Marcin Dorochowicz¹ Kamil Kapica²

Prokurator Generalny w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym – udział w rzeczywistej ochronie praworządności

Słowa kluczowe: Prokurator Generalny, postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym, abstrakcyjna kontrola prawa, strzeżenie praworządności, legitymacja nieograniczona

Keywords: Prosecutor General, proceeding before the Constitutional Court, abstract control of law, protecting rule of law, unrestricted legitimacy

Streszczenie

Prokurator Generalny z racji wyposażenia go w nieograniczoną legitymację w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym, zadanie strzeżenia praworządności oraz kompetencje wynikające z ustaw trybunalskich spełnia doniosłą rolę w postępowaniu przed sądem konstytucyjnym i realizowaniu zasady państwa prawnego. Z tych względów jego działalność wymaga oceny co do realizacji konstytucyjnych i ustawowych uprawnień, w zakresie efektywności wnioskowej, zajmowanych stanowisk pisemnych oraz całokształtu udziału w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym. Analiza pozwala na wysunięcie wniosków o wpływie działalności Prokuratora Generalnego na strzeżenie praworządności.

¹ ORCID ID: 0000-0003-2750-712X, student, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu. E-mail: m.dorochowicz@wp.pl.

² ORCID ID: 0000-0002-5932-4953, student, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Warszawski. E-mail: kapica.kamil@gmail.com.

Abstract**General Prosecutor before the Constitutional Tribunal –
contribution towards protection of the genuine rule of law**

The General Prosecutor, due to the unrestricted legitimacy, its role in protecting the rule of law and authorities from Constitutional Tribunal act, is a legal entity of great importance in regard to proceeding before the Constitutional Tribunal. The actions of the General Prosecutor are required to be assessed in correspondence with the implementation of statutory and constitutional authorities, effectiveness in requesting Constitutional Tribunal, presenting written statements, as well as overall activity before the Constitutional Tribunal. In conclusions the remarks on the General Prosecutors's contribution in protection rule of law are presented.

I. Wstęp

W postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym (TK) o zbadanie zgodności hierarchicznej prawa, konstytucja³ wśród podmiotów wyposażonych w czynną legitymację procesową, oprócz przedstawicieli władzy wykonawczej, władzy ustawodawczej, władzy sądowniczej oraz organów kontroli państwowej i ochrony prawa wymienia Prokuratora Generalnego. W zakresie przyznanej mu czynnej legitymacji, Prokurator Generalny (PG) przed Trybunałem Konstytucyjnym nie jest ograniczony swoją ustrojową funkcją, jak Krajowa Rada Sądownictwa⁴ ani zakresem swojego działania, jak organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego, ogólnokrajowe organy związków zawodowych oraz ogólnokrajowe władze organizacji pracodawców i organizacji zawodowych, a także kościoły i inne związki wyznaniowe⁵. Legitymacja PG stanowi istotny składnik jego pozycji ustrojowej. Realizacja tego prawa jest nierozdziel-

³ Art. 191 ust. 2 w zw. z art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997, Nr 78 poz. 483) – dalej: Konstytucja.

⁴ Art. 191 ust. 1 pkt 2 Konstytucji.

⁵ Art. 191 ust. 2 w zw. z art. 191 ust. 1 pkt 3–5 Konstytucji.

nie złączona z rolą, jaką odgrywa w systemie organów państwa⁶, stanowiąc jednocześnie wyraz prokuratorskiej kontroli następcej aktów prawa krajowego.

Artykuł 191 ust. 1 pkt 1 jest jedynym miejscem Konstytucji, w którym mowa o Prokuratorze Generalnym. Jest to efektem dekonstytucjonalizacji prokuratury, dokonanej względem Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z 22 lipca 1952 r.⁷ Zmiana statusu prokuratury na pozakonstytucyjny organ ochrony prawa różnicuje charakter legitymacji PG pośród innych podmiotów. Jest bowiem jedynym podmiotem, spośród podmiotów o nieograniczonej legitymacji, którego zadania i kompetencje nie zostały uregulowane w przepisach Konstytucji. Dekonstytucjonalizacja PG nie znalazła jednak szczególnego przełożenia na treść postanowień ustawy o Trybunale Konstytucyjnym.

Obowiązek uczestnictwa w postępowaniu przed sądem konstytucyjnym⁸, konieczność każdorazowego zajmowania stanowiska w formie pisemnej⁹ oraz przypisany prokuraturze katalog zadań ustawowych¹⁰, czyni Prokuratora Generalnego podmiotem o szczególnym znaczeniu. Posiada bowiem środki oraz źródła informacji pozwalające efektywnie wpływać na jakość tworzonego prawa w stopniu wyższym, aniżeli mogą czynić to pozostałe podmioty wyposażone w legitymację abstrakcyjną.

Udział Prokuratora Generalnego w postępowaniu przed TK jest elementem sprawowania szeroko rozumianej prokuratorskiej kontroli stanowienia prawa. Jest to nieodłącznie związane z zasadniczym celem działalności prokuratury – strzeżeniem praworządności. PG nie musi i nie powinien odnosić się w swojej działalności wyłącznie do tematyki czuwania nad ściganiem przestępstw, czyli jedynie do sfery prawa karnego oraz samego ustroju i działalności prokuratury. Zawężenie do tej sfery przesądzałoby o charakterze wszczynanej przez PG kontroli jako ograniczonej, co stałoby w sprzeczności z konstrukcją jego uprawnień określonych w art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji. Z charakteru zadań ustawowych

⁶ K. Wojtyczek, *Sądownictwo konstytucyjne w Polsce. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2013, s. 118.

