

ZAGADNIENIE PRAWNE

Po rozpoznaniu zażaleń pokrzywdzonych na postanowienie Prokuratora Prokuratury Apelacyjnej z dnia 31 grudnia 2013 r. o umorzeniu śledztwa w sprawie o czyn z art. 231 § 1 k.k. i inne.

- 1. jak należy rozumieć wyrażenia „inny organ państwowy” oraz „inna instytucja państwowa” zawarte w art. 115 § 13 pkt. 4 i 6 k.k., jaki jest wzajemny zakres obu tych pojęć;**
- 2. czy Przewodniczący Komisji Weryfikacyjnej powołanej Ustawą z dnia 9 czerwca 2006 r. Przepisy wprowadzające ustawę o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego oraz ustawę o służbie funkcjonariuszy Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służby Wywiadu Wojskowego (Dz. U. 2006 r. Nr 104 poz. 711) jest funkcjonariuszem publicznym w rozumieniu art. 115 § 13 k.k.**

Powyższe zagadnienie prawne wyłoniło się w trakcie rozpoznawania przez Sąd Okręgowy w W. środków odwoławczych (zażaleń) na postanowienie prokuratora Prokuratury Apelacyjnej w W. z dnia 30 grudnia 2013 r. o umorzeniu śledztwa wydanego w sprawie [...].

Przedmiotowym postanowieniem prokurator na podstawie art. 17 § 1 pkt. 2 k.p.k. (wobec braku ustawowych znamion czynu zabronionego) umorzył m.in. postępowanie w sprawie niedopełnienia obowiązków oraz przekroczenia uprawnień w okresie od 17 stycznia 2007 r. do 12 lutego 2007 r. w W. przez funkcjonariusza publicznego Przewodniczącego Komisji Weryfikacyjnej [...] wynikających z ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. Przepisy wprowadzające ustawę o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego oraz ustawę o służbie funkcjonariuszy Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służby Wywiadu Wojskowego (Dz. U. Nr 104 poz. 711 z późn. zm) w ten sposób, że w treści

przygotowanego przez siebie dokumentu w postaci Raportu o działaniach żołnierzy i pracowników WSI oraz wojskowych jednostek organizacyjnych realizujących zadania w zakresie wywiadu i kontrwywiadu wojskowego przed wejściem w życie ustawy z dnia 9 lipca 2003 r. o Wojskowych Służbach Informacyjnych w zakresie określonym w art. 67 ust. 1 pkt. 1-10 Ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. Przepisy wprowadzające ustawę o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego oraz innych działaniach wykraczających poza sprawy obronności państwa i bezpieczeństwa sił zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej podanego do publicznej wiadomości poprzez opublikowanie w Monitorze Polskim nr 11 z dnia 16 lutego 2007 r. poz. 110 umieścić informacje o żołnierzach i pracownikach WSI oraz osobach niebędących żołnierzami oraz pracownikami WSI w sytuacji, gdy nie zostały spełnione przesłanki ustawowe upoważniające do upublicznienia danych tych osób wynikające z art. 70 a cyt. ustawy, nadto poświadczył nieprawdziwe informacje o żołnierzach i pracownikach WSI oraz osobach niebędących żołnierzami lub pracownikami WSI, nadto mając szczególny prawny obowiązek niedopuszczenia do ujawnienia przez inne osoby informacji niejawnych, zaniechał działań zmierzających do zapobieżenia popełnieniu tego przestępstwa, ułatwiając jego popełnienie w ten sposób, że zamieścił w Raporcie niejawne informacje o klauzuli „tajne” lub „ściśle tajne” o pracownikach i współpracownikach oraz operacjach i działaniach prowadzonych przez cywilne służby wywiadowcze państwa tj. Departament I MSW, b. Urząd Ochrony Państwa i Agencję Bezpieczeństwa Publicznego, opisując formy i metody pracy tych służb, a nadto zamieścił niejawne informacje o trwającej operacji wywiadowczej realizowanej przez polskie wojskowe służby wywiadowcze przy udziale służb sojuszniczych, prowadzonej poza terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, które to informacje zawierały dane co do form i metod pracy operacyjnej tych służb oraz osób uczestniczących w działaniach, czym doprowadził do ich upublicznienia przez inne osoby, działając tym samym na szkodę interesu prywatnego wskazanych osób oraz na szkodę interesu publicznego (...) tj. w sprawie o czyn z art. 231 § 1 k.k. w zb. z art. 271 § 1 k.k. w zb. z art. 18 § 3 k.k. w zw. z art. 265 § 1 k.k. w zw. z art. 11 § 2 k.k.

W uzasadnieniu postanowienia prokurator wskazał, że Komisja Weryfikacyjna była specjalnym organem powołanym Ustawą z dnia 9 czerwca 2006 r. Przepisy wprowadzające ustawę o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego (...) do zbadania prawdziwości oświadczeń składanych przez żołnierzy i

pracowników byłych Wojskowych Służb Informacyjnych ubiegających się o przyjęcie do nowo tworzonej Służby Kontrwywiadu Wojskowego i Służby Wywiadu Wojskowego. Dla prokuratora bezspornym było, że Komisja Weryfikacyjna była „innym organem państwowym” w rozumieniu art. 115 § 13 pkt. 4 k.k. a w związku z tym, że jej Przewodniczący nie był jej pracownikiem, nie jest funkcjonariuszem publicznym w rozumieniu przepisów Kodeksu Karnego. Argumentował przy tym, iż powołanie w skład Komisji Weryfikacyjnej nie wiązało się z przyznaniem członkom Komisji Weryfikacyjnej, w tym jej Przewodniczącemu, wynagrodzenia i innych świadczeń pracowniczych. W ocenie Prokuratora w odniesieniu do Przewodniczącego Komisji Weryfikacyjnej nie mógł mieć również zastosowania przepis art. 115 § 13 pkt. 6 k.k., albowiem pojęcie „inna instytucja państwowa” użyte w tym przepisie nie mieści się w pojęciach użytych przez ustawodawcę w pkt. 4 i 5 art. 115 § 13 k.k. a osoby zajmujące kierownicze stanowisko w innej instytucji państwowej stanowią odrębną grupę funkcjonariuszy publicznych. Definiując pojęcie „instytucja państwowa” prokurator wskazał jednocześnie, że pojęciem tym należy objąć wszystkie państwowe jednostki organizacyjne powołane do realizacji konstytucyjnych obowiązków państwa wobec obywateli oraz innych zadań publicznych. Aprobował też pogląd prof. A. Zolla, który mianem instytucji państwowej określił „organy państwowe czyli organy władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej, organy kontroli państwowej łącznie z urzędami powołanymi do ich obsługi, instytucje sprawujące funkcje z zakresu zarządu państwowego oraz inne instytucje należące do państwa, które powołane są do zaspokajanie potrzeb ludności ze strony państwa. W piśmie przewodnim z dnia 14 lutego 2014 r. (k. 15 akt XII Kp 124/14) prokurator dodatkowo sprecyzował, że Komisja Weryfikacyjna była „organem władzy wykonawczej powołanym na mocy ustawy, z określonymi zadaniami związanymi z reorganizacją wywiadu wojskowego”.

Powyższe stanowisko prokuratora znacznie przy tym odbiega od stanowiska wyrażonego - w tej samej sprawie - we wcześniejszym postanowieniu Prokuratora Prokuratury Apelacyjnej w W. z dnia 21 grudnia 2012 r. o częściowym umorzeniu śledztwa o czyn z art. 231 § 1 k.k. i in. a dotyczącym członków Komisji Weryfikacyjnej. Umarzając częściowo śledztwo prokurator wskazał wówczas, że członkom Komisji Weryfikacyjnej nie można przypisać statusu funkcjonariusza publicznego w rozumieniu art. 115 § 13 pkt. 4 k.k., albowiem powołanie tych osób w skład tego organu nie łączyło się z ich zatrudnieniem w tymże organie. Dalej jednak

prokurator wywiódł, że w realiach przedmiotowego śledztwa status funkcjonariusza publicznego przysługuje jedynie Przewodniczącemu Komisji Weryfikacyjnej jako osobie zajmującej kierownicze stanowisko w instytucji państwowej (art. 115 § 13 pkt. 6 k.k.). Postanowieniem z dnia 21 grudnia 2012 r. Sąd Rejonowy [...] utrzymał w mocy przedmiotowe postanowienie.

