KANCELARIA
SENATU

BIURO ANALIZ,
DOKUMENTACJI
I KORESPONDENCJI

Opinia prawna w przedmiocie wykładni przepisu art. 14 § 1 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. Prawo o prokuraturze w kontekście art. 8 ust. 2, art. 144 ust. 2 oraz art. 146 ust. 4 Konstytucji RP

Opinie i ekspertyzy

OE–486

WARSZAWA 2023

Biuro Analiz, Dokumentacji i Korespondencji zamawia opinie, analizy i ekspertyzy sporządzone przez specjalistów reprezentujących różne punkty widzenia. Wyrażone w materiale opinie odzwierciedlają jedynie poglądy autorów. Korzystanie z opinii i ekspertyz zawartych w tym zbiorze bez zezwolenia Kancelarii Senatu dopuszczalne wyłącznie w ramach dozwolonego użytku w rozumieniu ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych (Dz. U. z 2017 r. poz. 880 ze zm.) i z zachowaniem wymogów tam przewidzianych. W pozostałym zakresie korzystanie z opinii i ekspertyz wymaga każdorazowego zezwolenia Kancelarii Senatu.

© Copyright by Kancelaria Senatu, Warszawa 2023

Biuro Analiz, Dokumentacji i Korespondencji

Dyrektor – Agata Karwowska-Sokołowska
tel. 22 694 94 32, fax 22 694 94 28,
e-mail: Agata.Karwowska-Sokolowska@senat.gov.pl

Wicedyrektor – Danuta Antoszkiewicz
tel. 22 694 93 21,
e-mail: Danuta.Antoszkiewicz@senat.gov.pl

Dział Analiz i Opracowań Tematycznych
tel. 22 694 95 33, fax 22 694 94 28
Redaktor prowadzący – Urszula Lewandowska

Opracowanie graficzno-techniczne
Centrum Informacyjne Senatu Dział Wydawniczy

Kancelaria Senatu
Listopad 2023

Adw. dr Grzegorz Piasecki

Opinia prawna w przedmiocie wykładni przepisu art. 14 § 1 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. Prawo o prokuraturze w kontekście art. 8 ust. 2, art. 144 ust. 2 oraz art. 146 ust. 4 Konstytucji RP

Zastosowane skróty, terminy i akronimy

Konstytucja RP	Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dn. 2 kwietnia 1997 r.
RM	Rada Ministrów
TK	Trybunał Konstytucyjny
u.p.p.	Ustawa z dn. 28 stycznia 2016 r. Prawo o prokuraturze

Przywołane akty normatywne

1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dn. 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483 ze zm.).
2. Ustawa z dn. 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze (Dz.U. z 2011 r., nr 270, poz. 1599 ze zm.).
3. Ustawa z dn. 10 maja 1996 r. o zmianie ustaw o prokuraturze, Sądzie Najwyższym, o Trybunale Konstytucyjnym oraz ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych i ustawy – Prawo o adwokaturze (Dz.U. z 1996 r., nr 77, poz. 367).
4. Ustawa z dn. 9 października 2009 r. o zmianie ustawy o prokuraturze oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2009 r., nr 178, poz. 1375).
5. Ustawa z dn. 28 stycznia 2016 r. Prawo o prokuraturze (Dz.U. z 2023 r., poz. 1360 ze zm.).
6. Ustawa z dn. 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy Kodeks postępowania cywilnego, ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2023 r., poz. 1860).

Przedmiot opinii

Zleceniodawca zwrócił się z wnioskiem o sporządzenie opinii prawnej w zakresie wykładni przepisu art. 14 § 1 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. Prawo o prokuraturze w kontekście art. 8 ust. 2, art. 144 ust. 2 oraz art. 146 ust. 4 Konstytucji RP.

Streszczenie tez opinii

Artykuł 14 § 1 zdanie 2 Prawa o prokuraturze w zakresie, w jakim uzależnia skuteczność aktu odwołania Prokuratora Krajowego lub zastępcy Prokuratora Generalnego przez Prezesa RM od wyrażenia zgody przez Prezydenta RP, jest niezgodny z zasadą podziału władzy pomiędzy członami władzy wykonawczej i zakazem kreowania prerogatyw w drodze ustawy (art. 10 ust. 2 w zw. z art. 144 ust. 2 i 3 Konstytucji RP) oraz z zasadami poprawnej legislacji i określoności prawa (art. 2 Konstytucji RP). Mając na uwadze zasadę prymatu Konstytucji oraz jej bezpośredniego stosowania (art. 8 ust. 1 i 2 Konstytucji RP), jak również zasadę legalizmu (art. 7 Konstytucji RP), Prezes RM jest uprawniony do odwołania Prokuratora Krajowego lub zastępcy Prokuratora Generalnego bez występowania do Prezydenta o udzielenie zgody na dokonanie tego aktu.

