



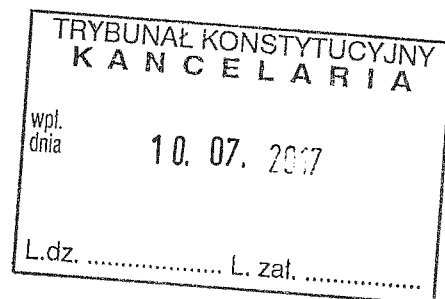
RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Adam Bodnar

Warszawa, 6/07/2017

VII.519.2.2016.ST

Trybunał Konstytucyjny
w Warszawie



W związku ze stanowiskiem Sejmu RP przedstawionym w sprawie o sygn. akt K 42/16 z wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich, uznającym objęty tym wnioskiem art. 137 § 2 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze (Dz. U. poz. 177 ze zm.) za zgodny z Konstytucją, przedstawiam dodatkową argumentację w tej sprawie.

Z art. 137 § 1 Prawa o prokuraturze wynika, że za przewinienia służbowe, w tym za oczywistą i rażącą obrazę przepisów prawa i uchybienia godności urzędu, prokurator odpowiada dyscyplinarnie (przewinienie dyscyplinarne). Natomiast zgodnie z kwestionowanym przez Rzecznika art. 137 § 2 Prawa o prokuraturze nie stanowi przewinienia dyscyplinarnego działanie lub zaniechanie prokuratora podjęte wyłącznie w interesie społecznym.

Na wstępie zwrócić trzeba uwagę, że kontratyp w postaci działania lub zaniechania wyłącznie w interesie społecznym obejmuje wyłącznie zawód prokuratora. Inne grupy

zawodów prawniczych nie są objęte takim ustawowym kontratypem. Z art. 107 § 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 2016 r. poz. 2062 ze zm.) wynika, że za przewinienia służbowe, w tym za oczywistą i rażącą obrazę przepisów prawa i uchybienie godności urzędu (przewinienie dyscyplinarne), sędzia odpowiada dyscyplinarnie. Zgodnie zaś z art. 80 ustawy z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze (Dz. U. z 2016 r. poz. 1999 ze zm.) adwokaci i aplikanci adwokaccy podlegają odpowiedzialności dyscyplinarnej za postępowanie sprzeczne z prawem, zasadami etyki lub godnością zawodu bądź za naruszenie swych obowiązków zawodowych, a adwokaci również za niespełnienie obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia. W myśl art. 64 ust. 1 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych (Dz. U. z 2016 r. poz. 233 ze zm.) radcowie prawni i aplikanci radcowscy podlegają odpowiedzialności dyscyplinarnej za postępowanie sprzeczne z prawem, zasadami etyki lub godnością zawodu bądź za naruszenie obowiązków zawodowych. Radcowie prawni podlegają odpowiedzialności dyscyplinarnej również za niespełnienie obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia (art. 64 ust. 1a ustawy o radcach prawnych). Wreszcie, w świetle art. 50 ustawy z dnia 14 lutego 1991 r. – Prawo o notariacie (Dz. U. z 2016 r. poz. 1796 ze zm.) notariusz odpowiada dyscyplinarnie za przewinienia zawodowe, w tym za oczywistą i rażącą obrazę przepisów prawnych, uchybienia powadze lub godności zawodu, jak również za niespełnienie obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia, o którym mowa w art. 19a, zgodnie z przepisami wydanymi na podstawie art. 19b oraz za niewykonanie obowiązku, o którym mowa w art. 71 § 8, i niewykonanie zobowiązania, o którym mowa w art. 71a § 5, a także za niespełnienie obowiązku, o którym mowa w art. 8a ust. 1 ustawy z

dnia 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców (Dz. U. z 2016 r. poz. 1061 ze zm.).

Rzecznik Praw Obywatelskich nie kwestionuje stosowania w postępowaniu dyscyplinarnym instytucji kontratypu. Instytucja ta, jak wynika z powyższego, jest jednak stosowana w sposób wybiórczy w stosunku do osób wykonujących zawody prawnicze, zaś jej konstrukcja, wbrew stanowisku Sejmu RP, budzi zasadnicze wątpliwości konstytucyjne.

W stanowisku Sejmu RP stwierdza się (s. 31), że „w analizowanym przypadku wprowadzenia regulacji art. 137 § p. p. instytucji kontratypu dyscyplinarnego, a mianowicie wyłączenia odpowiedzialności dyscyplinarnej prokuratora za przewinienia dyscyplinarne motywowane wyłącznie interesem społecznym, uwzględnienie wszystkich możliwych kategorii przewinień dyscyplinarnych, o których mowa w art. 137 § 1 p. p. ma istotne znaczenie ze względu na konieczność dokonania w procesie stosowania art. 137 § 2 p. p. ważenia wartości. Z jednej strony chodzi o wartości, które są chronione za pomocą wprowadzenia odpowiedzialności dyscyplinarnej prokuratora, z drugiej zaś wartości, które są wyrażone za pomocą klauzuli generalnej interesu społecznego.”

