

Warszawa, dnia 6 kwietnia 2016 r.

## TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

Al. J.Ch. Szucha 12A, 00-918 Warszawa

**Wnioskodawca:**

**Grupa Senatorów Senatu IX kadencji**

*według załączonej listy*

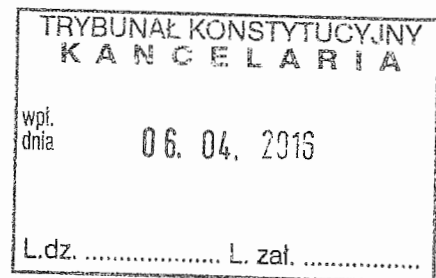
*działająca przez przedstawiciela:*

**senatora Piotra Zientarskiego**

*adres do korespondencji:*

Klub Parlamentarny Platforma Obywatelska

ul. Wiejska 4/6/8, 00-902 Warszawa



**Uczestnicy postępowania:**

1. Sejm – organ, który uchwalil zaskarżoną ustawę
2. Prokurator Generalny
3. Rada Ministrów

### WNIOSEK GRUPY SENATORÓW

**o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją art. 1 § 2 zd. 2 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. Prawo o prokuraturze (Dz.U. z 2016 r., poz. 177)**

Działając na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 188 pkt 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm., dalej jako „Konstytucja”), my niżej podpisani senatorowie Senatu IX kadencji, wnosimy 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, dalej „PrawoProk”) jest niezgodny z art. 2, art. 7 i art. 146 ust. 1, ust. 2, ust. 3 i ust. 4 pkt 7 Konstytucji.

**Do reprezentowania w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym z prawem modyfikowania wniosku oraz udzielania dalszych pełnomocnictw, Wnioskodawcy upoważniają senatora Piotra Zientarskiego.**

## U Z A S A D N I E N I E

### **(I.) Projekt ustawy Prawo o prokuraturze i przebieg procedury legislacyjnej**

W latach 1990-2010 funkcję Prokuratora Generalnego pełnił Minister Sprawiedliwości (art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze, Dz.U. Nr 31, poz. 138 ze zm.). Z dniem 31 marca 2010 r. weszła w życie ustawa z dnia 9 października 2009 r. o zmianie ustawy o prokuraturze oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 178, poz. 1375), która rozdzieliła funkcje Prokuratora Generalnego i Ministra Sprawiedliwości. Rozdział tych dwóch urzędów miał na celu wzmocnienie niezależności prokuratury przez „(...) wyeliminowanie pozaprocesowych możliwości kierowania biegiem konkretnych spraw dla doraźnych celów politycznych.” (str. 1 uzasadnienia projektu ustawy).

W 2016 r. weszła w życie ustawa z dnia 28 stycznia 2016 r. Prawo o prokuraturze (Dz.U. poz. 178), mocą której powrócono do rozwiązań z lat 1990-2010.

Poselski projekt ustawy PrawoProk został wniesiony przez grupę posłów z Klubu Prawo i Sprawiedliwość. Projekt (druk nr 162) wpłynął do Sejmu 24 grudnia 2015 r. Zgodnie z art. 1 § 2 Projektu: „*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.*”

W uzasadnieniu Projektu wskazano, że rozdzielenie w 2009 r. stanowiska Prokuratora Generalnego od stanowiska Ministra Sprawiedliwości mogło stanowić naruszenie art. 146 ust. 4 pkt 7 Konstytucji (zdaje się, że w treści uzasadnienia Projektu druk nr 162 omyłkowo przywołano pkt 9 zamiast pkt 7 ww. przepisu Konstytucji). Jak wyjaśniono, „*Jedną z podstawowych funkcji państwa i*