Relewantne przepisy Konstytucji RP

Z art. 2 Konstytucji, wyrażającego zasadę demokratycznego państwa prawnego, wywodzone są m.in. zasady dobrej legislacji i określoności prawa. W wyroku TK z dn. 11 stycznia 2000 r. ws. o sygn. K 7/99[1] wskazano, że istotą zasady dobrej legislacji jest wymaganie określoności przepisów, które muszą być formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. Podobnie, w wyroku z dn. 21 marca 2001 r. ws. o sygn. K 24/00[2] Trybunał wyjaśnił: „przepis prawny winien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego – dopiero spełnienie tego warunku podstawowego pozwala na jego ocenę w aspekcie pozostałych kryteriów. Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych nie budzących

1 OTK-ZU z 2000 r., nr 1, poz. 2.
2 OTK-ZU z 2001 r., nr 3, poz. 51.

wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Związana z jasnością precyzja przepisu winna przejawiać się w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw tak, by ich treść była oczywista i pozwalała na wyegzekwowanie". Co więcej, Trybunał wskazuje, że z art. 2 Konstytucji RP wynika również zakaz tworzenia uprawnień iluzorycznych i pozornych – ustawodawca nie może tworzyć konstrukcji normatywnych, które są niewykonalne, stanowią złudzenie prawa i w konsekwencji dają jedynie pozór ochrony interesów jednostki[3]. Wreszcie, sprzeczne z art. 2 Konstytucji RP jest ustanawianie przepisów niekonsekwentnych i niezawierających treści normatywnej[4].

Artykuł 7 Konstytucji wyraża zasadę legalizmu („Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa"). Z kolei art. 8 Konstytucji wyraża w ust. 1 zasadę prymatu Konstytucji, a w ust. 2 stanowi: „Przepisy Konstytucji stosuje się bezpośrednio, chyba że Konstytucja stanowi inaczej". Normy wypływające z art. 7 i 8 Konstytucji adresowane są do organów władzy publicznej, w tym Rady Ministrów i Prezesa RM. Oznacza to, że również te organy związane są Konstytucją, a jednocześnie są uprawnione do jej bezpośredniego stosowania[5]. Bezpośrednie stosowanie Konstytucji może polegać na stosowaniu samoistnym, współstosowaniu (obok norm niższej rangi) oraz na stosowaniu kolizyjnym (odmowie stosowania sprzecznego z Konstytucją przepisu niższej rangi)[6]. Bezpośrednie stosowanie może polegać nie tylko na stosowaniu sądowym, ale również stosowaniu kierowniczym (zarówno w formie aktów konkretno-indywidualnych, jak i generalnych)[7]. W doktrynie i orzecznictwie sądowym, w okresie poprzedzającym kryzys Trybunału Konstytucyjnego, przyjmowano, że kolizyjne stosowanie Konstytucji jest co do zasady domeną Trybunału Konstytucyjnego, ewentualnie – sądów[8]. Jednakże obecnie coraz częściej wskazuje się, że nakaz bezpośredniego stosowania Konstytucji, jako adresowany

---

3 Wyrok TK z dn. 8 stycznia 2013 r., sygn. K 18/10 (OTK-ZU z 2013 r., seria A, nr 1, poz. 2) oraz orzeczenie TK z dn. 2 marca 1993 r., sygn. K 9/92 (OTK-ZU z 1993 r., poz. 6).

4 Wyrok TK z dn. 14 lipca 2010 r., sygn. Kp 9/09 (OTK-ZU z 2010 r., seria A, nr 6, poz. 59).

5 J. Jaskiernia, *Komentarz do Konstytucji RP. Art. 7, 8, 9*, Warszawa 2021, s. 146.

6 P. Tuleja, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, Warszawa 2016, [Legalis/el.], komentarz do art. 8 Konstytucji RP, n.b. 35.

