Trybunał zauważył:

<< Wnioskodawca nie uzasadnił, na jakiej podstawie przyjął, że zaskarżony przepis musi być rozumiany w sposób budzący wątpliwości konstytucyjne oraz dlaczego tych wątpliwości nie można usunąć w procesie stosowania prawa. (...) wnioskodawca nie przedstawił żadnego dowodu na poparcie swego twierdzenia, że niedopuszczalna konstytucyjnie jest interpretacja (...) z uwzględnieniem treści zawartych w przepisach

innych aktów normatywnych. (...) wobec respektowania generalnej zasady, jaką jest domniemanie konstytucyjności aktu normatywnego, samo wskazanie w petitum wzorca kontroli, bez szczegółowego odniesienia się w uzasadnieniu do kwestionowanej regulacji prawnej, lub lakoniczne sformułowanie zarzutu niekonstytucyjności nie może zostać uznane za "uzasadnienie postawionego zarzutu, z powołaniem dowodów na jego poparcie", w rozumieniu przepisów regulujących postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym>> (OTK ZU seria A, poz. 2016/19).

Wobec tego, Wnioskodawca II nie spełnił wymagania, pozwalającego na merytoryczne rozpoznanie wniosku, zgodnie z którym to wymaganiem ciężar dowodu spoczywa na podmiocie kwestionującym zgodność ustawy z Konstytucją – a dopóki podmiot ten nie powoła konkretnych i przekonujących argumentów prawnych na rzecz swojej tezy, dopóty należy uznawać kontrolowane przepisy za konstytucyjne.

W związku z powyższym, postępowanie w zakresie dotyczącym niezgodności art. 12 § 1 ustawy – Prawo o prokuraturze, w części zawierającej słowa: „a w szczególnie uzasadnionych przypadkach także innym osobom”, z art. 2 oraz art. 47 i art. 51 ust. 2 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP powinno podlegać umorzeniu – z powodu niedopuszczalności wydania wyroku.

Odnosnie do zarzutu piątego wniosku Rzecznika, tj. niezgodności art. 12 § 2 w zw. z art. 12 § 3 ustawy – Prawo o prokuraturze, w zakresie, w jakim umożliwia Prokuratorowi Generalnemu, bez wymogu uzyskania zgody prokuratora prowadzącego postępowanie, przekazanie mediom, osobiście lub poprzez upoważnienie w tym celu innego prokuratora, informacji z toczącego się postępowania przygotowawczego z uwagi na ważny interes publiczny, z art. 2 Konstytucji RP – wobec braku uzasadnienia wniosku – postępowanie także powinno podlegać umorzeniu z powodu niedopuszczalności wydania wyroku.

W zakresie niezgodności art. 12 § 2 w zw. z art. 12 § 3 ustawy – Prawo o prokuraturze z art. 47 oraz z art. 51 ust. 2 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP należy stwierdzić, co następuje.

W zakresie naruszenia art. 47 Konstytucji należy podzielić stanowisko wyrażone przez M. Wilda, zgodnie z którym zasadnicza część problematyki związanej z ochroną informacji należących do sfery życia prywatnego wiąże się z gwarancjami zawartymi w art. 51 Konstytucji RP, który statuuje normy szczególne dotyczące ochrony prawa do prywatności. Jak wskazuje ten autor, „[n]ie do końca poprawna wydaje się przy tym praktyka TK, który zarzuty naruszenia art. 47 oraz 51 Konstytucji RP omawia łącznie. W sytuacji, gdy istnieje norma szczególna, stosowanie normy ogólnej jest uzasadnione wyłącznie poza zakresem hipotezy *lex specialis*” (M. Wild, komentarz do art. 47 Konstytucji RP, [w:] M. Safjan i L. Bosek (red.), *Konstytucja RP, Tom I, art.1-86*, Legalis 2017, teza 62). W kontekście innych wzorców kontroli takie stanowisko niejednokrotnie wyrażał również Trybunał Konstytucyjny. Analogicznie jak zrobił to Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 8 października 2013 r., sygn. SK 40/12, należy uznać, że, mając na uwadze związek funkcjonalny i treściowy między powołanymi przez Rzecznika wzorcami kontroli z art. 47 i art. 51 Konstytucji, a także wyraźne skoncentrowanie zarzutów Wnioskodawcy II na elementach regulacji szczegółowej z art. 51 ust. 2 ustawy zasadniczej, trzeba zastosować obowiązującą w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym pragmatyczną zasadę orzeczniczą, zgodnie z którą orzeczenie merytoryczne powinno dotyczyć tylko wzorca bardziej szczegółowego, ściślej wiążącego się ze stawianymi zarzutami, i postępowanie co do wzorca ogólnego umorzyć z uwagi na zbędność wydania wyroku (OTK ZU seria A, nr 2013/7/97, teza 1.3; *vide* także wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 listopada 2007 r., sygn. P 42/06, OTK ZU seria A, nr 2007/10/123, teza 6.1-6.3).