We wniesionych w tym zakresie zażaleniach poszczególne strony kwestionowały powyższe rozstrzygnięcie prokuratora zarzucając przede wszystkim naruszenie prawa materialnego poprzez błędną wykładnię art. 231 § 1 k.k. w zw. z art. 115 § 13 pkt. 6, czy pkt. 4-5 k.k. I tak (m.in.):

- pełnomocnicy pokrzywdzonej J. M., Z. S., pokrzywdzony Telewizji P. [...] podnosili, że „skoro Komisja Weryfikacyjna była organem państwowym, zaś jej Przewodniczący wyposażony został w kompetencje o randze ustawowej, kierował pracami komisji” to jest funkcjonariuszem publicznym (zażalenie k. 10020 -10022, k. 10026-10028, k. 10029-10031), podobnej argumentacji używał pokrzywdzony A. M. (k. 10189-10199);

- pełnomocnik pokrzywdzonego M. S. podnosił, że definicja funkcjonariusza publicznego w kontekście osób będących w ustawie określanych jako pracownicy nie może być literalnie interpretowana, albowiem intencją ustawodawcy było objęcie penalizacją działań podejmowanych przez sprawców niezależnie od rodzaju stosunku zatrudnienia łączącego sprawcę z instytucją, w imieniu której działa. W uzasadnieniu środka odwoławczego skarżący wskazywał, że pojęcie „pracownik” użyte w art. 115 § 13 k.k. nie powinno być ograniczone tylko i wyłącznie do osób zatrudnionych na podstawie umowy o pracę, ale winno obejmować osoby „współpracujące z instytucjami państwowymi na innych podstawach prawnych”. Nadto wywodził, że „wykładnia logiczna art. 115 § 13 pkt. 6 k.k. wskazuje, że intencją ustawodawcy było objęcie penalizacją sprzecznych z prawem działań wszystkich osób zajmujących kierownicze stanowiska w każdej instytucji państwowej a więc także w administracji rządowej, organach państwowych i samorządu terytorialnego, organach kontroli, nie widząc potrzeby rozszerzenia zakresu penalizacji na działania pracowników wszelkich instytucji państwowych” (k. 10062-10064);

- pełnomocnik pokrzywdzonego M. W. i I. SA [...] podnosił, że wyrażone przez prokuratora stanowisko, iż ocena statusu Przewodniczącego Komisji Weryfikacyjnej winna być dokonywana przez pryzmat art. 115 § 13 pkt. 4 k.k. jest błędne. Skarżący wskazywał, że ani orzecznictwo ani doktryna prawa karnego nie wypracowały

dotychczas jednoznacznego stanowiska odnośnie pojęcia „inna instytucja państwowa” (k. 10066-10071);

- pełnomocnik pokrzywdzonego J. Z. wskazywał z kolei, że sam prokurator ustalając status Komisji Weryfikacyjnej posługiwał się niejednolicie pojęciami „instytucja państwowa”, „organ państwowy”. W ocenie skarżącego dokonując wykładni art. 115 § 13 pkt. 6 k.k. należy mieć na uwadze przede wszystkim wykładnię celowościową, albowiem ustawodawca wprowadzając odrębny pkt. 6 miał na celu wprowadzenie zapisu, który pozwala podmiotom - nie będącym pracownikami - przypisać status funkcjonariusza publicznego w sytuacji, gdy są kierownikami nie tylko instytucji wskazanych w pkt. 4 i 5, ale także - szerzej - wszystkich instytucji państwowych nie mieszczących się w pkt. 4 i 5. W pkt. 4 i 5 ustawodawca wprowadził ograniczenia co do pracownika i co do konkretnych instytucji, zaś w pkt. 6 ograniczeniem jest wyłącznie funkcja kierownicza, która nie zawsze wynika ze stosunku pracy (k. 10073-10079);

- pełnomocnik pokrzywdzonego K. S. zarzucił prokuratorowi, iż powołane przez niego orzecznictwo Sądu Najwyższego zostało wydane na kilka lat przed uchwaleniem ustawy kreującej Komisję Weryfikacyjną, przy czym w cytowanej uchwale Sąd Najwyższy jedynie przykładowo wymienił kilka instytucji w rozumieniu art. 115 § 13 pkt. 6 k.k. nie wskazując desygnatów tego pojęcia. Zarzucił nadto rozstrzygnięciu prokuratora, iż uznając Komisję Weryfikacyjną za „organ państwowy” pominął, iż koniecznym elementem do uznania danego podmiotu za organ państwowy jest jego zdolność do podejmowania władczych decyzji: wyroku (organy sądowe), decyzji administracyjnej, ustawy (Sejm), czy rozporządzenia (w przypadku np. ministra). Takich decyzji władczych Komisja Weryfikacyjna nie mogła podejmować, a zatem nie jest organem państwowym a instytucją państwową (k. 10084-10087);

- pełnomocnik pokrzywdzonego M. Z. wskazywał, że do prawidłowego ustalenia statusu prawnego Komisji Weryfikacyjnej niezbędne jest zrozumienie pojęć „organ państwowy” i „inna instytucja państwowa” użytych w art. 115 § 13 pkt. 4 i 6 k.k. Zdaniem skarżącego „organ państwowy” - w odróżnieniu od „instytucji państwowej” - dysponuje środkami władczymi o charakterze wiążącym tj. wydaje nakazy i zakazy adresowane do erga omnes, bądź rozstrzyga sprawy indywidualne (np. w drodze wyroków sądowych, decyzji administracyjnych) a termin „innych instytucji państwowych” użyty w art. 115 § 13 pkt. 6 k.k. wykracza poza grupę organów

państwowych i obejmuje te instytucje, które organami państwowymi nie są. Kierując się taką argumentacją skarżący podnosił, że skoro Komisja Weryfikacyjna nie posiadała uprawnień władczych a jedynie opiniodawcze nie można jej uznać za organ państwowy - jest inną instytucją państwową - podobną do Instytutu Pamięci Narodowej (zażalenie k. 10123-10127);

- pełnomocnik pokrzywdzonego M. D. argumentował m.in., że pojęcie „innej instytucji państwowej” nie odczekało się wyczerpującej wykładni a przyczyną tego stanu jest fakt, iż definicja zawarta w art. 115 § 13 pkt. 6 k.k. na charakter otwarty a jednocześnie subsydiarny wobec pozostałych elementów definicji funkcjonariusza publicznego. Akceptacja argumentacji prokuratora doprowadziłaby - zdaniem skarżącego - do sytuacji, w której osoba kierująca pracami organu państwowego, nie będąca jego pracownikiem, pozostawałaby bezkarna w razie przekroczenia swoich uprawnień, czy niedopełnienia obowiązków (zażalenie k. 10152-10157);

- z kolei pełnomocnik pokrzywdzonego M. D. w swoim zażaleniu wskazywał, że dla niniejszej sprawy zasadne jest ustalenie statusu nie Komisji Weryfikacyjnej jako organu, gdyż to nie Komisja jest autorem Raportu, ale Przewodniczącego tej Komisji, który stanowił samodzielny organ powołany ustawą do realizacji ustawowych celów. Zdaniem skarżącego Przewodniczący Komisji Weryfikacyjnej funkcję tę wykonywał w ramach funkcji Wiceministra Obrony Narodowej (z tego tytułu pobierał wynagrodzenie, a za pracę w Komisji Weryfikacyjnej przysługiwały mu diety oraz zwroty kosztów podróży i noclegów na zasadach określonych w przepisach dotyczących należności przysługujących pracownikowi zatrudnionemu w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej z tytułu podróży służbowej na obszarze kraju) i w związku z tą właśnie funkcją (wiceministra) był funkcjonariuszem publicznym w rozumieniu art. 115 § 13 k.k. (zażalenie k. 10260-10277).