⁷ Zob. szerzej: P. Kardas, *Rola i miejsce prokuratury w systemie organów demokratycznego państwa prawnego*, „Prokuratura i Prawo” 2012, nr 9, s. 21–28.

⁸ Zob. art. 42 pkt 7 ustawy z 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz.U. 2016, poz. 2072 ze zm.).

⁹ Zob. art. 43 ust. 3 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym.

¹⁰ Art. 2 ustawy z 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze (Dz.U. 2016, poz. 177 ze zm.).

wynika obowiązek troski o pozostałe, pozakarne, sfery stosunków prawnych. Idąc za S. Waltosem, zadaniem prokuratury jest strzeżenie, aby państwo polskie było rzeczywiście demokratycznym państwem prawnym; w aspekcie formalnym oznacza to, że prawo musi być respektowane przez wszystkich jego adresatów, a szczególnie organy publiczne i inne jednostki organizacyjne¹¹. W szczególności za takimi wartościami powinien podążać Prokurator Generalny w postępowaniu przed TK, kierując się ściśle jurydycznym i apolitycznym spojrzeniem na problemy rozstrzygane przed sądem konstytucyjnym.

Celem badawczym niniejszego artykułu jest odpowiedź na pytanie, czy prokuratorskie kompetencje realnie przyczyniają się rzeczywistej ochronie praworządności w procesie kontroli następcej prawa krajowego. Przedstawione tezy stanowią wynik analizy praktyki funkcjonowania prokuratury w latach 2010–2015, opartej na analizie orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego oraz dokumentów urzędowych w postaci powszechnie dostępnych sprawozdań Prokuratora Generalnego za lata 2010–2015¹². Analizowano praktykę funkcjonowania prokuratury w tym przedmiocie w latach 2010–2015, uznając ten okres za wystarczający do wyciągnięcia generalnych wniosków.

II. Rys historyczny

Już od ustawy ustrojowej z 1950 r.¹³ polska prokuratura została – na wzór leninowski¹⁴ – wyposażona w kompetencje pozakarne. Celem tego zabiegu było „ugruntowanie praworządności”. U podstaw modelu socjalistycznej prokuratury legło powierzenie nieznaney jej wcześniej funkcji – czuwania nad przestrzeganiem prawa i reagowania na wszelkie jego naruszenia. Ugruntowanie modelu leninowskiego, a z nim pozycji i roli prokuratury oraz utworzonego w 1950 r. urzędu Prokuratora Generalnego nastąpiło wraz z wejściem w życie Konstytu-

¹¹ S. Waltoś, *Prokuratura – jej miejsce wśród organów władzy, struktura i funkcje*, „Państwo i Prawo” 2002, nr 4, s. 6.

¹² Zob. <https://pk.gov.pl/dzialalnosc/sprawozdania-prokuratora-generalnego-z-lat-2010-2015/sprawozdania-prokuratora-generalnego-z-lat-2010-2015> (22.04.2019).

¹³ Art. 1 i art. 10 ust. 1 ustawy z 20 lipca 1950 r. o prokuraturze Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 1950, Nr 38 poz. 346).

¹⁴ A. Herzog, *Komentarz do niektórych przepisów ustawy o prokuraturze* [w:] *Nowelizacja ustawy o prokuraturze. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 9.

cji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z 22 lipca 1952 r.¹⁵ W trzech następujących po sobie artykułach, umieszczonych w rozdziale „Sąd i Prokuratura”, ustrojodawca powierzył wówczas Prokuratorowi Generalnemu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej „strzeżenie praworządności ludowej, czuwanie nad ochroną własności społecznej, zabezpieczenie poszanowania praw obywateli, czuwanie nad ściganiem przestępstw godzących w ustrój, bezpieczeństwo i niezawisłość PRL”¹⁶. Do momentu utworzenia Trybunału Konstytucyjnego w 1985 r., Generalny Prokurator Rzeczypospolitej Polskiej posiadał kompetencję do występowania do Rady Państwa z wnioskami o wykładnię obowiązujących przepisów prawa i ustalenie zasad ich stosowania. Wykładnia i zasady prawa przyjęte przez Radę Państwa miały powszechną moc obowiązującą i podlegały ogłoszeniu w organie urzędowym określonym przez Radę Państwa¹⁷.

Uprawnienia Prokuratora Generalnego znalazły swoje ustawowe odzwierciedlenie od wejścia w życie ustawy z 26 marca 1982 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej¹⁸. Jej wyrazem było przyznanie mu – już w 1985 r.¹⁹ – uprawnień w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym. Przyznano mu kompetencje do inicjowania abstrakcyjnej kontroli prawa oraz do występowania o ustalenie obowiązującej wykładni ustaw i zasad jej stosowania. Prokurator Generalny PRL stał się obowiązkowym uczestnikiem postępowania trybunalskiego obok wnioskodawcy oraz organu, który wydał akt normatywny objęty wnioskiem albo pytaniem prawnym²⁰. Przed wystąpieniem do TK Prokurator Generalny wносił o zmianę lub uchylenie aktu normatywnego do organu, który go wydał²¹. Jednak trudności z zaakceptowa-

¹⁵ Dz.U. 1952, Nr 33 poz. 232, dalej: Konstytucja PRL.

¹⁶ Art. 54 ust. 1 i 2 Konstytucji PRL.

¹⁷ M. Mistygacz, *Ustrój prokuratury w Polsce, Tradycja i współczesność*, Warszawa 2013, s. 79. Zob. art. 4 ust. 1 ustawy z 20 lipca 1950 r. o prokuraturze Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 1950, Nr 38 poz. 346).

¹⁸ Ustawa o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej Ludowej z 26 marca 1982 r. (Dz.U. 1982, Nr 11 poz. 83).

¹⁹ Art. 22 ust. 1 ustawy z 29 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. 1985, Nr 22 poz. 98).