7 J. Jaskiernia, *Komentarz...*, s. 153–154.

8 P. Tuleja, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom I...*, komentarz do art. 8 Konstytucji RP, n.b. 36–40 i przywołane tam stanowiska orzecznicze.

do wszystkich organów władzy publicznej, a zatem również inne organy władzy publicznej niż sądy i trybunały, są uprawnione do oceny konstytucyjności stosowanych przepisów i ewentualnej odmowy ich stosowania, jeżeli wcześniej nie były przedmiotem badania przez Trybunał Konstytucyjny[9]. W ocenie autora nin. opinii, stanowisko to należy podzielić. Odmowa zastosowania przez organ władzy publicznej przepisu rażąco i widocznie sprzecznego z Konstytucją może być wtedy nie tylko uprawniona, ale niekiedy nawet konieczna dla ochrony ładu ustrojowego, skoro też nie ma w danej chwili organu, który mógłby dokonać kontroli konstytucyjności przepisu i zapewnienia wspomnianej ochrony[10]. Co więcej, w przypadku Rady Ministrów i jej Prezesa, zastosowanie przepisu rażąco sprzecznego z Konstytucją, mogłoby skutkować odpowiedzialnością konstytucyjną i parlamentarną.

Artykuł 10 ust. 2 Konstytucji doprecyzowuje wyrażoną w art. 10 ust. 1 zasadę trójpodziału władzy, wskazując na dualizm władzy wykonawczej, którą sprawują Prezydent i Rada Ministrów. Kompetencje i funkcje tych organów nie są jednakowe. W postanowieniu z dn. 20 maja 2009 r. ws. o sygn. Kpt 2/08[11] Trybunał Konstytucyjny, rozstrzygając spór kompetencyjny dotyczący możliwości kształtowania przez Prezesa RM składu delegacji na posiedzenie Rady Europejskiej (i udziału w niej Prezydenta)

---

9 Zob. np. M. Chmaj, *Opinia prawna w przedmiocie oceny zgodności z normami wyższego rzędu przepisów ustawy z dnia 28 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej oraz ustawy o Komitecie do Spraw Europejskich*, OE–475, Warszawa 2023, s. 21–23 i przywołane tam stanowiska doktryny oraz M. Jaśkowska, *Skutki orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego dla procesu stosowania prawa wobec zasady bezpośredniego stosowania konstytucji*, [w:] *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora zw. dr hab. Józefa Filipka*, Kraków 2001, s. 280.

10 Domniemanie konstytucyjności przepisów i wywodzonych z nich norm definiowane jest jako założenie, *„że są one zgodne z Konstytucją, dopóki w postępowaniu przed Trybunałem nie zostanie udowodnione, że jest inaczej”* – wyrok TK z dn. 9 marca 2016 r., sygn. K 47/15 (OTK-ZU z 2018 r., seria A, poz. 31); por. szerzej A. Dębowska, M. Florczak-Wątor, *Domniemanie konstytucyjności ustawy w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Konstytucyjny”, nr 2/2017, s. 6–37. Co oczywiste, domniemanie to opiera się na dalszym założeniu, że w państwie w prawidłowy sposób funkcjonuje organ (TK), który może dokonać kontroli zgodności norm, a w konsekwencji – może potwierdzić lub obalić wspomniane domniemanie. Mając zaś na uwadze wadliwe ukształtowanie aktualnego składu Trybunału Konstytucyjnego i brak możliwości uznania go za sąd ustanowiony ustawą (co znalazło wyraz choćby w wyroku ETPC z dn. 7 maja 2021 r. ws. Xero Flor w Polsce sp. z o.o. p-ko Polsce, skarga nr 4907/18), przy czym stan ten nie uległ zmianie na dzień sporządzenia nin. opinii, to założenie leżące u podstaw konstrukcji domniemania konstytucyjności nie jest obecnie spełnione.

11 OTK-ZU z 2009 r., seria A, nr 5, poz. 78.

oraz zajmowania stanowiska w imieniu Rzeczypospolitej, wyjaśnił że jeżeli dany obszar (w przypadku będącym przedmiotem orzeczenia: prowadzenie polityki zagranicznej) stanowi domenę władzy wykonawczej i w ramach tej władzy należy do Rady Ministrów, „to konsekwencje takiej regulacji są jednoznaczne – wszystkie pozostałe organy władzy wykonawczej mogą realizować tylko takie zadania i kompetencje, jakie wynikają z Konstytucji bądź ustaw, a ponadto muszą uznawać polityczną odpowiedzialność rządu za kierowanie sprawami zagranicznymi". Prezydent jest uprawniony do realizowania zadań w sferach wskazanych w art. 126 Konstytucji. Może on wykonywać swoje funkcje przy pomocy kompetencji wynikających z Konstytucji i ustaw; w pozostałym zakresie, Prezydent może realizować swoje funkcje przy pomocy działań niewładczych, niepolegających na wydawaniu aktów urzędowych.