Zgodnie z dyspozycją art. 441 § 1 k.p.k. sąd odwoławczy może wystąpić do Sądu Najwyższego o rozstrzygnięcie zagadnienia prawnego wówczas, gdy mając wątpliwości, których samodzielnie nie jest w stanie wyjaśnić uznaje, że przepis ustawy mający zastosowanie w danej sprawie wymaga zasadniczej wykładni. W postanowieniu z dnia 17 października 1996 r., I KZP 24/96, jak też w postanowieniu z dnia 27 lutego 2013 r. w sprawie I KZP 1/13 Sąd Najwyższy wypowiedział się, iż zarówno w doktrynie jak i orzecznictwie utrwalony jest już pogląd, że wystąpienie z

pytaniem prawnym do Sądu Najwyższego we wskazanym trybie jest możliwe, jeśli spełnione zostały następujące warunki:

- w postępowaniu odwoławczym wyłoniło się "zagadnienie prawne", czyli istotny problem interpretacyjny, a więc taki, który dotyczy przepisu rozbieżnie interpretowanego w praktyce sądowej lub przepisu o wadliwej redakcji albo niejasno sformułowanego, dającego możliwość różnych przeciwstawnych interpretacji;

- zagadnienie to wymaga "zasadniczej wykładni ustawy", czyli przeciwdziałania rozbieżnościom interpretacyjnym, już zaistniałym w orzecznictwie bądź mogącym - z uwagi np. na istotne różnice poglądów doktryny - w nim zaistnieć, które to rozbieżności są niekorzystne dla prawidłowego funkcjonowania prawa w praktyce;

- pojawiło się ono "przy rozpoznawaniu środka odwoławczego", a więc jest powiązane z konkretną sprawą, i to w taki sposób, że od rozstrzygnięcia tego zagadnienia prawnego zależy rozstrzygnięcie danej sprawy

- sąd odwoławczy nie jest w stanie usunąć powstałych wątpliwości samodzielnie.

W ocenie Sądu Okręgowego w przedmiotowej sprawie zostały spełnione wszystkie wyżej wymienione warunki a od rozstrzygnięcia powyższego zagadnienia prawnego zależy rozstrzygnięcie zarzutów podniesionych przez strony w zażaleniach na postanowienie o umorzeniu śledztwa w zakresie dotyczącym czynu z art. 231 § 1 k.k. i in.

Ustawodawca sformułował pojęcie „funkcjonariusza publicznego” w art. 115 § 13 k.k. Definicja ta jest definicją legalną. Została bowiem umieszczona w rozdziale zatytułowanym „objaśnienie wyrażeń ustawowych” co oznacza, że ustawodawca narzucił sądom konkretny i wiążący sposób interpretacji określenia „funkcjonariusz publiczny” w ramach całego kodeksu karnego, brak możliwości odstępstwa od wykładni językowej na rzecz wykładni funkcjonalnej bądź systemowej.

Definicja ta jednocześnie nie opiera się na jednym kryterium wyodrębniającym, ale jest definicją przez wyliczenie - wymienia dziewięć grup podmiotów uznanych za funkcjonariuszy publicznych. Przy czym grupy te zostały określone przy użyciu zróżnicowanych metod. W pierwszej z tych grup funkcjonariusz publiczny został wskazany z nazwy: Prezydent RP, poseł na Sejm RP, poseł do Parlamentu Europejskiego, senator, radny, sędzia, ławnik, prokurator, notariusz, komornik, kurator sądowy, syndyk, nadzorca sądowy i zarządca, osoba pełniąca czynną służbę wojskową, funkcjonariusz Służby Więziennej, funkcjonariusz

organu powołanego do ochrony bezpieczeństwa publicznego, funkcjonariusz finansowego organu postępowania przygotowawczego lub organu nad nim nadrzędnego (art. 115 § 13 pkt. 1, 2, 2a, 3, 7 i 8). Druga grupa została określona poprzez wskazanie rodzaju działalności danej osoby: osoba niezatrudniona w administracji rządowej, samorządowej lub w innym organie państwowym, ale upoważniona do wydawania decyzji administracyjnych, osoba orzekająca w organach dyscyplinarnych działających na podstawie ustawy (pkt. 3 i 4 art. 115 § 13 k.k.). Kolejna grupa została wyodrębniona według kryterium podmiotu zatrudniającego oraz według kryterium wykonywanej w tym podmiocie działalności tj. osoba będąca pracownikiem administracji rządowej, innego organu państwowego lub samorządu terytorialnego, chyba że pełni wyłącznie czynności usługowe, osoba będąca pracownikiem organu kontroli państwowej lub samorządu terytorialnego, chyba że pełni wyłącznie czynności usługowe, pracownik międzynarodowego trybunału karnego, chyba że pełni w nim wyłącznie czynności usługowe oraz osoba zajmująca kierownicze stanowisko w innej instytucji państwowej, (pkt. 4, 5, 6 i 9 art. 115 § 13 k.k.).

Powyższy katalog uznać należy za katalog zamknięty tj. funkcjonariuszem publicznym może być tylko i wyłącznie osoba, która należy do jednej z kategorii wskazanych w art. 115 § 13 k.k. Jednoznacznie w taki sposób wypowiedział się Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 8 grudnia 2004 r. w sprawie IV KK 126/2004, wskazując wyraźnie, „iż przepis ten podlega ścisłej wykładni i należy go interpretować zawężająco. Uznanie bowiem danej osoby za funkcjonariusza publicznego rodzi dla niej doniosłe konsekwencje prawne w razie uznania, że może być podmiotem przestępstwa indywidualnego określonego w art. 231 § 1 k.k.” Również w wyroku z dnia 16 czerwca 2011 r. w sprawie II KK 337/10 Sąd Najwyższy potwierdził, że zawarta w art. 115 § 13 k.k. definicja legalna funkcjonariusza publicznego jest definicją zakresową pełną, albowiem wymienia wszystkie elementy definiowanego pojęcia. W orzecznictwie Sądu Najwyższego pojawiły się jednak i takie orzeczenia, które podważyły tę zasadę. W uchwale z dnia 30 kwietnia 2003 r. w sprawie I KZP 12/03 Sąd Najwyższy przyjął bowiem, iż „ asesor komorniczy (nie wymieniony w art. 115 § 13 k.k.) wykonujący we wskazanych przypadkach klasyczne czynności komornicze ma status funkcjonariusza publicznego w rozumieniu art. 115 § 13 pkt. 3 k.k. argumentując, iż odmienne stanowisko co do tej kwestii skutkowałoby z jednej strony brakiem kwalifikowanej, karnoprawnej ochrony asesora komorniczego

wypełniającego czynności komornika w określonych przypadkach, z drugiej strony zaś niemożnością pociągnięcia go do odpowiedzialności karnej za przestępstwa, których podmiotem może być tylko funkcjonariusz publiczny”. Stąd rodzi się pytanie, czy o nadaniu danej osobie statusu funkcjonariusza publicznego rzeczywiście decyduje wyłącznie możliwość zaliczenia jej do katalogu z art. 115 § 13 k.k. czy też należy in concreto uwzględnić dodatkowe kryterium w postaci konkretnej czynności służbowej przez nią wykonywanej.