²⁰ Art. 9 uchwały Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z 31 lipca 1985 r. w sprawie szczegółowego trybu postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz.U. 1985, Nr 39 poz. 184).

²¹ H. Zięba-Załucka, *Instytucja Prokuratury w Polsce*, Warszawa 2003, s. 91.

niem istnienia i funkcjonowania sądu konstytucyjnego oraz jego ułomność polegająca na niemożności samodzielnego eliminowania z porządku prawnego aktów rangi ustawowej sprawiała, że pozycja i kompetencje Prokuratora Generalnego przed TK były w istocie pozbawione znaczenia²².

Krótkotrwałe przełamanie pozycji ustrojowej Prokuratora Generalnego nastąpiło wraz z ustawą z 1993 r.²³, na mocy której tracił prawo do występowania do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskami o stwierdzenie zgodności aktów normatywnych z Konstytucją oraz prawo uczestnictwa w takim postępowaniu²⁴. Przejętą od Rady Państwa kompetencję Trybunał utracił w 1997 r.²⁵ Na skutek negatywnej oceny takiego kierunku zmian²⁶ kompetencje związane z postępowaniem trybunalskim zostały przywrócone ustawą z 1997 r.²⁷, znajdując również oparcie w regulacji z 2016 r.²⁸ W aktualnie obowiązującym stanie prawnym Prokurator Generalny pozostaje obligatoryjnym uczestnikiem postępowania trybunalskiego, z obowiązkiem zajęcia pisemnego stanowiska oraz wzięcia udziału w rozprawie. Zapewnienie udziału prokuratora w postępowaniach przed TK należy do podstawowych zadań Prokuratury Krajowej²⁹.

Zadania prokuratury na tle ustaw ustrojowych z 1950 r.³⁰, 1967 r.³¹, 1985 r.³² oraz obowiązującej z 2016 r.³³ każdorazowo akcentowały niebagatelną rolę

²² A. Seremet, *Refleksje na temat roli Prokuratora Generalnego w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym*, [w:] *Księga XXV-lecia Trybunału Konstytucyjnego. Ewolucja funkcji i zadań Trybunału Konstytucyjnego – założenia, a ich praktyczna realizacja*, red. K. Budziło, Warszawa 2010, s. 341.

²³ Ustawa z 15 maja 1993 r. o zmianie ustaw – Prawo o ustroju sądów powszechnych, o prokuraturze, o Sądzie Najwyższym, o Trybunale Konstytucyjnym, o Krajowej Radzie Sądownictwa i o powołaniu sądów apelacyjnych (Dz.U. 1993, Nr 47 poz. 213).

²⁴ H. Zięba-Załucka, op.cit., s. 98.

²⁵ Art. 239 ust. 3 Konstytucji.

²⁶ K. Kijowski, *Pozycja prawno-ustrojowa prokuratury w wybranych państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, „Prokuratura i Prawo” 2013, nr 4, s. 12.

²⁷ Art. 27 ustawy z 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. Nr 102 poz. 643).

²⁸ Art. 42 pkt 7 ustawy z 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz.U. 2016, poz. 2072 ze zm.).

²⁹ Art. 17 § 1 d. ustawy ustrojowej, art. 17 § 2 u. ustrojowej, § 11 pkt 2 d. Regulaminu i § 16 Regulaminu.

³⁰ Art. 1 ustawy z 20 lipca 1950 r. o prokuraturze Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 38 poz. 346).

³¹ Art. 2 ust. 1 ustawy z 14 kwietnia 1967 r. o prokuraturze Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.U. 1980, Nr 10 poz. 30).

³² Art. 2 ustawy z 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze (Dz.U. 2011, Nr 270 poz. 1599).

³³ Art. 2 ustawy z 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze (Dz.U. 2017, poz. 1767).

prokuratury, w tym Prokuratora Generalnego, w strzeżeniu praworządności. Pomimo niezrozumiałego pominięcia prokuratury w systemie organów ochrony prawa w Konstytucji z 1997 r. doniosłość zadań, wyrażona przez następujące po sobie ustawy, znajduje odzwierciedlenie po dzień dzisiejszy. Zdaniem K. Kijowskiego umiejscowienie w ustawie zasadniczej przepisów dotyczących prokuratury oznaczałoby przeciwstawienie się koncepcjom lenińskim oraz zerwanie z tendencjami niedemokratycznymi, a tym samym zagwarantowanie tej instytucji pewnej niezależności³⁴. Wbrew modelowym założeniom tak się jednak nie stało.

III. Status Prokuratora Generalnego w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

W przeciwieństwie do regulacji Konstytucji PRL, obecna konstytucja nie utrzymała postanowień dotyczących pozycji Prokuratora Generalnego. Z wyodrębnionego, samodzielnego konstytucyjnego organu państwa zawężyła rolę PG do inicjatora kontroli prawa, wymieniając go jedynie wśród podmiotów wyposażonych w legitymację abstrakcyjną. Dekonstytucjonalizacja oraz pozostawienie prokuratury poza organami ochrony prawa nie znajduje racjonalnego wytłumaczenia. Z punktu widzenia wykładni systemowej, umiejscowienie PG obok centralnych konstytucyjnych organów państwa, wyposażonych w legitymację abstrakcyjną prowadzi do klarownego wniosku, że jego rola w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym jest co najmniej równie doniosła.