Sejm RP nie dostrzega jednak tego, że art. 137 § 2 Prawa o prokuraturze nie przewiduje jakiegokolwiek ważenia wartości. Jego treść jest jasna i jednoznaczna, nie stanowi przewinienia dyscyplinarnego działanie lub zaniechanie pojęte wyłącznie w interesie społecznym. Nie ma tu miejsca na ważenie wartości, każde działanie lub zaniechanie podjęte wyłącznie w interesie społecznym wyłącza odpowiedzialność dyscyplinarną. Z punktu widzenia art. 137 § 2 Prawa o prokuraturze nie ma także znaczenia to, czy interes społecznym był na tyle ważny, że uzasadniał on dopuszczenie się oczywistej i rażącej obrazy przepisów prawa, czy też uchybienie godności urzędu. Ustawodawca

posługuje się bowiem w tym przypadku określeniem „interes społeczny”, a nie określeniem „ważny interes społeczny” czy też „istotny interes społeczny”. Stąd też każde działanie lub zaniechanie prokuratora podjęte wyłącznie w interesie społecznym nie stanowi przewinienia dyscyplinarnego, niezależnie od wagi dobra, które zostanie naruszone w wyniku tego działania lub zaniechania. Treść zakwestionowanego art. 137 § 2 Prawa o prokuraturze nie przewiduje bowiem ważenia dóbr.

W tym miejscu dla zobrazowania, jak w przypadku kontratypu wygląda ważenie dóbr, można odwołać się przykładowo do art. 26 § 1 k. k. W przepisie tym stwierdza się, że nie popełnia przestępstwa, kto działa w celu uchylenia bezpośredniego niebezpieczeństwa grożącego jakimkolwiek dobru chronionemu prawem, jeżeli niebezpieczeństwa nie można inaczej uniknąć, a dobro poświęcone przedstawia wartość niższą od dobra ratowanego. Ustawodawca w art. 137 § 2 Prawa o prokuraturze nie zastosował tego typu konstrukcji kontratypu, lecz sam przesądził, które dobro w przypadku kolizji ma być chronione i jest nim interes społeczny. W istocie więc treść art. 137 § 2 Prawa o prokuraturze wyraża kolektywistyczną wizję prawa, w której dobro zbiorowe ma zawsze przewagę nad dobrem jednostki, jeśli tylko prokurator działa wyłącznie w imię interesu społecznego.

Odkodowane z tekstu Konstytucji RP ustrojowe założenia systemu prawnego Rzeczypospolitej Polskiej przeczą jednak owej kolektywistycznej konstrukcji przyjętej przez ustawodawcę w art. 137 § 2 Prawa o prokuraturze. Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 23 marca 1999 r. (sygn. akt K 2/98, OTK z 1999 r., Nr 3, poz. 38), Konstytucja RP w całości swych postanowień daje wyraz pewnemu obiektywnemu systemowi wartości, którego urzeczywistnieniu powinien służyć proces

interpretacji i stosowania poszczególnych przepisów konstytucyjnych. Dla określenia tego systemu wartości centralną rolę odgrywają postanowienia o prawach i wolnościach jednostki, usytuowane przede wszystkim w rozdziale II Konstytucji RP. Stąd też w demokratycznym państwie prawa nie można przyjmować, że dobro zbiorowe ma zawsze pierwszeństwo nad dobrem jednostki.

Należy również zwrócić uwagę na inny aspekt redakcji art. 137 § 2 Prawa o prokuraturze. Przewinienie dyscyplinarne stanowi oczywista i rażąca obraza przepisów prawa, uchybienie godności urzędu, a także inne przewinienie służbowe. Obowiązek przestrzegania prawa przez prokuratorów ma swój konstytucyjny wymiar (art. 7 Konstytucji RP), stąd też oczywista i rażąca obraza przepisów prawa stanowi nie tylko naruszenie praw jednostki, lecz mieści się także w szeroko pojętej kategorii interesu społecznego. W interesie społecznym leży przestrzeganie prawa przez prokuratora, w interesie społecznym leży też to, aby prokurator nie uchybiał godności sprawowanego urzędu i nie dopuszczał się przewinień służbowych. Spoglądając przez pryzmat tych stwierdzeń na art. 137 § 2 Prawa o prokuraturze należy zauważyć, że skonkretyzowane, oczywiste i rażące naruszenia tak rozumianej kategorii interesu społecznego, nie stanowią przewinienia dyscyplinarnego, jeśli zostały uczynione w imię bliżej niesprecyzowanego interesu społecznego. Trywializując nieco problem, treść art. 137 § 2 Prawa o prokuraturze można ująć w ten sposób, że nie stanowi naruszenia interesu społecznego (choć obiektywnie do takiego naruszenia doszło) działanie lub zaniechanie prokuratora podjęte wyłącznie w interesie społecznym.