W ocenie Sądu Okręgowego pomimo istnienia legalnej definicji „funkcjonariusza publicznego” o faktycznym zakresie jej zastosowania niejednokrotnie decydują sądy w indywidualnie rozstrzyganych sprawach, co stwarza niebezpieczeństwo niejednolitej wykładni, opartej na niejednoznacznych założeniach. Niewątpliwie przyczyną tego stanu rzeczy jest bardzo szeroki i niejednorodny charakter katalogu określonego w art. 115 § 13 k.k. oraz brak możliwości ustalenia jednolitego kryterium klasyfikacyjnego, którym kierował się ustawodawca przy wyznaczaniu zakresu tego pojęcia (czy kryterium tym jest posiadanie przez konkretną osobę określonego, władczego zakresu uprawnień wykonywanych w sferze publicznej, czy też przesłanką decydującą o zaliczeniu danej osoby do kręgu funkcjonariuszy publicznych jest publiczny charakter zadań instytucji, w jakiej ta funkcja jest wykonywana bądź samej funkcji?). Przy czym - dla rozpoznania niniejszej sprawy istotny problem interpretacyjny istnieje przede wszystkim w odniesieniu do pkt. 4 i 6 art. 115 § 13 k.k., albowiem w tym zakresie przepis ten został nieostro, nieprecyzyjnie zredagowany, dając tym samym możliwość różnych przeciwstawnych interpretacji. W punktach tych ustawodawca posłużył się klauzulami opisowymi i zwrotami niedookreślonymi, których definicji w kodeksie karnym nie zawarł.

Podkreślić również należy, iż w związku z tym, iż definicja funkcjonariusza publicznego zawarta w obowiązującym Kodeksie Karnym nie pokrywa się z definicją zawartą w art. 120 § 11 Kodeksu karnego z 1969 r. korzystanie z dorobku doktryny i orzecznictwa Sądu Najwyższego wypracowanego pod rządami k.k. z 1969 r. nie jest możliwe.

Art. 115 § 13 w pkt. 4 i 6 k.k. uzależnia status funkcjonariusza publicznego od zatrudnienia w „administracji rządowej”, „innym organie państwowym” lub „samorządzie terytorialnym”, jak również od „uprawnienia do wydawania decyzji administracyjnych” przez inną osobę nie będącą zatrudnioną w administracji

rządowej, innym organie państwowym lub samorządzie terytorialnym, jak też „od zajmowania kierowniczego stanowiska w innej instytucji państwowej”. Dokonując oceny, czy dana osoba w świetle pkt. 4 i 6 art. 115 § 13 k.k. jest funkcjonariuszem publicznych konieczne wydaje się zatem scharakteryzowanie w pierwszej kolejności podmiotu, w którym jest zatrudniona bądź, w którym zajmuje kierownicze stanowisko. Pojęcia „inny organ państwowy” i „inna instytucja państwowa” nie zostały jednak w Kodeksie karnym zdefiniowane. Dodatkowo użycie w art. 115 § 13 pkt. 6 k.k. w odniesieniu do instytucji państwowej wyrażenia „inna” powoduje, że konieczne jest wyjaśnienie zakresu tego pojęcia poprzez ustalenie, o jaką inną instytucję państwową ustawodawca chodzi - czy inną niż podmioty wymienione tylko w pkt. 4 art. 115 § 13 k.k., czy inną niż te, które zostały wymienione we wszystkich pozostałych punktach tego przepisu.

Poszukując odpowiedzi na te pytania Sąd Okręgowy w pierwszej kolejności sięgnął do przepisów Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, w której użyto określenia „organy władzy publicznej” (art. 7) i do których to organów, ustawa zasadnicza zalicza organy władzy ustawodawczej (Sejm i Senat), władzy wykonawczej (Prezydent RP i Rada Ministrów) oraz organy władzy sądowniczej (sądy i trybunały). Określając system organów państwowych Konstytucja RP przyjmuje zatem za punkt wyjścia trójpodział władzy wyróżniający trzy istotne cechy funkcjonowania państwa, do których należy stanowienie prawa, jego wykonywanie oraz rozstrzyganie sporów prawnych. Organy te można określić jako samoistne, działające bezpośrednio w imieniu państwa i na jego rachunek, a przede wszystkim jako organy dysponujące kompetencjami o charakterze władczym (imperium).

W art. 115 § 13 pkt. 4 k.k. ustawodawca posługuje się jednak pojęciem „inny organ państwowy” przy czym wyrażenie to znajduje się po przecinku, po wyrażeniu „osoba będąca pracownikiem administracji rządowej”, co - zgodnie z wykładnią językową - przemawia za przyjęciem, że „inny organ państwowy” to organ inny niż „administracja rządowa”. Skoro więc pod pojęciem „administracji rządowej” użytym przez ustawodawcę w art. 115 § 13 pkt. 4 k.k. rozumie się urzędy administracji organizacyjnie i funkcjonalnie podporządkowane Radzie Ministrów jako całości, Prezesowi Rady Ministrów, poszczególnym ministrom albo wojewodom bezpośrednio lub za pośrednictwem innych organów podległych organizacyjnie lub funkcjonalnie tym podmiotom (tak mi. in. Z. Kallaus „Przestępstwa przeciwko działalności instytucji państwowych i samorządu terytorialnego, Nowa kodyfikacja karna. Krótkie

komentarze z. II, Warszawa 1997”, Andrzej Wróbel w Komentarzu aktualizowanym do Kodeksu Postępowania Administracyjnego, wyrok TK z dnia 28 kwietnia 1999 r., K 3/99, OTK 1999 nr 4 poz. 73) - to pod pojęciem „inny organ państwowy” należałoby rozumieć inny niż administracja rządowa organ władzy wykonawczej, organy władzy ustawodawczej i sądowniczej.

Przeegląd istniejącej w tym zakresie literatury oraz orzecznictwa Sądu Najwyższego prowadzi jednak do wniosku, iż pojęciu „inny organ państwowy” użytym w art. 115 § 13 pkt. 4 k.k. towarzyszy wiele interpretacji. I tak Z. Kallaus (Przestępstwa przeciwko działalności instytucji państwowych i samorządu terytorialnego, Nowa kodyfikacja karna. Krótkie komentarze z. II, Warszawa 1997) za „inny organ państwowy” uznaje tylko i wyłącznie jednostkę organizacyjną administracji państwowej, w skład której wejdą urzędy, których kierownicy nie wchodzi w skład Rady Ministrów i w związku z tym nie posiadają przymiotu organu administracji rządowej”. Tytułem przykładu autor podaje centralny organ administracji państwowej w postaci Komendanta Głównego Straży Pożarnej, którego aparatem pomocniczym na szczeblu centralnym jest Komenda Główna Straży Pożarnej, terenowe jednostki organizacyjne administracji państwowej o charakterze branżowym np. Okręgowe Urzędy Górnicze. Z Kallaus twierdzi nadto, że termin „organ państwowy” wykazuje konotacje wyłącznie z jednostkami organizacyjnymi usytuowanymi w strukturze administracyjnej (a administracja to ta działalność państwa, która nie jest ustawodawstwem ani wymiarem sprawiedliwości). Z kolei Z. Jarosz i S. Zawadzki (Prawo Konstytucyjne, Warszawa 1987) za „organ państwowy” uważają zorganizowaną instytucję utworzoną na podstawie przepisów prawa i powołaną do wykonywania określonych zadań w imieniu państwa i przy zastosowaniu środków wynikających z charakteru władzy państwowej. A. Marek w swoim Komentarzu do Kodeksu Karnego wskazuje z kolei, że „inny organ państwowy” to organ niewchodzący w skład administracji rządowej, przy czym autor nie definiuje tego pojęcia a przykładowo wymienia w tej grupie Sejm, Senat, Kancelarię Prezydenta, Rzecznika Praw Obywatelskich, sądy, prokuraturę. Również w Komentarzu Kodeks Karny Część Ogólna pod redakcją A. Zolla do art. 115 § 13 k.k. nie podjęto próby zdefiniowania tego pojęcia, wskazując jedynie, że termin „organ państwowy użyty w art. 115 § 13 pkt. 4 k.k. jest zakresowo węższy zarówno od terminu „instytucja państwowa” jak i od terminu „państwowa jednostka organizacyjna” a status funkcjonariusza publicznego powiązany jest z zatrudnieniem