*jednocześnie obowiązków rządu jest zapewnienie bezpieczeństwa wewnętrznego i porządku publicznego. Niezwykle istotny element w realizacji tego zobowiązania stanowi prokuratura. Powołaną wyżej nowelizacją bardzo poważnie ograniczono zatem Radzie Ministrów realizację konstytucyjnych zobowiązań wobec państwa związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa jego obywatelom. Model funkcjonowania prokuratury obowiązujący od 1.04.2010 roku w dość powszechnym odczuciu społecznym, ale także w opinii ekspertów nie zdał egzaminu. Jednym z głównych powodów tego stanu rzeczy były regulacje prawne niezwykle ograniczające pozycje Prokuratora Generalnego i to zarówno w aspekcie wewnętrznym jak i zewnętrznym. (...) Powrót do unii personalnej Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego doprowadzi do odzyskania przez osobę kierującą prokuraturą silnej pozycji, zarówno wobec podległych prokuratorów jak i organów zewnętrznych, co stanowi niezbędny element właściwej realizacji zadań nałożonych przez ustawodawcę na tę instytucję.” (str. 1 uzasadnienia Projektu). Na potwierdzenie swych racji, projektodawca nie przywołał żadnych opinii ekspertów, ani organów, czy instytucji opiniotwórczych. Ponadto, jak wskazał projektodawca, połączenie tych funkcji doprowadzi do odzyskania możliwości zapewnienia kompleksowego bezpieczeństwa wewnętrznego państwa oraz porządku publicznego, co jest jednym z podstawowych obowiązków Rady Ministrów. Prokurator Generalny stanie się bowiem naczelnym organem władzy, a nie jednym z kilku szefów centralnych organów władzy publicznej.*

Założenie dotyczące połączenia funkcji Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego zostało, w toku prac legislacyjnych, ocenione negatywnie przez Sąd Najwyższy (zob. opinia z dnia 8 stycznia 2016 r., znak BSA II/V-021-2-3/16). Sąd Najwyższy konsekwentnie stanął na stanowisku, iż stworzenie tego rodzaju unii personalnej wpłynie niekorzystnie na sprawność i niezależność prokuratury (pogląd taki reprezentowano już w toku poprzednich prac ustawodawczych, m.in. nad nowelizacją ustawy o prokuraturze oraz nowelizacją Kodeksu postępowania karnego). „Rozdzielenie funkcji Prokuratora Generalnego i Ministra Sprawiedliwości realizuje (...) postulat wzmocnienia niezależności prokuratury oraz stwarza instrumenty chroniące przed naciskami politycznymi. Warto podkreślić, że Konstytucja RP z 1997 r. nie przewiduje w zakresie obu tych funkcji unii personalnej, wspominając odrębnie o Ministrze Sprawiedliwości (w art. 187

*ust. 1 dotyczącym Krajowej Rady Sądownictwa) i odrębnie o Prokuratorze Generalnym (w art. 191 ust. 1 pkt 1 dotyczącym Trybunału Konstytucyjnego). Poza naruszeniem wymogu apolityczności prokuratury, połączenie obu urzędów niesie za sobą ryzyko konfliktu interesów, jakie mogą zaistnieć w relacji Minister Sprawiedliwości – Prokurator Generalny. Może to mieć miejsce np. w razie występowania przez tego ostatniego przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie dotyczącej zgodności z Konstytucją aktu prawnego, który powstał w resorcie sprawiedliwości. Podobne wątpliwości może budzić stanowisko Prokuratora Generalnego w postępowaniu w przedmiocie stwierdzenia ważności wyborów, w sytuacji gdy zarzuty będą dotyczyły partii politycznej, której reprezentantem jest Minister Sprawiedliwości. W obu przypadkach doszłoby do naruszenia reguły nemo iudex in causa sua i wypaczenia założenia, iż Prokurator Generalny każdorazowo działa jako obiektywny rzecznik praworządności.”*