Determinujące znaczenie ma zbadanie ustrojowej pozycji podmiotów o nieograniczonej legitymacji. Sformułowane w art. 2 Prawa o prokuraturze zadania (tj. „Prokuratura wykonuje zadania w zakresie ścigania przestępstw oraz strzeżenia praworządności”)³⁵ wskazują, że ich zakres przedmiotowy jest znacznie szerszy, aniżeli w przypadku chociażby Rzecznika Praw Obywatelskich, którego zadaniem jest stanie na straży wolności i praw człowieka i obywatela określonych w Konstytucji oraz innych aktach normatywnych³⁶. Samo zaś strzeżenie praworządności należy postrzegać jako zastane zadanie prokuratury. Pozostałe

³⁴ K. Kijowski, op.cit., s. 12.

³⁵ Art. 2 ustawy z 28 stycznia 2016 r. Prawo o prokuraturze (Dz.U. poz. 177 ze zm.).

³⁶ Art. 208 ust. 1 Konstytucji.

podmioty wyposażone w legitymację abstrakcyjną są organami władzy ustawodawczej – z logicznych konsekwencji nieposiadającej interesu w kwestionowaniu przezeń (choćby pośrednio) uchwalonych aktów normatywnych (Marszałek Sejmu, Marszałek Senatu, grupa 50 posłów, grupa 30 senatorów) lub mają odmienną istotę działalności (Prezes NIK – kontrolowanie organów państwowych, Pierwszy Prezes SN, Prezes NSA – dbałość o funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości). Prokurator Generalny – zgodnie z koncepcją leninowską – jako jedyny podmiot publiczny nie ma także innego przedmiotowo zadania w sferze działalności publicznej niż strzeżenie praworządności.

IV. Istota nieograniczonej legitymacji procesowej

Kontrola abstrakcyjna obejmuje dwa typy spraw. Po pierwsze, sprawy wnoszone w celu ochrony pozycji ustrojowej danego organu przed prawodawstwem naruszającym tę pozycję. Po drugie, sprawy, które nie mają związku z pozycją inicjatora kontroli, ale są wnoszone dla zapewnienia ochrony porządku prawnego³⁷. Nieograniczony charakter legitymacji Prokuratora Generalnego wyłącza po jego stronie obowiązek wykazania adekwatnego związku pomiędzy treścią kwestionowanego aktu normatywnego a ustawowymi zadaniami bądź własną sytuacją prawną. W konsekwencji PG w celu ochrony nadrzędności Konstytucji w systemie prawa, może zakwestionować każdy akt normatywny objęty kognicją Trybunału. Niezależnie zatem od ustawowych zadań PG Trybunał Konstytucyjny nie dysponuje prawem badania motywacji do wystąpienia z wnioskiem lub jego pierwotnej zasadności³⁸.

Brak konstytucyjnie określonych ograniczeń w stosunku do podmiotów o nieograniczonej legitymacji przyczynił się do formułowania obaw o nadmierne upolitycznienie korzystania z tej kompetencji³⁹. Zdaniem B. Banaszaka trudno w samym fakcie zainicjowania kontroli ustaw bądź innych aktów normatywnych, nawet bezpośrednio niezwiązanych z zakresem działania tych podmio-

³⁷ K. Wojtyczek, *Sądownictwo konstytucyjne w Polsce. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2013, s. 118.

³⁸ Ibidem.

³⁹ Zob. B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 856 i n.

tów, dopatrywać się pobudek politycznych. Decyduje tu bowiem cel nadrzędny, czyli zapewnienie zgodności prawa z Konstytucją, a nie przesłanki polityczne leżące u podstaw wniosku⁴⁰. Niemniej jednak, o ile w przypadku pozostałych podmiotów o nieograniczonej legitymacji powinna zachodzić konieczność przestrzegania swojej konstytucyjnej właściwości, o tyle niezamieszczenie w Konstytucji podstawowych postanowień dotyczących prokuratury i Prokuratora Generalnego generuje trudności w jej dookreśleniu. Brak jest bowiem punktu odniesienia podobnego do art. 208 Konstytucji RP, określającego właściwość Rzecznika Praw Obywatelskich. W przypadku RPO, jak wskazywał S. Trociuk⁴¹, uzasadnienie wniosku (mimo, że legitymacja Rzecznika nie podlega kontroli TK) powinno wskazywać związek zachodzący pomiędzy skarżoną materią a sferą ochrony wolności i praw. RPO z urzędu bowiem powinien czuwać nad przestrzeganiem swojej właściwości. Wskutek niekonsekwencji ustrojodawcy niemożliwe jest określenie i zachowywanie takiego związku przez Prokuratora Generalnego. Pozostaje jedynie odwołanie się do zastanych zadań prokuratury – strzeżenia praworządności oraz czuwania nad ściganiem przestępstw.

Z faktu nieograniczonego charakteru legitymacji Prokurator Generalny w latach 2010–2015 często czynił użytek i co trzeci jego wniosek nie dotyczył działalności prokuratury⁴². W obszarze jego zainteresowań znajdowały się przepisy karne *sensu largo*⁴³, w tym z zakresu prawa wykroczeń⁴⁴, stosowania środków przymusu bezpośredniego⁴⁵, kontroli operacyjnej⁴⁶, a przepisy administracyjne⁴⁷ oraz dotyczące postępowania w sprawach nieletnich⁴⁸ – jedynie w zakresie norm represyjnych. Sprawy spoza tego zakresu (dotyczące prawa do broni⁴⁹,

⁴⁰ Ibidem, s. 857.

⁴¹ S. Trociuk, *Ustawa o Rzeczniku Praw Obywatelskich. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 98.

⁴² Sprawy o sygn.: K 23/10, U 4/11, K 8/11, U 4/12, K 39/12, K 21/13, U 6/13, U 9/13, U 10/13, U 9/13, U 10/13, U 3/14, U 6/15.

⁴³ Poza wymienione były to sprawy o sygn. K 30/14, K 21/15 i K 23/15.

⁴⁴ Sprawy o sygn.: K 3/13, K 9/13, U 4/13, K 30/13, U 6/13.