Zgodnie z art. 144 ust. 1 Konstytucji: „Prezydent Rzeczypospolitej, korzystając ze swoich konstytucyjnych i ustawowych kompetencji, wydaje akty urzędowe". Wskazuje się, że „wszystkie akty urzędowe głowy państwa, czy to wykonywane samodzielnie, czy też za kontrasygnatą, powinny przyjąć formę pisemną, zdatną do ich podpisania"[12]. Zgodnie z ust. 2 analizowanego artykułu, wszystkie akty urzędowe Prezydenta, dla swojej ważności, wymagają podpisu Prezesa RM (kontrasygnaty), który przez podpisanie aktu ponosi odpowiedzialność przed Sejmem. Z kolei w ust. 3 zawarto katalog tych aktów, które kontrasygnaty nie wymagają (prerogatywy). W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, katalog z art. 144 ust. 3 Konstytucji jest wyczerpujący (enumeratywny), a przyznanie Prezydentowi prerogatywy w drodze ustawy zwykłej jest niedopuszczalne[13]. Katalog prerogatyw nie wymienia aktu urzędowego odnoszącego się, choćby w sposób ogólny, do kwestii obsady funkcji w prokuraturze w szczególności, ani nawet do kwestii związanych z prokuraturą w ogólności. Należy dodać, że do kwestii związanych z prokuraturą nie odnoszą się również inne przepisy Konstytucji, które określają funkcje Prezydenta i jego uprawnienia.

Z kolei Rada Ministrów prowadzi politykę wewnętrzną i zagraniczną Rzeczypospolitej Polskiej (art. 146 ust. 1 Konstytucji), przy czym

---

12 K. Kozłowski, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87–243*, Warszawa 2016, [Legalis/el.], komentarz do art. 144 Konstytucji RP, n.b. 9.

13 Wyrok TK z dn. 23 marca 2006 r., sygn. K 4/06 (OTK-ZU z 2006 r., seria A, nr 3, poz. 32); zob. też Z. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, [Legalis/el.], komentarz do art. 144 Konstytucji RP, n.b. 3 oraz K. Kozłowski, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom II...*, komentarz do art. 144 Konstytucji RP, n.b. 16–20.

Konstytucja w art. 146 ust. 2 wyraża zasadę domniemania właściwości rzeczowej Rady. W szczególności, zgodnie z art. 146 ust. 4 pkt 7 Konstytucji, Rada Ministrów „zapewnia bezpieczeństwo wewnętrzne państwa oraz porządek publiczny". W doktrynie wskazuje się, że „Rada Ministrów ponosi odpowiedzialność za wykonywanie funkcji państwa określonej w art. 146 ust. 4 pkt 7 m.in. poprzez działania prokuratury" oraz że „Nie ma jednak wątpliwości, że na mocy art. 146 ust. 2 i ust. 4 pkt 7 Konstytucji działalność prokuratury umiejscowiona jest w segmencie władzy wykonawczej należącej do Rady Ministrów"[14]. Należy jednak podkreślić, że ustrojowa pozycja prokuratury budzi istotne kontrowersje w doktrynie – a to z uwagi na wykonywanie funkcji charakterystycznych nie tylko dla władzy wykonawczej, ale również sądowniczej oraz organów ochrony prawa[15]. Brak jednoznacznego uregulowania pozycji prokuratury w Konstytucji sprawia, że ustawodawcy przysługuje w tym zakresie spory zakres swobody.

Wypada wreszcie dodać, że członkowie Rady Ministrów ponoszą za swoje działania i zaniechania odpowiedzialność konstytucyjną (art. 156 Konstytucji) oraz parlamentarną (art. 157 Konstytucji). To właśnie z uwagi na odpowiedzialność parlamentarną ustanowiona została instytucja kontrasygnaty aktów prezydenckich przez Prezesa RM, o czym wprost stanowi art. 144 ust. 2 Konstytucji.

Relewantne przepisy ustaw

Artykuł 14 § 1 u.p.p., który reguluje procedurę powoływania i odwoływania Prokuratora Krajowego oraz pozostałych zastępców Prokuratora Generalnego, stanowi obecnie: „Prokuratora Krajowego jako pierwszego zastępcę Prokuratora Generalnego oraz pozostałych zastępców Prokuratora Generalnego w liczbie nie większej niż 7 powołuje spośród

14 Z. Banaszak, *Konstytucja...*, komentarz do art. 146 Konstytucji RP, n.b. 22; tak samo A. Gerecka-Żołyńska, *Niezależność prokuratury i prokuratorów – nowe rozwiązania na tle dotychczasowych kontrowersji*, RPEiS, nr 1/2016, s. 58–59 oraz H. Suchocka, *W poszukiwaniu modelu ustrojowego prokuratury (w świetle prac Komisji Rady Europy „Demokracja poprzez Prawo")*, RPEiS, nr 2/2014, s. 168.