Projekt, w szczególności w zakresie połączenia urzędów Prokuratora Generalnego i Ministra Sprawiedliwości, spotkał się również z negatywną oceną Krajowej Rady Prokuratury (zob. uchwała nr 1/2016 Krajowej Rady Prokuratury z dnia 11 stycznia 2016 r. w sprawie projektu ustawy Prawo o prokuraturze oraz projektu Przepisy wprowadzające ustawę Prawo o prokuraturze), w opinii której projektowane normy zarzucają rozpoczętą w 2010 r. reformę prokuratury, powodując m.in. zbyt dalekie podporządkowanie prokuratury władzy wykonawczej. Krytyczną opinię przedstawiła również Krajowa Rada Sądownictwa. Ostrożny w formułowaniu wniosków co do połączenia tych urzędów był w swojej opinii Prokurator Generalny (zob. pismo z dnia 12 stycznia 2016 r., znak PG VII G 025/399/15).

Dnia 30 grudnia 2015 r. Projekt został skierowany do I czytania, które odbyło się na 8. posiedzeniu Sejmu VIII kadencji dnia 14 stycznia 2016 r. W głosowaniu nad odrzuceniem Projektu w I czytaniu 214 posłów (Klub PO, Nowoczesna, Kukiz'15 oraz PSL) było za, zaś 234 posłów (Klub PiS i 1 poseł Klubu Kukiz'15 oraz 2 posłów niezrzeszonych) było przeciw, nikt się nie wstrzymał.

Po rozpatrzeniu projektu ustawy, Komisja Sprawiedliwości i Praw Człowieka przekazała dnia 22 stycznia 2016 r. Sejmowi sprawozdanie wraz z proponowanymi poprawkami (druk nr 197), w którym wniosła o uchwalenie projektu ustawy oraz

przedstawiła wnioski mniejszości. Trzy wnioski mniejszości dotyczyły poprawek do art. 1 § 2 Projektu. Ich wprowadzenie skutkowałoby utrzymaniem obowiązującego wówczas rozdziału funkcji Prokuratora Generalnego i Ministra Sprawiedliwości.

W II czytaniu na 9. posiedzeniu Sejmu dnia 27 stycznia 2016 r. ponownie skierowano Projekt do Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka. W kolejnym przedstawionym sprawozdaniu Komisja, po rozpatrzeniu wniosków oraz poprawek zgłoszonych w II czytaniu wniosła, m.in. o odrzucenie poprawki KP PO, KP Nowoczesna oraz KP Kukiz'15 dotyczącej odrzucenia Projektu oraz o odrzucenie poprawki KP PO dotyczącej skreślenia w art. 1 § 2 zdania drugiego i trzeciego (druk nr 162-A).

Ustawa została uchwalona w III czytaniu na 10. posiedzeniu Sejmu dnia 28 stycznia 2016 r. Za głosowało 236 posłów (Kluby PiS oraz 2 posłów Kukiz'15 i 1 poseł niezrzeszony), przeciwko 209 (Kluby PO, Nowoczesna, Kukiz'15, PSL oraz 1 poseł niezrzeszony), zaś 7 posłów (6 posłów Kukiz'16 i 1 niezrzeszony) wstrzymało się od głosu. Brzmienie art. 1 § 2 PrawoProk nie zmieniło się w stosunku do brzmienia Projektu.

Dnia 30 stycznia 2016 r. nad ustawą obradował Senat (druk nr 75 i 75 A). Ustawa PrawoProk została przyjęta bez poprawek. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej podpisał ustawę dnia 12 lutego 2016 r. i zarządził jej ogłoszenie. Ustawa została opublikowana w Dzienniku Ustaw RP z dnia 15 lutego 2016 r. PrawoProk weszła w życie z dniem 4 marca 2016 r. (art. 192 PrawoProk w zw. z art. 1 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o prokuraturze, Dz.U., poz. 178).

## **(II.) Uzasadnienie merytoryczne wniosku**

Wnioskodawca stoi na stanowisku, iż stworzenie unii personalnej pomiędzy funkcją Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego niekorzystnie wpływa na niezależność prokuratury. Zaskarżony przepis PrawoProk wiąże bowiem 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.