⁴⁵ Sprawy o sygn.: K 10/11, K 11/11, K 15/11, K 16/11, K 3/12, K 11/12, K 19/12.

⁴⁶ Sprawy o sygn.: K 23/11, K 15/12, K 28/12, K 48/12.

⁴⁷ Sprawy o sygn.: K 23/10, K 24/15 i K 25/15.

⁴⁸ Sygn. K 3/12.

⁴⁹ Sygn. U 4/11. Zob. *Sprawozdanie Prokuratora Generalnego z rocznej działalności prokuratury w 2011 r.*, s. 291, <https://pk.gov.pl/wp-content/uploads/2013/12/ff26b5fba25ca-a2d78b639c7a2ae0a8b.pdf> (29.12.2018).

uboju rytualnego⁵⁰, ochrony danych osobowych⁵¹, ubezpieczeń społecznych⁵², rodzinnych ośrodków diagnostyczno-konsultacyjnych⁵³) PG podejmował sporadycznie, głównie na wniosek organizacji społecznych⁵⁴. Zauważyć przy tym trzeba częste inicjowanie przez Prokuratora Generalnego przed Trybunałem spraw z zakresu gałęzi dość marginalnej, jaką jest prawo łowieckie⁵⁵, co prawdopodobnie wynika z faktu, że pracujący w tym czasie w Biurze Spraw Konstytucyjnych prokurator był myśliwym⁵⁶.

Zgodnie z Regulaminem wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury⁵⁷, Biuro Spraw Konstytucyjnych odpowiada za przygotowanie projektów wniosków Prokuratora Generalnego do Trybunału Konstytucyjnego w przedmiocie zgodności z Konstytucją RP aktów normatywnych w sprawach zgłaszanych przez obywateli lub inne podmioty zewnętrzne. Do zadań Biura należy również rozpoznanie i ocena zasadności takich wniosków. Tym samym w toku realizacji kompetencji przed Trybunałem Konstytucyjnym, Prokurator Generalny jest obowiązany do realizacji prawa do składania petycji, wniosków i skarg⁵⁸.

Wnioski PG nie dotyczyły zazwyczaj kwestii ustrojowych (z wyjątkiem podziału terytorialnego prokuratury⁵⁹ i nadzoru administracyjnego nad sądami powszechnymi⁶⁰) ani aksjologicznych (np. w słynnej sprawie uboju rytualnego podniesiono jedynie argumenty co do formalnej zgodności rozporządzenia z ustawą, a nie kwestii światopoglądowych⁶¹).

⁵⁰ Ibidem, s. 509–522.

⁵¹ Sygn. K 39/12.

⁵² Sygn.: K 21/13 i K 11/16.

⁵³ Sygn. U 6/13.

⁵⁴ Zob. przypisy 72–78.

⁵⁵ Sprawy o sygn.: K 8/11, K 36/13, K 20/14 i U 3/14.

⁵⁶ Trybunał Konstytucyjny, Stenogram rozprawy z 10 lipca 2014 r., P 19/13, s. 25, https://ipo.tribunal.gov.pl/ipo/dok?dok=F-1515923664%2FP_19_13_0710_14_stenogram_ADO.doc (26.01.2019).

⁵⁷ § 16 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 7 kwietnia 2016 r. – Regulamin wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury (Dz.U. 2017, poz. 1206).

⁵⁸ Art. 63 Konstytucji.

⁵⁹ Sygn.: U 10/13.

⁶⁰ Sygn.: U 9/13.

⁶¹ Sygn.: U 4/12. Zob. wyrok z 27 listopada 2012 r.

Wykres 1. Przedmiot norm

Źródło: badania własne.

Powyższa analiza czyni uprawnionym wniosek, iż niewskazana konstytucyjnie właściwość Prokuratora Generalnego nie wpływa na odejście od zastanej roli prokuratury. Wręcz przeciwnie, pod względem przedmiotu kontroli norm, inicjowane postępowania mieszczą się w zakresie strzeżenia praworządności oraz czuwania nad ściganiem przestępstw. Tym samym, pomimo niekonsekwencji ustrojodawcy, ustanowienie PG jako podmiotu o nieograniczonej legitymacji w zakresie abstrakcyjnej kontroli prawa, stanowi jakościowy środek realizacji i urzeczywistniania zasad państwa prawnego.

V. Realizacja kompetencji wnioskowej Prokuratora Generalnego

W latach 2010–2015 Prokurator Generalny przedłożył Trybunałowi Konstytucyjnemu 36 wniosków o kontrolę konstytucyjności przepisów prawnych⁶², w tym 26 dotyczyło ustaw, 9 – rozporządzeń⁶³, jeden – uchwały Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Sądu Najwyższego (co ciekawe, był to jedyny wniosek zainspirowany przez powszechną jednostkę organizacyjną proku-

⁶² W 2010 r. – 1, 2011 r. – 7, 2012 r. – 9, 2013 r. – 10, 2014 r. – 4, 2015 r. – 5. Zob. odpowiednie sprawozdania Prokuratora Generalnego z rocznej działalności prokuratury.