Z tego względu, postępowanie w zakresie oceny niezgodności art. 12 § 2 w zw. z art. 12 § 3 ustawy – Prawo o prokuraturze z art. 47 Konstytucji powinno podlegać umorzeniu – z powodu zbędności wydania wyroku.

W pozostałym zakresie należy zwrócić uwagę, że Trybunał Konstytucyjny konsekwentnie stoi na stanowisku, zgodnie z którym „w sytuacji, w której wykładnia ustawy nie daje jednoznacznego rezultatu, należy wybrać taką wykładnię, która w sposób najpełniejszy umożliwia realizację norm i wartości konstytucyjnych”

(postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 listopada 2001 r., sygn. T 33/01, OTK ZU seria B, nr 2002/1/47). Sąd Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał, że *„zawsze wtedy, gdy możliwe jest takie wyłożenie przepisu, aby był on zgodny z konstytucją należy z tej możliwości skorzystać, odrzucając takie możliwości interpretacyjne, które prowadzą do odczytania przepisu jako niekonstytucyjnego”* (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 października 1997 r., sygn. K. 10/95, OTK ZU nr 1995/2/10; por. także wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 października 1994 r., sygn. K. 2/94, OTK ZU nr 1994/2/36).

Jak wspomniano, w sytuacji, w której na podstawie art. 12 § 2 ustawy – Prawo o prokuraturze Prokurator Generalny, kierownik jednostki organizacyjnej prokuratury lub inny upoważniony prokurator z uwagi na ważny interes społeczny zdecyduje się przekazać mediom do publikacji informacje z toczącego się postępowania przygotowawczego, które obejmowałyby dane osobowe lub wizerunek osób, przeciwko którym toczy się postępowanie przygotowawcze, konieczne jest wydanie postanowienia, które na mocy art. 13 ust. 4 ustawy – Prawo prasowe podlega zaskarżeniu do Sądu Rejonowego, w którego okręgu toczy się postępowanie. Przepis ten nie upoważnia również – wbrew temu, co zdaje się twierdzić Rzecznik – do ujawnienia danych osobowych innych uczestników postępowania niż osoby, przeciwko którym toczy się postępowanie bądź zaginionieni pokrzywdzeni – bez ich zgody.

Zgodnie z treścią art. 51 ust. 2 Konstytucji, władze publiczne nie mogą pozyskiwać, gromadzić i udostępniać innych informacji o obywatelach niż niezbędne w demokratycznym państwie prawnym.

Rzecznik Praw Obywatelskich, uzasadniając wniosek, jak się wydaje, doszukiwał się naruszenia norm rangi konstytucyjnej w możliwości niekontrolowanego udostępnienia danych osobowych świadków mediom przez Prokuratora Generalnego. Jednakże sam zauważył, że *„nie ma przekonujących podstaw, aby twierdzić, że art. 13 Prawa prasowego nie stosuje się do konstrukcji art. 12 § 2 Prawa o prokuraturze”* (s. 32 wniosku). Pogląd ten należy podzielić, jak wspomniano wyżej. Jednakże Wnioskodawcy II umknęło, że w takim stanie rzeczy

zarzut naruszenia art. 51 ust. 2 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji w tym zakresie pozostaje chybiony, bowiem jeśli – jak wykazano – Prokurator Generalny bez zgody uczestników postępowania innych niż osoba, przeciwko której toczy się postępowanie, oraz zaginiony pokrzywdzony, nie może ich danych ujawnić, nie może być w ogóle mowy o udostępnianiu informacji o obywatelach.