Prokuratura jest organem ochrony prawa. Jej zadaniem jest strzeżenie praworządności oraz wykonywanie zadań w zakresie ścigania przestępstw (art. 2 ustawy o prokuraturze z 1985 r., art. 2 PrawoProk). W tym zakresie przyjmuje się, że rozdział IX Konstytucji nie wprowadza zamkniętego katalogu organów kontroli państwowej i ochrony prawa, które są niezależne i wyodrębnione poza systemem trójpodziału władzy państwowej (zob. D. Wysocki, *Nowe usytuowanie prokuratury w systemie organów państwowych*, Państwo i Prawo, nr 5, 2010). Wszakże prokuratura nie została wymieniona w przepisach tego rozdziału.

Działalność prokuratury w demokratycznym państwie prawa powinna być oparta o szereg zasad gwarantujących prawidłowe wykonywanie nałożonych na nią zadań. Prokuratorzy przy wykonywaniu swych czynności powinni pozostawać niezależni i zachować bezstronność i obiektywizm. Zasada niezależności wyraża się w tym, że prokuratorzy przy wykonywaniu swoich kompetencji powinni pozostawać poza wpływem organów administracji rządowej i samorządowej, a podlegać jedynie prokuratorom przełożonym. W ten sposób powinna być chroniona samodzielność i niezależność tego organu. Zapewnienie niezależności prokuratury oznacza konieczność wyeliminowania wpływu podmiotów zewnętrznych na decyzje zapadające w prokuraturze (wyr. TK z 3 lipca 2008 r., sygn. K 38/07, OTK 2008/6A/102).

Wymóg 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. Jak podkreślił Trybunał w wyroku z 10 kwietnia 2002 r. (sygn. akt K 26/00, Dz.U. Nr 56, poz. 517): „*Uzasadniony, koniecznością zabezpieczenia porządku publicznego i troską o ochronę praw i*

*wolności innych osób, jest zakaz członkostwa w partiach politycznych prokuratorów (...). Właściwe wypełnianie zadania polegającego na ściganiu i oskarżaniu sprawców przestępstw wymaga istnienia formalnoprawnych gwarancji oddalających zarzut kierowania się przez prokuratora w indywidualnych sprawach innymi względami niż działanie w imię prawa.”* Apolityczność w tym zakresie ma chronić jednostki i ich prawa oraz wolności. Prokurator ma działać jako rzecznik praworządności, niezależnie od panującego nurtu politycznego i jakichkolwiek nacisków. Ważnym jest zatem, by urząd Prokuratora Generalnego był urzędem wyodrębnionym w strukturze organów państwa, niezależnym, samodzielny i przez to traktowanym jako jeden z naczelnych.

Celem ustawodawcy było uczynienie Prokuratora Generalnego naczelnym organem państwa na skutek połączenia tego urzędu z urzędem Ministra Sprawiedliwości. Łącząc te dwa urzędy uzyskano jednak efekt przeciwny. W świetle kwestionowanej regulacji Prokurator nie jest bowiem niezależnym, naczelnym, samodzielnym 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. Dopiero zyskując status personalnej niezależności od innych organów, w tym organów administracji rządowej, Prokurator Generalny de facto nabywa pozycję ustrojową, czyniącą go jednym z naczelnych organów państwa. Dopiero wówczas, mając niezależną pozycję w systemie władzy państwowej, Prokurator może realnie wykonywać zadania w zakresie strzeżenia praworządności i ochrony praw jednostek. W ocenie Wnioskodawcy, kierowanie się przez Prokuratora Generalnego względami politycznymi, a nie obiektywnym, praworządnym podejściem, jest niedopuszczalne w demokratycznym państwie prawa (art. 2 Konstytucji).

Powyższe względy przemawiają za koniecznością rozdzielenia funkcji Prokuratora Generalnego oraz Ministra Sprawiedliwości. 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. W myśl tej zasady, podjęcie określonych działań przez organy władzy publicznej musi zawsze znajdować wyrazne upoważnienie (kompetencję) w obowiązujących przepisach prawa. Konstytucyjna zasada praworządności, z której wywodzony jest powyższy zakaz stanowi fundament działalności organów państwa.