⁶³ Zob. przypisy 72–78.

ratury – Prokuratora Apelacyjnego w Krakowie⁶⁴). Skromna ilościowo działalność Prokuratora Generalnego w tym zakresie klasyfikuje go wśród podmiotów o niższym stopniu aktywności. Tytułem przykładu w latach 2010⁶⁵ oraz 2011⁶⁶, RPO zainicjował 24 postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, posłowie na Sejm RP 13 postępowania, zaś Prokurator Generalny mógł pochwalić się zainicjowaniem 8 postępowania. Do mniej aktywnych podmiotów w tamtym okresie można zaliczyć, m.in. Prezydenta RP, Pierwszego Prezesa SN oraz senatorów. Roli Prokuratora Generalnego nie można jednak mierzyć tylko statystyką inicjowanych postępowania, lecz także rangą zawartej w nich problematyki. Analizując działalność PG w tym zakresie, należy pamiętać, że występowanie przez niego z wnioskami stanowi jedynie część (nieznaczna ilościowo) jego działalności przed TK, obok przedstawiania stanowisk w sprawach zainicjowanych przez inne podmioty i udziału w rozprawach. Wymaga zatem zwrócenia uwagi na liczbę przedstawionych stanowisk oraz rozpraw z udziałem Prokuratora Generalnego w charakterze uczestnika lub wnioskodawcy. Badanie zawartej w pisemnych stanowiskach argumentacji oraz faktycznej tożsamości stanowiska Prokuratora Generalnego z rozstrzygnięciem Trybunału Konstytucyjnego pozostaje poza obszarem badań.

Tabela I. Działalność Prokuratora Generalnego przed Trybunałem Konstytucyjnym

Liczba wniosków w trybie art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji	Liczba stanowisk	Liczba wydanych wyroków	Zgodność zajętych stanowisk z rozstrzygnięciem Trybunału Konstytucyjnego (wraz z wymiarem procentowym)		
			Zgodne	Częściowo niezgodne	Odmienne stanowisko
36 łącznie	743 stanowisk	271 wyroków	199 (73,43%)	21 (7,74%)	51 (18,81%)

Źródło: badania własne.

⁶⁴ Sygn. U 3/11. Zob.: *Sprawozdanie Prokuratora Generalnego z rocznej działalności prokuratury w 2011 r.*, s. 291.

⁶⁵ *Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2010 r.*, Warszawa 2011, s. 60.

⁶⁶ *Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2011 r.*, Warszawa 2011, s. 96.

VI. Charakter zarzutów Prokuratora

Zarzuty Prokuratora Generalnego najczęściej skupiały się na: naruszeniu praw obywatelskich⁶⁷, w tym prawa do sądu⁶⁸, prawa własności⁶⁹ i prawa do prywatności⁷⁰, naruszeniu formalnej przesłanki ograniczania wolności i praw⁷¹, surowości nakładanej sankcji⁷², a w odniesieniu do rozporządzeń – niezgodności z ustawą upoważniającą⁷³. Tylko jeden wniosek dotyczył bezpośrednio organizacji państwa, a konkretnie – właściwości terytorialnej powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury⁷⁴.

Wykres 2. Charakter zarzutów

Źródło: badania własne.

W latach 2010–2015 skuteczne wnioski organizacji społecznych o wywiezienie wniosków do Trybunału Konstytucyjnego dotyczyły prawa do posiadania broni⁷⁵, uboju rytualnego⁷⁶, wydawania opinii przez rodzinne ośrodki diagnostyczno-konsultacyjne⁷⁷, odpowiedzialności Skarbu Państwa za szko-

⁶⁷ Sprawy o sygn.: K 16/12 i K 21/13.

⁶⁸ Sprawy o sygn.: U 3/11, K 9/13, U 9/13 i K 30/14.

⁶⁹ Sprawy o sygn.: K 8/11, K 20/14 i K 21/15, K 23/15 i K 36/13.

⁷⁰ Sprawy o sygn.: K 23/11 i K 39/12.

⁷¹ Sprawy o sygn.: K 10/11, K 3/12, K 11/12, K 10/14, U 6/15 i K 11/16.

⁷² Sprawy o sygn.: K 23/10, K 3/13, U 4/13, K 30/13 i K 24/15.

⁷³ Sprawy o sygn.: U 4/11, U 4/12, U 3/13, U 4/13, U 6/13 i U 3/14.

⁷⁴ Sygn. U 10/13.

⁷⁵ Sygn. U 4/11.

⁷⁶ Sygn. U 4/12.

⁷⁷ Sygn. U 6/13.

dy łowieckie⁷⁸, zasad wykonywania polowań⁷⁹, a także zasad zatrzymywania prawa jazdy⁸⁰. Były to zatem sprawy rzeczywiście bliskie obywatelom. W większości (z wyjątkiem odpowiedzialności Skarbu Państwa i zatrzymywania prawa jazdy) dotyczyły regulacji w randze rozporządzeń. Jedynie o części z nich Prokuratura Generalna informowała na swojej stronie internetowej⁸¹.

W latach 2010–2013 do Prokuratora Generalnego wystosowano 292 prośby o wystąpienie z własnym wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego. Przykładowo, w 2010 r. na czterdzieści wniosków nie uwzględniono żadnego⁸².

Do najczęstszych przyczyn odmowy zaliczano:

1. Brak podstaw prawnych do wniesienia wniosku (brak wskazań co do konstytucyjności konkretnej normy prawnej, lecz wykazywanie nieprawidłowości w procesie stosowania prawa).
2. Wskazywane przez wnioskodawcę zagadnienie stanowiło już przedmiot rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego (powaga rzeczy osądzonej).
3. Wniosek w podobnej sprawie, złożony przez inny uprawniony podmiot, oczekiwał na rozpoznanie (stan zawisłości sprawy).

Z wyżej podanych względów, w sprawach zgłaszanych przez obywateli lub inne podmioty zewnętrzne, Prokurator Generalny w badanym okresie wywiódł jedynie 6 wniosków do Trybunału Konstytucyjnego.

VII. Skuteczność wniosków prokuratorskich

Skuteczność wniosków Prokuratora Generalnego w latach 2010–2015 przedstawia się przeciętnie. Na 17 zapadłych wyroków w czterech stwierdzono zgodność z Konstytucją⁸³, w trzech stwierdzono częściową niekonstytucyjność⁸⁴,

⁷⁸ Sygn. K 20/14.