w ramach stosunku pracy w określonym organie: administracji rządowej, innym organie państwowym, organie kontroli państwowej. Stwierdzono nadto, że niekiedy ustalenie, czy dana osoba jest pracownikiem któregoś z organów wymienionych w art. 115 § 13 pkt. 4 i 5 nie jest zadaniem łatwym, za ilustrację czego ma służyć kazus likwidatora przedsiębiorstwa państwowego, analizowany przez Sąd Najwyższy w uchwale z 17 maja 2000 r. (I KZP 10/2000, OSNKW 2000, z. 5-6, poz. 40; z krytyczną glosę do tego orzeczenia M. Surkonta). Przy czym w tym samym komentarzu próba definiowania pojęcia „organu państwowego” podejmowana jest jeszcze kilkakrotnie. I tak w komentarzu do przestępstw opisanych w rozdziale XXIX Kodeksu Karnego (przy okazji definiowania pojęcia instytucji państwowej) wskazano, że organy państwowe to organy władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej, przy komentarzu do art. 224 § 1 k.k., że „inny organ państwowy” to osoby lub grupy osób, których określone prawem działanie uważane jest za działanie państwa np. Sejm, Senat, Trybunał Konstytucyjny, KRRiT, Agencja Nieruchomości Rolnych, zaś przy komentarzu do art. 242 § 1 k.k. podano, że „inny organ państwowy” to każdy organ państwowy, który ma - działając w ramach swych kompetencji - ustawowe prawo pozbawienia człowieka wolności, zatrzymania. Będzie nim więc prokurator, organa Policji, ABW. Z kolei przez „polski organ państwowy” w kontekście znamion przestępstwa określonego w art. 132 k.k. komentatorzy rozumieją „organ zajmujący się ochroną bezpieczeństwa zewnętrznego lub wewnętrznego Rzeczypospolitej Polskiej, a więc organ wywiadu lub kontrwywiadu tj. organ realizujący zadania w zakresie działalności wywiadowczej”. Powyżej przytoczone poglądy dowodzą zatem, że w doktrynie nie sformułowano w sposób jednolity, pełny pojęcia „inny organ państwowy” użytego w art. 115 § 13 pkt. 4 k.k.

Wyrażeniem „inny organ państwowy” posługuje się również Kodeks postępowania administracyjnego (art. 1 pkt. 2 k.p.a.), przy czym kodeks ten również nie zawiera legalnej definicji tego pojęcia. W Komentarzu do Kodeksu Postępowania Administracyjnego A. Wróbel wskazuje (zauważając że rozumienie tego pojęcia jest sporne zarówno w doktrynie jak i orzecznictwie), że „pojęcie innego organu państwowego oznacza inną - niż organ administracji publicznej - wyodrębnioną kompetencyjnie i organizacyjnie część aparatu państwowego (jednostkę organizacyjną) powołaną do wykonywania oznaczonych przez prawo zadań państwowych (powołując się przy tym na E. Ochendowskiego, Centralne organy administracji (w:) System prawa administracyjnego, t. 2, System prawa

administracyjnego, red. J. Jendrośka, Ossolineum 1977, s. 6; M. Stahl, Zagadnienia ogólne (w:) System prawa administracyjnego, t. 6, Podmioty administrujące, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2011, s. 64-92). Definicja ta jest zatem bardzo szeroka i - o czym będzie mowa poniżej - przypomina definicję, którą posługują się komentatorzy, wyjaśniając pojęcie „instytucji państwowej”. Przy czym - w ocenie Sądu Okręgowego - wydaje się, że definicji tej nie można wprost przełożyć na grunt Kodeksu karnego, albowiem pojęcie „inny organ państwowy” użyte w Kodeksie postępowania administracyjnego nierozzerwalnie wiąże ten organ z kompetencją do wydawania decyzji administracyjnych w sprawach z zakresu administracji publicznej.

Wątpliwości co do interpretacji pojęcia „inny organ państwowy” nie usuwa sięgnięcie do orzecznictwa Sądu Najwyższego, albowiem Sąd Najwyższy w zasadzie nie wypowiedział się na ten temat. Jedynie w postanowieniu z dnia 8 grudnia 2004 r. w sprawie IV KK 126/04 Sąd Najwyższy - uznając, że leśniczy Lasów Państwowych nie jest funkcjonariuszem publicznym w rozumieniu art. 115 § 13 k.k. - lakonicznie stwierdził, że „inny organ państwowy” to „wyodrębniona jednostka aparatu państwowego pełniąca określone funkcje życia publicznego”. A zatem w uzasadnieniu swojego orzeczenia Sąd Najwyższy bardzo szeroko i ogólnie zdefiniował to pojęcie, nie wskazując żadnych czytelnych kryteriów odróżniających ten organ od „innej instytucji państwowej” (o czym szerzej poniżej).

Odnotować w tym miejscu należy dwa postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 17 maja 2012 r. V KK 37/12 oraz z dnia 17 lutego 2010 r. III K 333/09, w których to Sąd Najwyższy stwierdził, iż „funkcjonariuszem publicznym w rozumieniu art. 115 § 13 pkt. 4 k.k. jest pracownik samorządu terytorialnego w ujęciu określonym w ustawie z 2008 r. o pracownikach samorządowych, o ile nie pełni wyłącznie funkcji usługowych”. Sąd Najwyższy w orzeczeniach tych zwrócił uwagę, że wprawdzie Kodeks Karny nie zawiera katalogu osób mających status „pracownika samorządu terytorialnego”, to jednak w systemie prawa funkcjonuje definicja ustawowa „pracownika samorządowego” określona w powołanej powyżej ustawie. Czy zatem poszukując desygnatu pojęć „pracownik administracji rządowej”, „pracownik innego organu państwowego” - w rozumieniu art. 115 § 13 pkt. 4 k.k. - należy sięgać odpowiednio do Ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (odnoszącej się do pracowników zatrudnionych w administracji rządowej) oraz do Ustawy z dnia 16

września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych i za funkcjonariuszy publicznych uznawać tylko osoby wymienione w tych ustawach?

Analiza tej ostatniej ustawy wskazuje, że wprawdzie nie posługuje się ona pojęciem „organu państwowego, czy innego organu państwowego”, ale warto odnotować, że pierwotna jej wersja dotyczyła osób zatrudnionych w urzędach naczelnym, centralnym i terenowym organów administracji państwowej, Kancelarii Sejmu i Kancelarii Rady Państwa oraz urzędach podległych naczelnym organom władzy państwowej oraz naczelnym i centralnym organom administracji państwowej, które to organy w doktrynie (szczególnie prawa administracyjnego) definiuje się jako organy państwa. Dopiero nowelizacja wprowadzona ustawą z dnia 2 grudnia 1994 r. o zmianie ustawy o pracownikach urzędów państwowych (Dz. U. Nr 136, poz. 704 z późn. zm.), przekształciła jej brzmienie na precyzyjne wyliczenia urzędów wskazując, iż ustawa określa obowiązki i prawa urzędników państwowych oraz innych pracowników zatrudnionych w Kancelarii Sejmu, w Kancelarii Senatu, w Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, w Sądzie Najwyższym, w Biurze Trybunału Konstytucyjnego, w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich, w Biurze Rzecznika Praw Dziecka, w Biurze Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, w Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa w sprawach nieuregulowanych w odrębnych przepisach, w Krajowym Biurze Wyborczym, w regionalnych izbach obrachunkowych, w Biurze Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych, w Instytucie Pamięci Narodowej - Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu a nadto określa obowiązki i prawa osób zatrudnionych w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, w urzędach ministrów i przewodniczących komitetów wchodzących w skład Rady Ministrów oraz urzędach centralnych organów administracji rządowej, w urzędach wojewódzkich oraz innych urzędach stanowiących aparat pomocniczy terenowych organów administracji rządowej podległych ministrom lub centralnym organom administracji rządowej, w Rządowym Centrum Legislacji, w komendach, inspektoratach i innych jednostkach organizacyjnych stanowiących aparat pomocniczy kierowników zespolonych służb, inspekcji i straży wojewódzkich oraz kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży, w Biurze Nasiennictwa Leśnego - wobec których nie mają zastosowania przepisy ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej. Czy zatem można przyjmować, iż „innym organem państwowym” w rozumieniu art. 115 § 13 pkt. 4 k.k. będą tylko organy wymienione w tej ustawie.