Zgodnie z art. 7 Konstytucji, organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Wskazany przepis statuuje zasadę legalizmu, zgodnie z którą kompetencja każdego organu władzy publicznej powinna opierać się na wyraźnie sformułowanym przepisie prawnym. Innymi słowy, *„w państwie praworządnym wszelka działalność władcza wymaga podstaw prawnych, tzn. legitymacji w prawnie nadanym upoważnieniu do działania”* (B. Banaszak, *Konstytucja RP. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 57). Działania organów państwa przekraczające ramy przyznaných uprawnień pozbawione są legitymacji (podstawy prawnej). Normy kompetencyjne determinują zakres i treść działania organów państwa.

Kompetencji organu nie można domniemywać. Zdaniem Trybunału *„(...) z konstytucyjnej zasady legalności jak również z zasady demokratycznego państwa prawa wynika jednoznaczny wniosek, że w przypadku, gdy normy prawne nie przewidują wyraźnie kompetencji organu państwowego, kompetencji tej nie wolno domniemywać i w oparciu o inną rodzajowo kompetencję przypisywać ustawodawcy zamiaru, którego nie wyraził.”* (zob. uchwała TK z 10 maja 1994 r., sygn. W 7/94, OTK 1994, cz. I, s. 211). Domniemanie kompetencji jest niedopuszczalne nawet, gdyby konkretne działanie było wskazane ze względu na ochronę wartości konstytucyjnych (zob. uchwała Trybunału Konstytucyjnego z 10 maja 1994 r., sygn. W 7/94, OTK 1994, Nr 1, poz. 23, s. 204 i n.).

Istotną zasadą stanowiącą jeden z fundamentów państwa prawa jest niedopuszczalność konkurencji różnych organów w wykonywaniu tej samej kompetencji, ani też takiego uregulowania tej kwestii, które powoduje bezczynność organów państwa w danej sferze działalności. Jak trafnie podkreśla się w nauce prawa konstytucyjnego, *Konstytucja RP „powinna precyzyjnie wskazywać podmioty, którym przyznaje określone kompetencje, i w demokratycznym państwie prawnym nie do pomyślenia jest uzurpowanie sobie kompetencji przez jakikolwiek*



*organ władzy publicznej. Ponadto poszczególne kompetencje powinny być od siebie odgraniczone, tak by nie nakładały się na siebie, gdyż jest to zarzewiem chaosu i grozi paraliżem działań państwa”* (B. Banaszak, *Konstytucja RP. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 58).

Rada Ministrów jest organem władzy wykonawczej. Oznacza to, że ogólnie rzecz biorąc, zadaniem Rady Ministrów jest realizacja (urzeczywistnianie) zadań publicznych określonych w aktach normatywnych, ale również wynikających z samej natury państwowości (P. Sarnecki, *Komentarz do art. 10 Konstytucji [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, pod red. L. Garlickiego, Warszawa 2007, s. 8).

Władza wykonawcza jest jedną z trzech władz państwowych. Wynikająca z art. 10 Konstytucji zasada trójpodziału jest fundamentem demokratycznego państwa prawa i jest punktem wyjścia dla konstruowania dalszych jej elementów. Zasada ta nie ma jednak jedynie wymiaru organizacyjnego. Jej celem jest ochrona praw człowieka poprzez uniemożliwienie nadużywania władzy przez którykolwiek ze sprawujących ją organów (orz. TK z 9 listopada 1993 r., sygn. K 11/93, OTK 1993/2/37). „*Jak wiadomo ów cel stał się zasadniczą przyczyną recepcji idei podziału władzy w pierwszych nowożytnych konstytucjach końca XVIII w. i powtarzał się następnie w każdej liberalno-demokratycznej konstytucji. Wierzono, że rozczłonkowanie władzy publicznej, stworzenie konieczności porozumiewania się jej poszczególnych elementów w procesie funkcjonowania – będzie oznaczać wewnętrzną kontrolę władzy publicznej i zasadnicze utrudnienie (ograniczenie) jej zbyt ekspansywnego działania, wymierzonego w wolności i prawa składające się na status obywateli każdego państwa”* (P. Sarnecki, *Komentarz do art. 10 Konstytucji [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2007, s. 2). Według omawianej zasady trzy władze, władza ustawodawcza, wykonawcza i sądownicza są trzema podstawowymi, odrębnymi grupami organów władzy państwowej.