15 Zob. szerzej np.: P. Kardas, *Rola i miejsce prokuratury w systemie organów demokratycznego państwa prawnego*, „Prokuratura i Prawo", nr 9/2012, s. 7–49; D. Wysocki, *Nowe usytuowanie prokuratury w systemie organów państwowych*, „Państwo i Prawo", nr 5/2010, s. 3–17; A. Herzog, *W kwestii zgodności z Konstytucją nowelizacji ustawy o prokuraturze*, „Państwo i Prawo", nr 11/2010, s. 108–115; D. Wysocki, *W sprawie zgodności z Konstytucją nowelizacji ustawy o prokuraturze – ponownie*, nr 3/2011, s. 98–102.

prokuratorów Prokuratury Krajowej i odwołuje z pełnienia tych funkcji Prezes Rady Ministrów na wniosek Prokuratora Generalnego. Prokuratora Krajowego oraz pozostałych zastępców Prokuratora Generalnego powołuje się po uzyskaniu opinii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, a odwołuje za jego pisemną zgodą". Obecne brzmienie przepisu zostało nadane przez art. 21 pkt 4 ustawy z dn. 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy Kodeks postępowania cywilnego, ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw. W brzmieniu pierwotnym przepis nie określał maksymalnej liczby zastępców Prokuratora Generalnego jak również przewidywał, że odwołanie Prokuratora Krajowego i pozostałych zastępców Prokuratora Generalnego następuje „za zgodą" Prezydenta (nie precyzując formy udzielenia zgody).

Przepis rozumiany jest w ten sposób, że opinia Prezydenta w stosunku do przedstawionej przez Prezesa RM kandydatury na stanowisko Prokuratora Krajowego (albo zastępcy Prokuratora Generalnego) nie jest wiążąca, a w przypadku nieprzedstawienia przez Prezydenta opinii, kandydata na funkcję „powołuje spośród prokuratorów Prokuratury Krajowej Prezes Rady Ministrów na wniosek Prokuratora Generalnego, po upływie 14 dni od dnia doręczenia wniosku o wydanie opinii"[16]. Co za tym idzie, wyrażenie przez Prezydenta opinii negatywnej albo niewyrażenie opinii nie stanowi przeszkody dla powołania na określoną funkcję.

Natomiast odwołanie z funkcji Prokuratora Krajowego (zastępcy Prokuratora Generalnego) następować ma zaś po uzyskaniu (pisemnej) zgody Prezydenta.

Funkcja Prokuratora Krajowego istniała w polskim porządku prawnym również przed wejściem w życie u.p.p., tj. okresowo na gruncie ustawy z dn. 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze, której art. 12 ust. 1, w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 4 ustawy z dn. 10 maja 1996 r. o zmianie ustaw o prokuraturze, Sądzie Najwyższym, o Trybunale Konstytucyjnym oraz ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych

---

16 P. Drembkowski, [w:] P. Drembkowski (red.), *Prawo o prokuraturze. Komentarz*, Warszawa 2014, [Legalis/el.], komentarz do art. 14 u.p.p., n.b. 3; odmiennie A. Kiełtyka, W. Kotowski, A. Ważny, *Prawo o prokuraturze. Komentarz*, 2021, [LEX/el.], komentarz do art. 14 u.p.p., uwaga 5, gdzie wskazano: *„Wprawdzie przepis nie określa, jaki charakter ma wskazana opinia, wydaje się jednak, że musi to być opinia pozytywna – wszak trudno sobie wyobrazić, aby Prezes Rady Ministrów działał wbrew woli Prezydenta RP."*. Trudno jednak podzielić opinię o wiążącym charakterze opinii, skoro na gruncie prawa ustrojowego przyjmuje się zgodnie, że opinie charakteru wiążącego nie mają – zob. np. na gruncie art. 98 ust. 4 Konstytucji RP: B. Naleziński, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom I...*, komentarz do art. 98 Konstytucji RP, n.b. 49.

i ustawy – Prawo o adwokaturze, stanowił: „Prokuratora Krajowego jako zastępcę Prokuratora Generalnego oraz innych zastępców Prokuratora Generalnego powołuje, spośród prokuratorów Prokuratury Krajowej, i odwołuje z tych stanowisk – Prezes Rady Ministrów na wniosek Prokuratora Generalnego". Przepis nie uległ zmianie do czasu zmian wprowadzonych przez art. 1 pkt 9 ustawy z dn. 9 października 2009 r. o zmianie ustawy o prokuraturze oraz niektórych innych ustaw, która to ustawa reorganizowała prokuraturę m.in. poprzez likwidację Prokuratury Krajowej i zastąpienie jej Prokuraturą Generalną.