Kodeks karny nie definiuje również pojęcia „inna instytucja państwowa” użytego w art. 115 § 13 pkt. 6 k.k. W literaturze podnosi się, że „inna instytucja państwowa” to określenie szersze zakresowo od pojęcia organ państwowy lub samorządowy a węższe od pojęcia państwowej jednostki organizacyjnej, którym to pojęciem posługiwał się ustawodawca w kodeksie karnym z 1969 r. Według definicji słownikowych instytucją państwową jest zakład o charakterze publicznym zajmujący się określonym zakresem spraw, działający w określonej dziedzinie, wszelkie jednostki organizacyjne, które wchodzi w skład organizacji państwowej. O. Górniok („Z problematyki przestępstw przeciwko działalności instytucji państwowych i samorządu terytorialnego” Prokuratura i Prawo z. 5, 2000) pojęcie to zdefiniowała z kolei „jako zespół urządzeń materialnych i organizacyjnych, których zadaniem jest zaspokojenie potrzeb jednostkowych i grupowych oraz zapewnienie sprawnego funkcjonowania zbiorowości jako całości a wchodzące w skład instytucji państwowej osoby uprawnione są do wykonywania czynności określanych publicznie i bezosobowo”. Przy czym przedstawiciele doktryny w publikowanych komentarzach najczęściej wymieniają jedynie tytułem przykładu podmioty, które uznają za „inne instytucje państwowe” w rozumieniu art. 115 § 13 pkt. 6 k.k. np. Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Kasę Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, Polską Akademię Nauk, Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, Krajową Agencję Rynku Rolnego, Narodowy Bank Polski i inne fundusze celowe. Nadto część przedstawicieli doktryny wskazuje również, że brak jest podstaw do ograniczenia tego pojęcia tylko do takich struktur państwowych, których zadaniem jest podejmowanie decyzji władczych a pojęciem tym winny też zostać objęte wszystkie państwowe jednostki organizacyjne, powołane do realizacji konstytucyjnych obowiązków państwa wobec obywatela oraz innych zadań publicznych jak np. państwowe szkoły wyższe, publiczne zakłady opieki zdrowotnej utworzone przez organ państwowy (tak np. w komentarzach do Kodeksu Karnego A. Marek, A. Zoll). W Komentarzu Kodeks Karny Część ogólna pod redakcją A. Zolla wyrażono pogląd, iż pojęcie instytucji państwowej jest zakresowo węższe od pojęcia państwowej jednostki organizacyjnej i nie obejmuje (w szczególności) podmiotów, za pośrednictwem których państwo (Skarb Państwa) prowadzi działalność gospodarczą np. przedsiębiorstw państwowych. Jedynie O. Górniok próbuje określić zakres pojęcia instytucji państwowej zawężając, ograniczając je do jednostek państwowych, których zadaniem jest podejmowanie decyzji władczych (Z problematyki przestępstw

przeciwko działalności instytucji państwowych i samorządu terytorialnego, Prok. i Pr. 2000, nr 5).

Przy czym wydaje się, że komentatorzy stoją na stanowisku, że w pkt. 6 art. 115 § 13 k.k. jest mowa o instytucji państwowej, ale innej aniżeli organy wymienione w pkt. 4 i 5 art. 115 § 13 k.k.

Pojęciem „instytucja państwowa” ustawodawca posłużył się również w Kodeksie wykroczeń. W art. 47 § 4 k.w. ustawodawca stwierdza, że „instytucją państwową (...), jest również przedsiębiorstwo, w którym Skarb Państwa (...) jest udziałowcem”, przy czym również nie definiuje tego pojęcia. W komentarzu do Kodeksu Wykroczeń pod red. T. Grzegorzcyka wskazano, że „instytucjami państwowymi (...) są oprócz przedsiębiorstw z udziałem Skarbu Państwa także m.in. sądy, prokuratura, Policja, urzędy państwowe i samorządowe, inspekcje (np. Inspekcja Handlowa, Inspekcja Sanitarna, Państwowa Inspekcja Pracy czy Państwowa Inspekcja Ochrony Środowiska), straże (np. Państwowa Straż Pożarna, straż miejska/gminna, straże leśne, straże parków narodowych), instytucje kontroli (np. Najwyższa Izba Kontroli i jej delegatury czy regionalne izby obrachunkowe), służby zdrowia (np. szpitale, kliniki), ubezpieczeń społecznych (ZUS, KRUS), użyteczności publicznej (np. zakłady komunikacji miejskiej) lub kulturalnej i oświatowej, o ile nie są jednostkami prywatnymi (np. muzea, teatry, szkoły czy uczelnie), itd.”

Pojęciem „inna instytucja państwowa” - w odniesieniu do art. 115 § 13 pkt. 6 k.k. - w zasadzie nie zajmował się Sąd Najwyższy. Jedynie w uchwale 7 sędziów z dnia 20 czerwca 2001 r. w sprawie I KZP 5/01 Sąd Najwyższy stwierdził, „że kodeks karny z 1997 r. nie definiuje pojęcia "instytucja państwowa" a w doktrynie do instytucji państwowych zaliczono organy kontroli państwowej, sądy, kolegia do spraw wykroczeń, urzędy. Wyrażono też pogląd, że należy zaliczyć do nich także podmioty prawne i jednostki organizacyjne powołane przez organy państwowe dla celów użyteczności publicznej. Nie budziło przy tym wątpliwości Sądu Najwyższego, że pojęcie instytucja państwowa jest w porównaniu z pojęciami administracja rządowa, organ państwowy lub samorządowy pojemniejsze. Sąd Najwyższy doszedł również do przekonania, że zestawienie w art. 115 § 13 pkt. 6 z pkt. 4 prowadzi do wniosku, że pojęcie „inna instytucja państwowa” obejmuje swoim zakresem właśnie "inne", tj. poza jednostkami organizacyjnymi administracji państwowej, instytucje państwowe, czyli urzędy albo podobne struktury państwowe wykonujące zadania publiczne (np.

ZUS, KRUS, NBP, PAN). Dlatego też publiczny zakład opieki zdrowotnej, którego celem działania jest udzielanie świadczeń zdrowotnych, nie został przez Sąd Najwyższy uznany za inną instytucję państwową w rozumieniu art. 115 § 13 pkt. 6 k.k., nawet w przypadku, gdy jego organem założycielskim był organ administracji rządowej a lekarz zajmujący stanowisko ordynatora oddziału w publicznym zakładzie opieki zdrowotnej nie jest funkcjonariuszem publicznym w rozumieniu art. 115 § 13 pkt. 6 k.k., pomimo, że zajmuje w nim kierownicze stanowisko.

Do pojęcia „instytucji państwowej” Sąd Najwyższy odniósł się również w uchwale z dnia z dnia 23 sierpnia 2007 r. w sprawie SNO 42/07 w kontekście interpretacji art. 304 § 2 k.p.k. nakładającego obowiązek niezwłocznego zawiadomienia prokuratora lub policji o popełnieniu przestępstwa ściganego z urzędu na instytucje państwowe i samorządowe, które w związku ze swą działalnością dowiedziały się o popełnieniu przestępstwa wskazując, że przy interpretacji tego pojęcia punktem odniesienia muszą być przepisy Konstytucji, w której użyto określenia "organy władzy publicznej", zaliczając do nich organy władzy ustawodawczej, wykonawczej (organy administracji rządowej), sądowniczej oraz organy samorządu terytorialnego. Stąd dla Sądu Najwyższego stało się oczywistym, że np. sąd jest instytucją państwową w rozumieniu art. 304 § 2 k.p.k., z tym, że w rozumieniu organizacyjnym a nie instytucjonalnym, czy procesowym. Podkreślono również, że pojęcie "instytucja państwowa" zawarte w art. 304 § 2 k.p.k. niewątpliwie nawiązuje do państwowej jednostki organizacyjnej, która składa się z funkcjonariuszy różnego szczebla i charakteru, dysponuje określonymi środkami rzeczowymi, jest organizacyjnie wyodrębniona i ma swoją administrację a w jej imieniu działa organ tej jednostki organizacyjnej, czyli osoba uprawniona do jej reprezentowania na zewnątrz.