Z przepisów Konstytucji, w szczególności z 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. Ani z ust. 1, ani z pozostałych ustępów art. 146 Konstytucji, czy też

w szczególności z pkt 7 ust. 4 nie można wyciągnąć takich wniosków. Przepisy Konstytucji nie dają podstawy do formułowania kompetencji Rady Ministrów, w tym jej członków, w tym zakresie.

Jakkolwiek, Konstytucja milczy w kwestii regulacji pozycji ustrojowej Prokuratora Generalnego i funkcjonowania prokuratury, to z tego milczenia można wyciągnąć wniosek o uznaniu przez ustrojodawcę, iż powinien być to organ niezależny od którejkolwiek z władz, w tym władzy wykonawczej. W innym wypadku, z pewnością, kompetencje w zakresie zadań prokuratury zostałyby przez ustrojodawcę wprost określone przy okazji regulacji kompetencji organów tej lub innej władzy. Ustrojodawca uznał jednak, iż Prokurator Generalny i prokuratura jako organy ochrony prawnej muszą pozostać niezależne i odrębne od wszystkich trzech władz państwowych. Nie można podzielić zaś poglądu przeciwnego, iż skoro Konstytucja była przyjmowana w określonej rzeczywistości prawnej, w której Prokuratorem Generalnym był Minister Sprawiedliwości, to brak poświęcenia przez ustawę zasadniczą uwagi pozycji i roli prokuratury koresponduje z aprobatą takiego stanu rzeczy; tym samym prokuraturze nie przyznano samodzielnej pozycji w systemie organów władzy państwowej i temu właśnie odpowiada brak przepisów konstytucyjnych dotyczących prokuratury (D. Wysocki, *Nowe usytuowanie prokuratury w systemie organów państwowych*, Państwo i Prawo, nr 5, 2010). Takie wnioskowanie jest błędne i prowadzi do nieuprawnionych wniosków. O wyodrębnieniu pozycji ustrojowej Prokuratora Generalnego świadczy wprost treść art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji.

Biorąc pod uwagę zasadę wyraźnego przyznawania kompetencji w Konstytucji, nie można uznać, iż kompetencje w zakresie ochrony prawnej zostały wobec tego przyporządkowane Radzie Ministrów. Z tych względów, działanie ustawodawcy w zaskarżonym zakresie stanowi nieuprawnione rozszerzenie kompetencji Rady Ministrów, określonych w art. 146 Konstytucji. Jakkolwiek art. 146 ust. 2 Konstytucji wprowadza domniemanie kompetencji Rady Ministrów w sprawach polityki państwa, to jednak domniemanie to nie znajduje zastosowania w przedmiotowym zakresie – strzeżenie praworządności i wykonywanie zadań organu ochrony prawa, jakimi są Prokurator Generalny i prokuratura, nie mieści się w pojęciu prowadzenia polityki państwa przy pomocy środków, jakimi dysponuje

Rada Ministrów. W pojęciu „polityki państwa” mieści się co prawda całość działania władzy publicznej powierzona egzekutywie, jednak wyjątkiem od tej zasady jest wykonywanie kompetencji w tym zakresie powierzonych legislatywie, judykatywie, czy ewentualnie jeszcze innej władzy (P. Sarnecki *Komentarz do art. 10 Konstytucji* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2007, s. 9), w tym organom ochrony prawa. Prowadzenie polityki państwa sprowadza się w przypadku Rady Ministrów do trzymania „pieczy nad całością spraw publicznych” i niewątpliwie – w tym zakresie – ma ona wymiar polityczny. Działalność prokuratury nigdy nie powinna mieć zaś wymiaru politycznego.