Jak zostało wyjaśnione wcześniej, ustrojowa pozycja prokuratury budzi kontrowersje w doktrynie. Nie ulega natomiast wątpliwości, że ustawodawca, uchwalając u.p.p., zdecydował się na podporządkowanie prokuratury władzy wykonawczej. W uzasadnieniu projektu u.p.p. projektodawca, uzasadniając przywrócenie unii personalnej pomiędzy stanowiskiem Ministra Sprawiedliwości a funkcją Prokuratora Generalnego, wyjaśnił, że „w państwach demokratycznych istnieją różne modele funkcjonowania prokuratury. Ustawodawca nie jest tu ograniczony normami prawa międzynarodowego, które nie wprowadzają sztywnych reguł nakazujących usytuowanie prokuratury w określonej relacji z władzą wykonawczą, ustawodawczą czy sądowniczą. W europejskich systemach prawnych funkcjonują bardzo sprawnie rozwiązania, gdzie prokuratura jest podporządkowana Ministrowi Sprawiedliwości, a więc władzy wykonawczej"[17]. Z kolei wprowadzając rozwiązanie z art. 14 § 1 u.p.p., polegające na uzależnieniu odwołania m.in. Prokuratora Krajowego od zgody Prezydenta, projektodawca wskazał, że ma ono na celu „zapewnienie stabilności funkcjonowania najwyższych organów prokuratury"[18].

Analiza prawna

W świetle Konstytucji RP, kreowanie prerogatyw prezydenckich w drodze ustawy jest niedopuszczalne. Oznacza to, że niedopuszczalne jest również ustanowienie takich przepisów, które doprowadziłyby do ograniczenia możliwości wykonywania konstytucyjnych lub ustawowych kompetencji przez inne organy władzy publicznej, w tym zwłaszcza władzy wykonawczej (Radę Ministrów i jej Prezesa), poprzez

17 Druk Sejmu VIII kadencji nr 162, s. 88.
18 Tamże, s. 92.

uzależnienie ich ważności od decyzji Prezydenta (wprowadzenie „odwróconej" kontrasygnaty).

Mając to na uwadze należy stwierdzić, że art. 14 § 1 zdanie 2 u.p.p. w zakresie, w jakim przyznaje Prezydentowi kompetencję opiniującą (niewładczą) w zakresie powoływania Prokuratora Krajowego i zastępców Prokuratora Generalnego, nie budzi wątpliwości co do zgodności z konstytucyjnym podziałem władz, w tym podziałem kompetencji pomiędzy członami władzy wykonawczej. Kompetencja opiniodawcza Prezydenta nie prowadzi bowiem do ograniczenia ustawowego uprawnienia Prezesa RM do powołania na ww. funkcje, na wniosek Prokuratora Generalnego.

Jednakże kompetencja do wyrażania bądź odmowy wyrażania przez Prezydenta zgody na odwoływanie z ww. funkcji stanowić musi z natury rzeczy kompetencję władczą. Sprawia to, że art. 14 § 1 zdanie 2 u.p.p. w zakresie, w jakim przewiduje ograniczenie kompetencji Prezesa RM do odwołania Prokuratora Krajowego i zastępców Prokuratora Generalnego z funkcji, realizowanej na wniosek Prokuratora Generalnego, od wyrażenia przez Prezydenta zgody, pozostaje w widocznej i rażącej sprzeczności z zakazem kreowania prerogatyw w drodze ustawy, a przez to pozostaje w sprzeczności z art. 10 ust. 2 w zw. z art. 144 ust. 2 i 3 Konstytucji RP.

Nawet gdyby jednak podjąć próbę prokonstytucyjnej wykładni art. 14 § 1 zdanie 1 u.p.p. w takim sensie, że skorzystanie przez Prezydenta z kompetencji określonej w ww. przepisie nie stanowi prerogatywy i wymaga dla swej ważności aktu kontrasygnaty (co byłoby jednak sprzeczne z ogólnie przyjętym rozumieniem instytucji udzielania zgody), to taka wykładnia wykluczałaby praktyczną możliwość stosowania przepisu, co świadczyłaby o jego rażącej sprzeczności z art. 2 Konstytucji. Procedura odwołania z omawianych funkcji, po wystąpieniu z wnioskiem przez Prokuratora Generalnego, miałaby polegać na konieczności zwrócenia się przez Prezesa RM do Prezydenta z wnioskiem o wyrażenie gody na odwołanie, a następnie, po dokonaniu przez Prezydenta aktu wyrażenia bądź odmowy wyrażenia zgody, akceptacji tego aktu przez Prezesa RM w drodze kontrasygnaty. W takim przypadku występuje jednak sprzeczność logiczna pomiędzy kierunkiem wykładni przepisu a możliwością jego stosowania, albowiem odmowa udzielenia kontrasygnaty przez Prezesa RM aktowi urzędowemu Prezydenta o treści negatywnej, wydanemu wskutek złożenia wniosku przez Prezesa RM, powodowałaby brak możliwości osiągnięcia skutku w postaci aktu odwołania. W istocie zatem również taka wykładnia przepisu prowadzi do sytuacji, w której Prezydent w istocie miałby posiadać kompetencję