⁷⁹ Sygn. U 4/13.

⁸⁰ Sygn. K 24/15.

⁸¹ *Stanowiska i wnioski Prokuratora Generalnego*, <https://pk.gov.pl/dzialalnosc/sprawy-konstytucyjne/stanowiska-i-wnioski-prokuratora-generalnego> (26.01.2019).

⁸² *Sprawozdanie Prokuratora Generalnego z rocznej działalności prokuratury w 2010 r.*, s. 133, <https://pk.gov.pl/wp-content/uploads/2013/12/62fa641d81609938394f027f77a4a814.pdf> (29.12.2018).

⁸³ Sprawy o sygn.: K 23/10, K 3/13, K 9/13 i K 20/14.

⁸⁴ Sprawy o sygn.: K 23/11, K 29/12 i U 4/13.

a w dziesięciu stwierdzono niekonstytucyjność⁸⁵. Jednocześnie cztery wnioski zostały przez PG wycofane z powodu podejrzenia niepowodzenia wniosku⁸⁶, a w trzech Trybunał zakresowo umorzył postępowanie z powodu niedopuszczalności wyrokowania⁸⁷. Część postępowań zostało umorzonych z uwagi na utratę mocy obowiązującej⁸⁸, a w części ze względu na zbędność orzekania⁸⁹.

Składanie wniosków, które nie doprowadziły do wyroku o niekonstytucyjności danej regulacji, zdaje się przy tym bardziej korzystne dla praworządności, niż powstrzymywanie się ze złożeniem wniosku z braku pewności rozstrzygnięcia zgodnego ze wnioskiem. Budzić może natomiast wątpliwości wycofywanie wniosków z powodu podejrzenia ich niepowodzenia, szczególnie, że Trybunał podjął już działania mające na celu ich rozpatrzenie (uzyskanie stanowisk innych uczestników, narady, przygotowywanie uzasadnienia). Nawet w razie ziszczenia się obaw Prokuratora Generalnego, wyrok Trybunału wzbogaciłby naukę prawa, a sam wnioskodawca zyskałby cenny ogląd.

Wykres 3. Skuteczność wniosków

Źródło: badania własne.

⁸⁵ Sprawy o sygn.: U 3/11, K 10/11 (wyrok ten w części orzekał brak niezgodności, ale wynikała ona z orzeczenia niezgodności przepisu, do którego odsyłano), K 11/12, K 16/12, U 4/12, K 21/13, U 6/13, K 36/13, U 9/13 i U 10/13.

⁸⁶ Sprawy o sygn.: U 3/13, K 30/13, U 6/15 i K 11/16.

⁸⁷ Sprawy o sygn.: K 23/11, K 39/12 i U 4/13.

⁸⁸ Sprawy o sygn.: U 4/11, K 8/11 i K 3/12.

⁸⁹ Sprawy o sygn.: U 3/11, K 10/11, K 11/12, K 23/11, K 39/12 i U 9/13.

VIII. Stanowiska w sprawach z wniosków innych podmiotów

Prokurator Generalny jest także obowiązkowym uczestnikiem postępowania we wszystkich sprawach, którym Trybunał nada bieg⁹⁰. Na gruncie obecnej ustawy trybunalskiej z 2016 r. nie jest to żadne *novum* – obowiązek ten znajdował swój wyraz już w poprzednich ustawach⁹¹. Uwydatnia to wyjątkową pozycję PG, który pełni *de facto* rolę rzecznika konstytucjonalizacji prawa, rolę w pewnym sensie zbliżoną do rzeczników generalnych w europejskich trybunałach sprawiedliwości⁹².

Udział Prokuratora Generalnego w charakterze uczestnika warunkuje po jego stronie prezentowanie poglądów prawnych w szerokim zakresie, z uwagi na liczbę spraw zawisłych przed Trybunałem oraz ich różnorodność tematyczną. Rocznie PG przedstawia ok. 100–150 stanowisk⁹³. Realizację kompetencji, w postaci pisemnego wyrażenia zapatrywań prawnych PG, należy ocenić, co do istoty, pozytywnie.

Stanowiska Prokuratora Generalnego stanowią cenny punkt widzenia w procesie badania konstytucyjności prawa. Zapewniają bowiem Trybunałowi zewnętrzną ocenę regulacji przez fachowy organ ochrony prawnej. Wymóg zajmowania pisemnego stanowiska, z samego już powodu fachowości postępowania, należy ocenić co do zasady pozytywnie.

Poza obszarem badań pozostaje analiza, w jakim stopniu intuicja Prokuratora Generalnego co do oceny konstytucyjności regulacji, pozostaje zbieżna z rozstrzygnięciem Trybunału.

⁹⁰ Art. 42 pkt 7 i art. 43 ust. 3 ustawy z 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz.U. 2016, poz. 2072).

⁹¹ Art. 27 pkt 5 i art. 29 ust. 5 ustawy z 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. 1997, Nr 102 poz. 643), art. 56 pkt 5 i art. 57 ust. 3 ustawy z 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. 2015, poz. 1064), a także art. 28 pkt 6 i art. 30 ust. 5 ustawy z 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. 2016, poz. 1157).

⁹² B. Zdziennicki, *Ewolucja funkcji i zadań Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Księga XXV-lecia Trybunału Konstytucyjnego. Ewolucja funkcji i zadań Trybunału Konstytucyjnego – założenia, a ich praktyczna realizacja*, red. K. Budziło, Warszawa 2010, s. 47.

⁹³ *Sprawozdanie Prokuratora Generalnego z rocznej działalności prokuratury w 2010 r.*, s. 132.