Kompetencja Rady Ministrów w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa wewnętrznego państwa oraz porządku publicznego nie może być rozszerzona na realizację zadań prokuratury i Prokuratora Generalnego. Jakkolwiek, zgodzić się należy z poglądem, iż zadanie to obejmuje w najszerszym znaczeniu zapewnienie tzw. ładu funkcjonowania państwa („zapewnienie instytucjom publicznym normalnego funkcjonowania, wolnego od ingerencji wszelkich nieuprawnionych czynników i możliwość niezakłóconego korzystania, w ustawowych ramach, z praw obywatelskich”) i ładu konstytucyjnego (zapewnienie „normalnego (przewidzianego w konstytucji) funkcjonowania wszystkich władz publicznych”; P. Sarnecki, *Komentarz do art. 146 Konstytucji* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2004, s. 13), to jednak realizacja tych zadań przez Radę Ministrów z pewnością powinna przebiegać przy pomocy innych środków, niż środki wykorzystywane przez Prokuratora Generalnego i prokuraturę w ramach kompetencji strzeżenia praworządności.

Jakkolwiek, biorąc powyższe pod uwagę, w zgodzie z polską ustawą zasadniczą byłoby sprawowanie przez władzę wykonawczą nadzoru nad prokuraturą, niemniej za niedopuszczalną uznać należy w tym względzie unię personalną Ministra Sprawiedliwości oraz Prokuratora Generalnego. Organy te pełnią bowiem różne role w systemie organów państwa i wykonują różne zadania. Potwierdzeniem odrębnego usytuowania tych organów w systemie organów państwa jest samo brzmienie Konstytucji, która osobno wymienia Ministra Sprawiedliwości (art. 187 ust. 1 pkt 1 Konstytucji) oraz Prokuratora Generalnego (art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji) oraz w żadnym miejscu nie przyzwala na to, by funkcje te pełniła

jedna osoba. Należy podkreślić, iż jeżeli Konstytucja dopuszcza łączenie dwóch urzędów państwowych – wyraźnie o tym stanowi (przy czym, co istotne w języku prawnym dokonuje się odróżnienia pełnienia "urzędu" od "funkcji", co nakazuje traktować "urząd" jako konkretną pozycję w aparacie państwowym; tak: uchw. TK z 11 stycznia 1995 r., sygn. W 17/94, Dz.U. 1995 Nr 4, poz. 23). Przykładowo, zgodnie z art. 147 ust. 3 Konstytucji, prezes i wiceprezes Rady Ministrów mogą pełnić także funkcję ministra. W pozostałym zakresie obowiązuje ustrojowa zasada *incompatibilitas*. Na rozdział funkcji Prokuratora Generalnego oraz Ministra Sprawiedliwości wskazuje również uregulowanie art. 103 ust. 2 i art. 108 Konstytucji, zgodnie z którym prokurator, w tym niewątpliwie – Prokurator Generalny, nie może sprawować mandatu poselskiego i senatorskiego, zaś zakaz ten nie dotyczy członków Rady Ministrów (art. 103 ust. 1 Konstytucji). Ponadto, należy zwrócić uwagę, iż 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). Takiej odpowiedzialności, za swoje czyny, nie ponosi Prokurator Generalny.