Skoro z art. 137 § 2 Prawa o prokuraturze da się wywieść treść, według której nie stanowi naruszenia interesu społecznego działanie lub zaniechanie prokuratora podjęte

wyłącznie w interesie społecznym, to niejasność tak ujętego kontratypu przewinienia dyscyplinarnego – w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich - nie da się usunąć za pomocą środków mających na celu wyeliminowanie niejednorodności stosowania prawa. Odbiera to adresatom prawa (w szczególności tym wobec których prokurator dopuścił się oczywistej i rażącej obrazę przepisów prawa) poczucie bezpieczeństwa prawnego i powoduje utratę zaufania do państwa i stanowionego przez to państwo prawa (art. 2 Konstytucji RP). Wszelkie decyzje podejmowane na podstawie art. 137 § 2 Prawa o prokuraturze wobec prokuratorów będą miały w związku z tym charakter arbitralny, skoro obowiązkowi prokuratora przestrzegania prawa (a jest to istota działania prokuratury w świetle art. 2 Prawa o prokuraturze) ustawodawca przeciwstawił kategorię interesu społecznego, który nawet nie musi być ważny, a ponadto dał prymat tak normatywnie ujętej kategorii.

Nie sposób również zrozumieć, w jaki sposób uchybienie godności urzędu prokuratora w ogóle może być dokonane wyłącznie w interesie społecznym. Redagując treść art. 137 § 2 Prawa o prokuraturze ustawodawca przyjął jednak, że jest to możliwe.

W swoim stanowisku procesowym Sejm RP uznał także, że art. 7 Konstytucji RP nie jest adekwatnym wzorcem kontroli art. 137 § 2 Prawa o prokuraturze. Również i tego poglądu nie można podzielić. Treść art. 137 § 2 Prawa o prokuraturze wyłącza bowiem odpowiedzialność funkcjonariusza publicznego jakim jest prokurator za oczywistą i rażącą obrazę przepisów prawa wówczas, gdy jego działania lub zaniechania zostały podjęte wyłącznie w interesie społecznym. Nie ulega więc wątpliwości, że ustawodawca w art. 137 § 2 Prawa o prokuraturze przeciwstawił obowiązek działania funkcjonariusza publicznego na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji RP) bliżej niesprecyzowanej i nie wynikającej ze skonkretyzowanych norm prawnych kategorii interesu społecznego.

Przyznał również prymat owemu interesowi społecznemu, jeśli stanowił on wyłączną motywację do dokonania przez prokuratora oczywistej i rażącej obrazy przepisów prawa.

Na funkcjonariuszach publicznych z mocy art. 7 Konstytucji RP ciąży obowiązek działania na podstawie i w granicach prawa. Uchybienie temu obowiązkowi stanowi zwykle (zwłaszcza zaś w przypadku prokuratora) naruszenie praw jednostki. Dlatego bezkarność dyscyplinarna w sytuacji, gdy działanie lub zaniechanie funkcjonariusza publicznego podjęte zostało wyłącznie w interesie publicznym, nie służy realizacji zasady legalizmu. Kwalifikowane naruszenie prawa przez funkcjonariusza publicznego nie spotyka się w tym przypadku z żadną reakcją, skoro czyn ów w świetle art. 137 § 2 Prawa o prokuraturze w ogóle nie stanowi przewinienia dyscyplinarnego. Bliżej nieokreślony interes społeczny unicestwia więc w tym przypadku wynikający z art. 7 Konstytucji RP obowiązek działania na podstawie i w granicach prawa. Zasada legalizmu zostaje zaś wydrążona z treści wówczas, gdy działanie funkcjonariusza publicznego bez podstawy prawnej i poza granicami prawa nie spotyka się z właściwą sankcją. Takie wydrążenie zostało właśnie opisane w art. 137 § 2 Prawa o prokuraturze, według którego nie stanowi przewinienia dyscyplinarnego działanie lub zaniechanie podjęte bez podstawy prawnej i poza granicami prawa wyłącznie w interesie społecznym. Dlatego też zarzut niezgodny art. 137 § 2 Prawa o prokuraturze z art. 7 Konstytucji RP podtrzymuję.