Sąd Okręgowy zapoznał się również z treścią wyroku Sądu Apelacyjnego w Łodzi z dnia 14 lutego 2001 r., II Aka 252/00 (teza publ. LEX). Jednakże i w tym orzeczeniu nie zostały wskazane kryteria, które winny decydować za uznaniem danego podmiotu za inną instytucję państwową w rozumieniu art. 115 § 13 pkt. 6 k.k. Sąd Apelacyjny w Łodzi stwierdził bowiem, że „wprawdzie art. 115 § 13 pkt. 6 k.k. nadał status funkcjonariuszy publicznych także osobom zajmującym kierownicze stanowisko w innej instytucji państwowej, to jednak po odrzuceniu przez obecnie obowiązujący Kodeks karny definicji pojęcia „instytucji państwowej” zawartej dotychczas w art. 120 § 12 d.k.k. za instytucję taką należy obecnie uznać jednostkę organizacyjną, której funkcje społeczne można przyrównać do funkcji organów

administracji rządowej, organu państwowego lub samorządowego, jak np. ZUS”. A zatem w orzeczeniu tym położono nacisk na „funkcję społeczną” danej instytucji państwowej. Z kolei Sąd Apelacyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 29 lutego 2012 r. II AKa 31/12 (publ. LEX) argumentował, że wobec tego, iż pojęcie „instytucja państwowa” jest węższe od pojęcia „inna państwowa jednostka organizacyjna” używanym przez Kodeks karny z 1969 r. to „w gronie osób będących funkcjonariuszami publicznymi znajdują się tylko ci, którzy zajmują kierownicze stanowisko w wyodrębnionych strukturach państwowych, których zadaniem jest podejmowanie decyzji władczych z jednoczesnym wyeliminowaniem tych, które zajmują wprawdzie kierownicze stanowisko w wyodrębnionych strukturach państwowych, ale których zadaniem jest pełnienie funkcji innego rodzaju w tym o charakterze gospodarczym, usługowym itp.” Dlatego też, zdaniem tego Sądu, w pojęciu „instytucja państwowa” użytym w art. 115 § 13 pkt. 6 k.k. nie mieści się publiczny zakład opieki zdrowotnej, albowiem jego pracownicy nie wykonują funkcji władczych w ramach ściśle pojmowanego imperium państwowego. A zatem Sąd Apelacyjny we Wrocławiu - interpretując pojęcie „instytucji państwowej” jako główne kryterium przyjął publiczny (a nie społeczny jak Sąd Apelacyjny w Łodzi) charakter zadań danej instytucji.

Przytoczone powyżej poglądy jednoznacznie wskazują, iż przepis art. 115 § 13 pkt. 4 i 6 k.k. w odniesieniu do pojęć „inny organ państwowy” i „inna instytucja państwowa” wymaga zasadniczej wykładni ustawy. W ocenie Sądu Okręgowego ustawodawca w aktach prawnych dość swobodnie używa - jako zamiennych - takich określeń jak państwowe jednostki organizacyjne, urzędy państwowe, organy państwowe, organy władzy publicznej, organy administracji rządowej, instytucje państwowe. Taka praktyka widoczna jest również w publikacjach doktryny a nawet w orzecznictwie Sądu Najwyższego. Jakie są zatem obiektywne kryteria, które decydują, że dany podmiot jest „organem państwowym, innym organem państwowym” a jakie, by uznać go „za instytucję państwową, inną instytucję państwową” w rozumieniu art. 115 § 13 k.k.

Niezbędne jest również wyjaśnienie, jaki jest wzajemny zakres tych dwóch pojęć, czy „inna instytucja państwowa” to tylko „inna” niż wymienione w pkt. 4 art. 115 § 13 k.k. a jeśli tak, czy oznaczałoby to, że zakres pojęć „inny organ państwowy” i „inna instytucja państwowa” się wyklucza, czy też pojęcie „inna instytucja

państwowa” jest szersze i swoim zakresem obejmuje także pojęcie „organu państwowego” a kryterium przesądzającym o nadaniu danej osobie statusu funkcjonariusza publicznego jest pełnienie przez tę osobę kierowniczej funkcji. Można bowiem wyobrazić sobie sytuację, w której osoba zajmująca kierownicze stanowisko w „innym organie państwowym”, ale nie będąca jego pracownikiem i nie wymieniona w innych punktach art. 115 § 13 k.k. - nie będzie mogła zostać uznana za funkcjonariusza publicznego? Czy takie zawężenie zakresu podmiotowego definicji funkcjonariusza publicznego nie doprowadzi do sytuacji, w której odpowiedzialnością karną z art. 231 § 1 k.k. zawsze obarczony będzie pracownik „innego organu administracji państwowej”, ale już nie osoba zajmująca w tym organie stanowisko kierownicze - w sytuacji, gdy nie była jednocześnie pracownikiem tego organu.

Zdaniem Sądu Okręgowego przytoczone powyżej poglądy co do interpretacji pojęć „inny organ państwowy” czy „inna instytucja państwowa” użytych w art. 115 § 13 pkt. 4 i 6 k.k. nie pozwalają wyeliminować wątpliwości rodzących się podczas oceny statusu Przewodniczącego Komisji Weryfikacyjnej powołanej Ustawą z dnia 9 czerwca 2006 r. Przepisy wprowadzające ustawę o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego oraz ustawę o służbie funkcjonariuszy Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służby Wywiadu Wojskowego zwłaszcza, że sam ustawodawca w akcie tym nie określił pozycji ustrojowej Komisji Weryfikacyjnej i jej Przewodniczącego.

Ustawa ta niewątpliwie powołała specjalne organy w celu realizacji określonych zadań związanych z reorganizacją służb wykonujących zadania z zakresu wywiadu i kontrwywiadu wojskowego w tym Komisję Weryfikacyjną, która składała się z 12 członków powołanych przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej oraz 12 członków powołanych przez Prezesa Rady Ministrów. Przewodniczącego Komisji Weryfikacyjnej spośród jej członków wyznaczył Prezydent. Do zadań komisji należało przede wszystkim zbadanie zgodności z prawdą oświadczeń składanych przez osoby, które pełniły służbę w WSI lub były zatrudnione w WSI, a także przez byłych żołnierzy i byłych pracowników WSI lub wojskowych jednostek organizacyjnych realizujących zadania w zakresie wywiadu lub kontrwywiadu wojskowego, przy czym ustawa stworzyła specjalną procedurę badania prawdziwości złożonych oświadczeń (art. 63 cyt. Ustawy, Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 24 lipca 2006 r. w sprawie trybu działania Komisji Weryfikacyjnej powołanej w

związku z likwidacją Wojskowych Służb Informacyjnych). Jednocześnie zmianą z 14 grudnia 2006 r. dodano do przedmiotowej Ustawy obowiązek sporządzenia i podania do wiadomości publicznej Raportu dotyczącego stwierdzonych nieprawidłowości w funkcjonowaniu Wojskowych Służb Informacyjnych oraz innych jednostek pełniących zadania z zakresu wywiadu i kontrwywiadu wojskowego. Obowiązek sporządzenia takiego raportu został nałożony na Przewodniczącego Komisji. Po jego sporządzeniu - Przewodniczący Komisji Weryfikacyjnej Raport przekazywał Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej, Prezesowi Rady Ministrów i wiceprezesom Rady Ministrów. Z kolei Prezydent miał obowiązek przekazać raport Marszałkowi Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i Marszałkowi Senatu Rzeczypospolitej Polskiej. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, po zasięgnięciu opinii Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i Marszałka Senatu Rzeczypospolitej Polskiej miał obowiązek podać raport do publicznej wiadomości w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej "Monitor Polski". Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej o podaniu raportu do publicznej wiadomości było jednocześnie równoznaczne ze zniesieniem klauzuli tajności w rozumieniu art. 21 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 22 stycznia 1999 r. o ochronie informacji niejawnych.