Jak podkreślił Trybunał w uchwale z 6 lutego 1996 r. (sygn. W 11/95, Dz.U. 1996 Nr 24., poz. 112), zasada *incompatibilitas* „(...) stanowi konsekwencję podstawowych zasad konstytucyjnych, określających oparty na zasadzie podziału władzy ustrój państwa i służyć ma realizacji tych zasad, w tym niezależności władzy ustawodawczej od wykonawczej, niezawisłości sędziowskiej, neutralności politycznej określonych służb państwowych.” Jakkolwiek nie została wysłowiona wprost w Konstytucji, zasada *incompatibilitas* mająca na celu ochronę apolityczności danego urzędu, dotyczy również Prokuratora Generalnego. Połączenie sprawowania tego urzędu z urzędem Ministra Sprawiedliwości przez jedną osobę, niweczy jakiegokolwiek starania o zapewnienie neutralności politycznej prokuratury. W tym zakresie, w ocenie Wnioskodawcy, wprowadzenie do polskiego porządku prawnego art. 1 § 2 PrawoProk stanowi o nieuprawnionym rozszerzeniu kompetencji Rady Ministrów wynikających z Konstytucji.

Nie można również 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 (zob. też A. Herzog, *Niezależność prokuratury – mit czy nadzieja?*, Prokuratura i Prawo 2009, nr 1, s. 118). Zgodnie z art. 29 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (tekst jedn. Dz. z 2015 r., poz. 812 ze zm.), dział sprawy wewnętrznej obejmuje sprawy ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego. Niemniej, 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. Twierdzenie, iż prokuratura odpowiada za bezpieczeństwo państwa, porządek publiczny, ochronę i nienaruszalność terytorium, zaś ogólnie rzecz biorąc za prowadzenie polityki państwa, byłoby nadużyciem. Działalność prokuratury, obok działalności innych organów (w tym sądów, Najwyższej Izby Kontroli, Krajowej Rady Sądownictwa itd.) jest jednym z narzędzi do osiągnięcia stanu ładu i bezpieczeństwa wewnętrznego państwa. Niemniej za realizację polityki państwa odpowiada Rada Ministrów.

Stanowisko przeciwne doprowadziłoby do uznania, że skoro inne organy również przyczyniają się do osiągnięcia ładu konstytucyjnego (a niewątpliwie taki jest cel działania organów ochrony prawa – Rzecznika Praw Obywatelskich, Najwyższej Izby Kontroli, Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji), to organy te również powinny podlegać Radzie Ministrów. Takie stwierdzenie jest w sposób oczywisty niedopuszczalne i pokazuje, iż rozumowanie ustawodawcy i zwolenników unii personalnej Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego nie jest trafne. Należy uznać, iż jedynie realne wyodrębnienie i uniezależnienie Prokuratora Generalnego i prokuratury od władzy politycznej jest środkiem do osiągnięcia wspólnego w zasadzie dla wszystkich organów władzy, celu – w postaci zapewnienia ładu i bezpieczeństwa państwa. Gdyby zasadne było połączenie zadań tych dwóch organów – z pewnością uczyniłby to ustrojodawca w Konstytucji.

### **(III.) Podsumowanie**

**Podsumowując, unia personalna na stanowisku Prokuratora Generalnego i Ministra Sprawiedliwości rażąco godzi w zasady demokratycznego państwa prawa, w tym zasadę legalizmu i zasadę wyraźnego przyznawania kompetencji w Konstytucji (art. 2 i art. 7 Konstytucji). Kierowanie się przez Prokuratora Generalnego względami politycznymi, a nie obiektywnym, praworządnym podejściem, jest niedopuszczalne w demokratycznym państwie prawa. Gwarancje konstytucyjne nie dopuszczają unii personalnej w tym zakresie. Wprowadzenie przepisu art. 1 § 2 zd. 2 PrawoProk do porządku prawnego uczyniło urząd Prokuratora Generalnego oraz organ ochrony prawa, jakim jest prokuratura – upolitycznionymi, zależnymi i niesamodzielnymi, a przez to niemogącymi realizować powierzonych im zadań w sposób obiektywny, nakierowany na ochronę praworządności.**

**Załączniki:**

- 1. lista grupy senatorów będących Wnioskodawcą,**
- 2. 5 egzemplarzy niniejszego wniosku.**