władczą w obszarze kształtowania obsady personalnej prokuratury, skoro fakt udzielenia bądź nieudzielenia kontrasygnaty przez Prezesa RM niemiałby praktycznego znaczenia dla rzeczywistych skutków aktu prezydenta (blokującego możliwość wykonania kompetencji przez Prezesa RM). Tak wykładany przepis pozostawałby dalej sprzeczny z art. 10 ust. 2 w zw. z art. 144 ust. 2 i 3 Konstytucji RP (Prezydentowi dalej przysługiwałoby prawo „odwróconej" kontrasygnaty), a przy tym kompetencja Prezesa RM stawałaby się jedynie pozorna, nienadająca się do praktycznej realizacji.

Analiza treści art. 14 § 1 zdanie 2 u.p.p. prowadzi zatem do wniosku, że niezależnie od przyjętych założeń interpretacyjnych, skutkiem jego stosowania jest uzależnienie skuteczności aktu Prezesa RM od aktu Prezydenta, a zatem wykreowanie po stronie Prezydenta ustawowej prerogatywy. Jednocześnie takiej prerogatywy nie przewidują przepisy Konstytucji RP. Co za tym idzie, art. 14 § 1 zdanie 2 u.p.p. jest *a prima vista* sprzeczny z art. 10 ust. 2 w zw. z art. 144 ust. 2 i 3 oraz z art. 2 Konstytucji RP.

Jak zostało wyżej zasygnalizowane, w doktrynie prezentowany jest pogląd o dopuszczalności bezpośredniego stosowania konstytucji przez organy władzy publicznej, polegającego na odmowie zastosowania przepisu sprzecznego z normami wyższego rzędu, zwłaszcza gdy zgodność ta nie może być przedmiotem badania Trybunału Konstytucyjnego. Podzielając to stanowisko należy wskazać, że w analizowanym przypadku zastosowanie art. 14 § 1 u.p.p. w zakresie zgodnym z Konstytucją w przypadku odwołania z funkcji Prokuratora Krajowego (lub zastępcy Prokuratora Generalnego) polegać będzie na wystąpieniu przez Prokuratora Generalnego z wnioskiem o odwołanie do Prezesa Rady Ministrów, a następnie podjęciu przez Prezesa aktu odwołania. Z uwagi na pominięcie art. 14 § 1 zdanie 2 u.p.p. w części, w jakiej przepis jest sprzeczny z Konstytucją (tj. w jakiej uzależnia skuteczność odwołania od wyrażenia zgody przez Prezydenta), akt odwołania stanie się skuteczny (wywoła skutki prawne) z chwilą jego podjęcia przez Prezesa RM.

Konkluzje

1. Konstytucja RP przewiduje rozdział kompetencji w ramach władzy wykonawczej pomiędzy Radę Ministrów i Prezydenta. Katalog prerogatyw prezydenckich z art. 144 ust. 3 Konstytucji ma charakter zamknięty, a przyznanie Prezydentowi prerogatyw w drodze ustawy jest niedopuszczalne.