IX. Wnioski

Działalności Prokuratora Generalnego przed Trybunałem Konstytucyjnym nie można oceniać w oderwaniu od charakteru jego zadań, kompetencji oraz pozycji ustrojowej. Dekonstytucjonalizacja prokuratury oraz jednostkowe nadmienienie PG w kontekście inicjowania abstrakcyjnej kontroli konstytucyjności uniemożliwiają wyciągnięcie jednoznacznych wniosków, czy w zakresie wnioskowania o abstrakcyjną kontrolę konstytucyjności na PG ciąży obowiązek czynienia użytku z przyznanych mu kompetencji. Takich wniosków nie można bowiem wywodzić z ustawy ustrojowej.

Obowiązek Prokuratora Generalnego w postaci zajmowania pisemnych stanowisk i wyrażania poglądów prawnych w jak najszerszym zakresie jest obowiązkiem jedynie ustawowym, pełni w istocie funkcję pomocniczą, zaś sam PG występuje w tym przypadku jedynie jako rzecznik konstytucjonalizacji prawa. Nie ciąży bowiem na nim obowiązek dowodzenia istnienia stanu niezaprzeczalnej praworządności i wysokiej jakości obowiązującego prawa.

Wyprowadzona systemowo pozycja Prokuratora Generalnego wśród podmiotów wyposażonych w czynną legitymację procesową pozwala na uznanie tego organu za najważniejszego uczestnika postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym. Przemawiają za tym zastane zadanie strzeżenia praworządności, a także obowiązkowość każdorazowego udziału w postępowaniu oraz zajmowania pisemnego stanowiska.

Blisko siedemdziesięć – cztero (74%) procentowa zgodność (patrz wyżej) argumentacji Prokuratora Generalnego z rozstrzygnięciem Trybunału Konstytucyjnego wskazuje na znaczenie i wysoki poziom przydatności kompetencji w procesie badania konstytucyjności norm. Nieograniczony charakter legitymacji PG stanowił asumpt do podejmowania spraw spoza zakresu działalności prokuratury, w blisko co trzecim wniosku. Stosunkowo niska aktywność wnioskowa PG w tym zakresie (36 wniosków o kontrolę konstytucyjności prawa w latach 2010–2015) nie umniejsza pozytywnemu oddziaływaniu tejże działalności na ochronę praworządności. Skoncentrowanie odrębnej komórki Prokuratury Krajowej w postaci Departamentu Spraw Konstytucyjnych na zewnętrznej ocenie regulacji prawnych, wzmacnia fachowy (profesjonalny) charakter postępowania

nia oraz przyczynia się rzeczywistej ochronie praworządności w procesie kontroli konstytucyjności prawa.

Istotne zastrzeżenia w kierunku tej tezy można kierować z uwagi na brak unormowań konstytucyjnych dotyczących prokuratury i Prokuratora Generalnego. Gwarancje niezależności, związane z ewentualną rekonstytucjonalizacją prokuratury w przyszłości jednoznacznie umocniłyby pozycję PG przed Trybunałem Konstytucyjnym. Umieszczenie w ustawie zasadniczej prokuratury, jako organu ochrony prawa, powołanego do strzeżenia praworządności i czuwania nad ściganiem przestępstw, pozwoliłaby na reinterpretację jej pozycji wśród konstytucyjnych organów państwa⁹⁴. Zagadnieniem ogromnej wagi, nie tylko z punktu widzenia postępowania przed TK, jest określenie modelu kreowania stanowiska Prokuratora Generalnego: zasad jego powoływania, odwoływania oraz gwarancji niezależności⁹⁵. Uregulowanie konstytucyjnej pozycji Prokuratora Generalnego korespondujące z jego ustawowymi zadaniami to droga, jaką powinien podążać ustrojodawca w kreowaniu pozycji rzecznika konstytucjonalizacji prawa przed Trybunałem Konstytucyjnym.

Literatura

- Herzog A., *Nowelizacja ustawy o prokuraturze. Komentarz*, Warszawa 2010.
- Kardas P., *Rola i miejsce prokuratury w systemie organów demokratycznego państwa prawnego* „Prokuratura i Prawo” 2012, nr 9.
- Kijowski K., *Pozycja prawno-ustrojowa prokuratury w wybranych państwach Europy Środkowej i Wschodniej* „Prokuratura i Prawo” 2013, nr 4.
- Księga XXV-lecia Trybunału Konstytucyjnego. Ewolucja funkcji i zadań Trybunału Konstytucyjnego – założenia, a ich praktyczna realizacja*, red. K. Budziło, Warszawa 2010.
- Mistygać M., *Ustrój prokuratury w Polsce. Tradycja i współczesność*, Warszawa 2013.
- Rymarz F., *Prokurator Generalny w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym*, [w:] *Studia i Materiały, Sądownictwo Konstytucyjne*, z. 1, Warszawa 1996.

⁹⁴ Zob. H. Zięba-Zalucka, op.cit., s. 156; A. Stankowski, *Propozycja unormowań prokuratury w Konstytucji RP* „Prokuratura i Prawo” 2009, nr 10, s. 8.

⁹⁵ Komisja Wenecka, *Opinion on the Regulatory concept of the Constitution of the Hungarian Republic*, Strasburg 1995, s. 7, tłum. własne.

Stankowski A., *Propozycja unormowań prokuratury w Konstytucji RP* „Prokuratura i Prawo” 2009, nr 10.

Waltoś S., *Prokuratura – jej miejsce wśród organów władzy, struktura i funkcje* „Państwo i Prawo” 2002, nr 4.

Wojtyczek K., *Sądownictwo konstytucyjne w Polsce. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2013.

Zięba-Załużka H., *Instytucja Prokuratury w Polsce*, Warszawa 2003.