Z kolei postanowienie o ujawnieniu danych osoby, przeciwko której toczy się postępowanie, podlega zaskarżeniu do sądu na mocy norm prawnych, które podlegały kontroli Trybunału Konstytucyjnego i co do których Trybunał Konstytucyjny nie sygnalizował wątpliwości natury konstytucyjnej. Jak wspomniano, ważny interes społeczny, uzasadniający ujawnienie danych osobowych i wizerunku osób, przeciwko którym toczy się postępowanie przygotowawcze lub sądowe, występuje, kiedy ujawnienie tożsamości osoby ma dla opinii publicznej obiektywną wartość informacyjną i może przynieść korzyść społeczną, np. w „przypadku wizerunku osoby pełniącej funkcje publiczne, w przypadku gdy przestępstwo popełnione zostało wyłącznie w związku z pełnieniem tej funkcji” (D. Morgała, *Zezwolenie na ujawnienie wizerunku osoby, przeciwko której toczy się postępowanie przygotowawcze lub sądowe*, *op. cit.*, s.115), bądź gdy „korzyść taka może polegać na zapobieżeniu dalszej działalności oskarżonego dzięki ostrzeżeniu społeczeństwa, przyczynieniu się do ewentualnego ujawnienia nieznanymi dotychczas organom ścigania wycinków działalności przestępczej oskarżonego, a wcześniej podejrzanego, uspokojeniu opinii publicznej przez zapewnienie społeczeństwa, iż sprawca czynu, który wzburzył opinię publiczną, został pociągnięty do odpowiedzialności karnej” (J. Sobczak, komentarz do art. 13 ustawy – Prawo prasowe, [w:] J. Sobczak, *Prawo prasowe. Komentarz.*, LEX 2008). Jak wynika z powyższego, ujawnienie danych osobowych lub wizerunku osoby, przeciwko której toczy się postępowanie, nie może być dokonane całkowicie dowolnie. Spełnienie przesłanek ujawnienia tych danych podlega również kontroli niezawisłego sądu (*vide* – art. 13 ust. 4 ustawy – Prawo prasowe). Z tego względu, nie może być wątpliwości, że **omawiana regulacja jest „proporcjonalna sensu stricto”**, tj. cel jej

wprowadzenia i jej efekty pozostają w proporcji do nałożonych przez nią na obywatela (tu: osoby, przeciwko której toczy się postępowanie) ograniczeń.

Odnosząc się wprost do pozostałych elementów składowych tzw. „testu proporcjonalności”, interpretowanego przez Trybunał Konstytucyjny z art. 31 ust. 3 Konstytucji, należy więc również stwierdzić, że, **po drugie**, stworzenie przez ustawodawcę możliwości przekazywania z własnej inicjatywy prokuratora informacji z toczącego się postępowania **jest w tym postępowaniu „przydatne”** – umożliwia doprowadzenie do zamierzonych przez ustawodawcę skutków. Jak bowiem wskazywano w piśmiennictwie, brakowało takiej regulacji, która jednoznacznie upoważniałaby organy państwa do publikowania tego rodzaju danych z własnej inicjatywy (*vide* – D. Morgała, *op.cit.*, s. 118).

Po trzecie – uwzględniając wyżej wymienione, wskazywane w piśmiennictwie przesłanki ujawnienia danych osobowych lub wizerunku osoby, przeciwko której toczy się postępowanie – rozwiązanie przyjęte przez ustawodawcę w art. 12 § 2 ustawy – Prawo o prokuraturze **jest w postępowaniu karnym „konieczne”** – niezbędne dla ochrony bezpieczeństwa państwa, porządku publicznego oraz moralności publicznej, a więc wartości wymienionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Wydaje się bowiem oczywiste, że właśnie w sytuacji, gdy przestępstwo popełnione zostało wyłącznie w związku z pełnieniem funkcji publicznej przez osobę publiczną bądź gdy zostało dokonane przestępstwo o znacznym społecznym oddźwięku, ujawnienie danych osobowych osoby, przeciwko której toczy się postępowanie, oraz jej wizerunku może być niezbędne w celu np. ujawnienia się dalszych pokrzywdzonych przestępstwami i zabezpieczenia konstytucyjnych praw tych pokrzywdzonych, uspokojenia opinii publicznej czy zagwarantowania realizacji celów prewencji generalnej.

Z powyższych względów należy stwierdzić, że art. 12 § 2 w zw. z art. 12 § 3 ustawy – Prawo o prokuraturze jest zgodny z art. 51 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Biorąc powyższe pod uwagę, wnoszę jak w petitum.

z upoważnienia
Prokuratora Generalnego

Robert Hernand
Zastępca Prokuratora Generalnego