2. Konstytucja nie przyznaje Prezydentowi kompetencji (w tym zwłaszcza prerogatyw) w odniesieniu do obsady funkcji w prokuraturze. Jednocześnie kompetencje w tym obszarze mogą być na gruncie ustawowym przypisywane Radzie Ministrów, albowiem zadania prokuratury wpisują się w zadanie określone w art. 146 ust. 3 pkt 7 Konstytucji.
3. Artykuł 14 § 1 zdanie 2 Prawa o prokuraturze w zakresie, w jakim przyznaje Prezydentowi kompetencję do wyrażania pisemnej zgody na odwoływanie przez Prezesa RM Prokuratora Krajowego i pozostałych zastępców Prokuratora Generalnego, pozostaje w sprzeczności z art. 10 ust. 2 w zw. z art. 144 ust. 2 i 3 Konstytucji RP, albowiem prowadzi on w istocie do wykreowania na gruncie ustawy prerogatywy prezydenckiej oraz do zanegowania ustrojowego podziału władzy pomiędzy członami władzy wykonawczej.
4. Analizowany przepis pozostaje również w sprzeczności z zasadą prawidłowej legislacji (art. 2 Konstytucji RP), albowiem gdyby odczytywać go w ten sposób, że uprawnienie Prezydenta do wyrażenia zgody na odwołanie nie jest prerogatywą, to tworzy sytuację, w której normy wyinterpretowanej z przepisu nie da się stosować w sposób poprawny (Prezes RM miałby zwracać się do Prezydenta o wyrażenie zgody, której skuteczność wyrażenia byłaby uzależniona od kontrasygnaty Prezesa RM).
5. Wobec rażącej sprzeczności art. 14 § 1 zdanie 2 Prawa o prokuraturze w wyżej opisanym zakresie z art. 10 ust. 2 w zw. z art. 144 ust. 2 i 3 oraz z art. 2 Konstytucji RP oraz wobec braku faktycznej możliwości kontroli konstytucyjności przepisu przez Trybunał Konstytucyjny, nie można wykluczyć dopuszczalności odmowy zastosowania przepisu przez organy stosowania prawa (w tym wypadku: przez Prezesa RM) w zakresie, w jakim jest sprzeczny z normami wyższego rzędu.
6. W takim wypadku zastosowanie art. 14 § 1 Prawa o prokuraturze polegać może na zastosowaniu tego przepisu w zakresie zgodnym z Konstytucją RP, a zatem – z pominięciem art. 14 § 1 zdanie 2 w części odnoszącej się do wyrażenia przez Prezydenta zgody na odwołanie Prokuratora Krajowego lub zastępcy Prokuratora Generalnego. W praktyce oznacza to podjęcie przez Prezesa RM, na wniosek Prokuratora Generalnego, aktu odwołania osoby z danej funkcji z pominięciem etapu ubiegania się o wyrażenie zgody przez Prezydenta, przy czym skutek odwołania nastąpi już z chwilą podjęcia ww. aktu przez Prezesa RM.

Bibliografia

1. Banaszak Z., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, [Legalis/el.].
2. Chmaj M., *Opinia prawna w przedmiocie oceny zgodności z normami wyższego rzędu przepisów ustawy z dnia 28 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej oraz ustawy o Komitecie do Spraw Europejskich*, OE–475, Warszawa 2023.
3. Dębowska A., Florczak-Wątor M., *Domniemanie konstytucyjności ustawy w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Konstytucyjny", nr 2/2017, s. 6–37.
4. Drembkowski P. (red.), *Prawo o prokuraturze. Komentarz*, Warszawa 2014, [Legalis/el.].
5. Gerecka-Żołyńska A., *Niezależność prokuratury i prokuratorów – nowe rozwiązania na tle dotychczasowych kontrowersji*, RPEiS, nr 1/2016, s. 57–70.
6. Herzog A., *W kwestii zgodności z Konstytucją nowelizacji ustawy o prokuraturze*, „Państwo i Prawo", nr 11/2010, s. 108–115.
7. Jaskiernia J., *Komentarz do Konstytucji RP. Art. 7, 8, 9*, Warszawa 2021.
8. Jaśkowska M., *Skutki orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego dla procesu stosowania prawa wobec zasady bezpośredniego stosowania konstytucji*, [w:] *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora zw. dr hab. Józefa Filipka*, Kraków 2001.
9. Kardas P., *Rola i miejsce prokuratury w systemie organów demokratycznego państwa prawnego*, „Prokuratura i Prawo", nr 9/2012, s. 7–49.
10. Kiełtyka A., Kotowski W., Ważny A., *Prawo o prokuraturze. Komentarz*, 2021, [LEX/el.].
11. Safjan M., Bosek L. (red.), *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, Warszawa 2016, [Legalis/el.].
12. Safjan M., Bosek L. (red.), *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87–243*, Warszawa 2016, [Legalis/el.].
13. Suchocka H., *W poszukiwaniu modelu ustrojowego prokuratury (w świetle prac Komisji Rady Europy „Demokracja poprzez Prawo")*, RPEiS, nr 2/2014, s. 161–174.
14. Wysocki D., *Nowe usytuowanie prokuratury w systemie organów państwowych*, „Państwo i Prawo", nr 5/2010, s. 3–17.
15. Wysocki D., *W sprawie zgodności z Konstytucją nowelizacji ustawy o prokuraturze – ponownie*, nr 3/2011, s. 98–102.