W art. 64 cyt. ustawy stwierdzono nadto, że obsługę techniczną i administracyjną Komisji Weryfikacyjnej zapewniał Pełnomocnik do spraw organizacji SKW a od dnia 1 października 2006 r. Szef SKW, że członkom Komisji Weryfikacyjnej przysługują diety za pracę związaną z udziałem w Komisji oraz zwrot kosztów podróży i noclegów na zasadach określonych w przepisach dotyczących należności przysługujących pracownikowi zatrudnionemu w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej z tytułu podróży służbowej na obszarze kraju oraz, że wydatki związane z działalnością Komisji Weryfikacyjnej pokrywane są z części budżetu państwa pozostającego w dyspozycji Ministra Obrony Narodowej.

Na podstawie zapisów powyżej cyt. ustawy można zatem jedynie ustalić zakres kompetencji Komisji Weryfikacyjnej i jej Przewodniczącego, sposób powołania jej członków oraz źródło pokrycia wydatków związanych z jej działalnością a nadto ustalić, że Komisja Weryfikacyjna miała charakter państwowy, podstawą prawną jej funkcjonowania była ustawa, działała w imieniu i na rzecz państwa. Te cechy to jednak cechy, które - jak wynika z przeglądu stanowisk doktryny i orzecznictwa - wspólne są dla „organu państwowego” i „instytucji państwowej”. Wydawać by się przy tym mogło, że Komisja Weryfikacyjna - w ramach swoich kompetencji - jako ciało

kolegialne była organem jedynie opiniodawczym i nie wydawała decyzji władczych, co przemawiałoby za uznaniem jej za instytucję państwową. W myśl art. 63 ust. 2 ustawy Komisja przedstawiała Pełnomocnikom bądź Szefowi SKW bądź SWW jedynie swoje stanowisko w sprawie zgodności z prawdą oświadczeń określonych w art. 67 ust. 1 i 3 ustawy. Nie jest to jednak do końca jednoznaczne, skoro w art. 63 ust. 4 i 4a Ustawy ustawodawca przyznał Komisji Weryfikacyjnej prawo do odbierania wyjaśnień od osób składających oświadczenia, z prawem zadawania pytań, jak również prawo do wysłuchania innych - za ich zgodą - osób. Z czynności tych komisja sporządzała protokół. Nadto członkom Komisji Weryfikacyjnej, w tym Przewodniczącemu Komisji Weryfikacyjnej, zapewniono dostęp do wszelkich, łącznie z zawierającymi tajemnicę państwową, materiałów archiwalnych i operacyjnych, a także do innych dokumentów niezbędnych do weryfikacji oświadczeń i sporządzenia Raportu. Jednocześnie w art. 79 a Ustawa wprowadziła (bardzo surową) odpowiedzialność karną dla osób, które w wyjaśnieniach składanych przed Komisją Weryfikacyjną oświadczyły nieprawdę. W tym zatem zakresie Komisja Weryfikacyjna została wyposażona w uprawnienia podobne do tych, które przysługują organom śledczym i sądowym a co najmniej organom kontrolnym państwa.

Jednocześnie pow. cyt. ustawa nadała szczególnego rodzaju kompetencje jej Przewodniczącemu tj. nałożyła na niego obowiązek sporządzenia Raportu, którego merytoryczny zakres został ustalony ustawowo, nie stwierdzając jednak, czy stanowisko przewodniczącego Komisji Weryfikacyjnej jest jakimś odrębnym organem, nakazując przy tym takim organom państwowym jak Szef SKW i Szef SWW współdziałanie z Przewodniczącym tej Komisji w zakresie sporządzania raportu (art. 70b ustawy).

Trybunał Konstytucyjny w swoim wyroku z dnia 27 czerwca 2008 r. w sprawie K 51/07 (badając zgodność Ustawy Przepisy wprowadzające ustawę o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego oraz ustawę o służbie funkcjonariuszy Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służby Wywiadu Wojskowego z Konstytucją) stwierdził, że „instytucja raportów sporządzanych przez określone osoby na zlecenie organów władzy publicznej lub przez organy tej władzy wyposażone w kompetencje kontrolne, raportów zawierających opis i ocenę funkcjonowania określonych instytucji publicznych może stanowić ważny instrument zapewniania praworządnego i skutecznego działania tych instytucji, a w szczególności ważny instrument urzeczywistniania prawa do dobrej administracji. W

sytuacji, w której zachodzi uzasadnione podejrzenie, że określona służba państwowa nie realizuje prawidłowo swoich zadań, uzasadniony interes społeczny przemawia za posłużeniem się wymienionym instrumentem w celu ustalenia i ujawnienia stanu faktycznego. Raport zawierający informacje o nieprawidłowościach funkcjonowania Wojskowych Służb Informacyjnych, adresowany do naczelnych organów państwa, miał w założeniu służyć doskonaleniu działania służb realizujących zadania z zakresu wywiadu i kontrwywiadu, dostarczyć wymienionym organom informacji na temat charakteru i skali ewentualnych nieprawidłowości, umożliwiając podjęcie skutecznych działań przeciwdziałających powtarzaniu się takich nieprawidłowości w przyszłości oraz zapewniających optymalną realizację ustawowych zadań przez te służby". Trybunał Konstytucyjny nadmienił również, iż „ustawodawca postawił Przewodniczącemu Komisji Weryfikacyjnej bardzo wysokie wymagania dotyczące treści sporządzanego przez niego raportu, oczekując jednoznacznego ustalenia faktu dokonania precyzyjnie określonych w ustawie czynów. Granice działania Przewodniczącego Komisji Weryfikacyjnej wyznaczała przy tym zasada prawdy materialnej oraz przepisy kodeksu cywilnego i kodeksu karnego. Trybunał Konstytucyjny stwierdził również, że Raport Przewodniczącego Komisji Weryfikacyjnej z chwilą wydania postanowienia o jego podaniu do wiadomości publicznej stał się aktem władczym dotyczącym autonomii informacyjnej oraz prawa do ochrony dobrego imienia określonych imiennie osób, wymienionych w tym dokumencie. Akt ten władczo konkretyzował sytuację prawną wymienionych w nim osób, które muszą znosić ingerencję państwa w sferę swoich praw". W ocenie Sądu Okręgowego pogląd wyrażony w uzasadnieniu pow. cyt. wyroku Trybunału Konstytucyjnego może przemawiać za uznaniem, że - w zakresie sporządzenia raportu - wyłączne kompetencje Przewodniczącego Komisji Weryfikacyjnej należy przyrównać do kompetencji przysługujących organom władzy publicznej wyposażonych w uprawnienia kontrolne a wręcz władcze.

Skoro zatem Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. Przepisy wprowadzające ustawę o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego oraz ustawę o służbie funkcjonariuszy Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służby Wywiadu Wojskowego nie zdefiniowała pozycji ustrojowej Komisji Weryfikacyjnej oraz jej Przewodniczącego kluczowe znaczenie przy rozstrzygnięciu przedmiotowej sprawy ma zatem prawidłowe zrozumienie użytych w art. 115 § 13 pkt. 4 i 6 k.k.

wyrażeń „inny organ państwowy” i „inna instytucja państwowa”. Przepis art. 115 § 13 pkt. 4 i 6 k.k. stanowi bowiem, że funkcjonariuszem publicznym jest m.in. pracownik innego organu państwowego (pkt. 4) bądź osoba zajmująca kierownicze stanowisko w innej instytucji państwowej (pkt. 6) - a zatem dopiero właściwa, prawidłowa interpretacja tych wyrażeń przesądzi, czy Przewodniczący Komisji Weryfikacyjnej jest funkcjonariuszem publicznym w rozumieniu art. 115 § 13 k.k.

Z uwagi na powyższe, orzeczono jak w sentencji.

/km/