



SENAT RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

**Zapis stenograficzny**  
**(2037)**

2. posiedzenie  
Podkomisji do spraw Zmian Konstytucji  
w dniu 1 marca 2011 r.

VII kadencja

Porządek obrad:

1. Dyskusja nad koncepcją konstytucjonalizacji instytucji Prokuratury Generalnej zawartej w projekcie ustawy o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (druk sejmowy nr 2989).

*(Początek posiedzenia o godzinie 10 minut 43)*

*(Posiedzeniu przewodniczy przewodniczący Piotr Zientarski)*

**Przewodniczący Piotr Zientarski:**

Otwieram posiedzenie Podkomisji do spraw Zmian Konstytucji.

Serdecznie witam pana profesora Marka Chmaja, konstytucjonalistę, który zgodził się być ekspertem naszej komisji.

Witam również pana doktora Jarentowskiego.

Niestety, teraz mamy tylko piętnaście minut, w związku z tym od razu sygnalizuję, że będzie potrzeba spotkania się naszej podkomisji jeszcze w dniu dzisiejszym, po zakończeniu ostatniego posiedzenia Komisji Ustawodawczej...

*(Wypowiedź poza mikrofonem)*

Nie, wieczorem.

*(Wypowiedź poza mikrofonem)*

Spotkamy się na krótko, bo myślę że nie zdążymy... To może powiem, dlaczego działamy pod taką presją czasu. Otóż wczoraj dostałem faksem informację, iż jutro o godzinie 12.30 odbywa się posiedzenie komisji posła Gowina i przedmiotem posiedzenia będzie tylko jeden punkt – co dla mnie też jest pewnym zaskoczeniem – a mianowicie konstytucjonalizacja instytucji Prokuratury Generalnej.

Chcę państwa poinformować, iż zgodnie z założeniami działalności naszej podkomisji jednym z naszych zadań jest monitorowanie prac komisji sejmowej. I tak, do tej pory uczestniczyłem w dwóch posiedzeniach, a w jednym nie uczestniczyłem. Podczas tych posiedzeń, na których byłem, to znaczy, w trakcie pierwszego posiedzenia była mowa generalnie o tym, że głównym zadaniem tej komisji będzie dokonanie zmian wynikających z dwóch zgłoszonych projektów – projektu prezydenckiego i projektu Prawa i Sprawiedliwości, dotyczących stosunku Unia Europejska – Polska. W czasie dyskusji mówiono, iż właściwie te niekontrowersyjne tematy – a ta kwestia akurat jest niekontrowersyjna – powinny być rozpatrzone jeszcze w tej kadencji, a w przypadku innych powinna zostać otwarta dyskusja, bo trudno mówić o tym, że można by zdążyć ze zmianami jeszcze w tej kadencji. Na przedostatnim posiedzeniu, a ostatnim, w którym brałem udział, była dość szeroka dyskusja, między innymi, na temat kodeksu wyborczego. Wskazywano nową, istotną rolę Senatu w związku z okręgami jednomandatowymi i w związku z przewidywanym uniezależnieniem się od partii politycznych przynajmniej części senatorów. Wskazywano również tematy, które są kontrowersyjne. I, między innymi, były prezes Trybunału Konstytucyjnego, pan Jerzy Stępień, powiedział, że jego zdaniem zdecydowanie nie powinny się dokonywać zmiany w sensie konstytucjonalizacji prokuratury. Prokuratura jeszcze do tej pory nie odna-

---

lażła swojego miejsca w nowym ładzie ustawowym, z którym od niedawna ma do czynienia, i w związku z tym pan prezes uważa, że absolutnie nie ma potrzeby jej konstytucjonalizacji. Zresztą ja też poparłem w dyskusji to stanowisko. W tym posiedzeniu uczestniczył także pan Dariusz Górecki, senator poprzedniej kadencji, konstytucjonalista, który też uznał, że pewne kwestie powinny być dobrze przygotowane – między innymi, kwestia opieki Senatu nad Polonią – jeśli chodzi o nadanie tym sprawom rangi konstytucyjnej, w każdym razie pan senator też nie poparł tej inicjatywy dotyczącej konstytucjonalizacji prokuratury. I nagle nie wiadomo skąd pojawiła się ta kwestia, a pozostawiona została, przynajmniej na razie, podstawowa sprawa, jaką jest dla nas uregulowanie stosunku Polska – Unia Europejska. Stąd pilna potrzeba zwołania posiedzenia naszej komisji. Chodzi o to, żebym mógł jutro w Sejmie przedstawić nasze stanowisko co do proponowanych zmian. Ja już to podkreślałem i to zostało uzmysłowione, że to jest jedyne uprawnienie Senatu... No, ta sprawa nie może być, że tak powiem, przegłosowana w taki sposób, jak zwykła ustawa, ponieważ zmiana konstytucji wymaga jednobrzmiącej uchwały Sejmu i Senatu, więc musi być tutaj zgoda również Senatu. I Sejm musi mieć świadomość, jakie jest stanowisko Senatu, a przynajmniej podkomisji, która jest powołana do tego, żeby ustosunkować się do podstawowych kwestii – czy mamy do czynienia z kwestią, która może być kontrowersyjna, czy też nie. To tyle tytułem wstępu.

Panie Profesorze, ja za chwilę udzielę panu głosu.

Chciałbym jeszcze tylko powiedzieć, że mimo że nasza komisja formalnie nie zajmowała się tą kwestią na posiedzeniu, to członkowie komisji taką dyskusję między sobą już podejmowali i ona nadal się toczy. I z tego, co mi wiadomo – a nie słyszałem, jak dotąd, odmiennego zdania – wśród członków naszej podkomisji, w zdecydowanej większości, nie ma akceptacji dla nadania rangi konstytucyjnej Prokuraturze Generalnej, nie wiem, czy prokuraturze w ogóle...

Ale chcielibyśmy też być, że tak powiem, podbudowani konstytucyjnie, dlatego zleciliśmy przygotowanie opinii naszemu, senackiemu biuru analiz.

*(Wypowiedź poza mikrofonem)*

Słyszę, że tej opinii jeszcze nie ma, ale, jak mówię, ja to zleciłem i lada chwila, być może jutro, uda się to uzyskać, obiecano przygotowanie tego opracowania do końca lutego. Chodziło o analizę, jak wygląda kwestia usytuowania prokuratury w konstytucji w różnych państwach europejskich. To opracowanie już jest na ukończeniu i mam nadzieję, że już jutro będziemy je mieli. To tak gwoli informacji.

Bardzo proszę, Panie Profesorze.

**Kierownik Katedry Prawa Konstytucyjnego  
na Wydziale Prawa i Administracji  
na Uniwersytecie Warmińsko-Mazurskim w Olsztynie  
Marek Chmaj:**

Dziękuję bardzo za zaproszenie na posiedzenie podkomisji.

Panie Przewodniczący! Szanowni Państwo!

Chcę w krótkich słowach powiedzieć, dlaczego jestem zdecydowanie przeciwny konstytucjonalizacji prokuratury w takim zakresie.

Po pierwsze, uważam, że konstytucja powinna być zwięzła, jak najbardziej zwięzła. Idealna konstytucja powinna się mieścić na dziesięciu kartkach wydruku

komputerowego, a nasza już ma trzydzieści stron. Proponowana nowelizacja to kolejna prawie cała strona. A więc z tego względu jestem przeciw.

Po drugie, nie musimy dokonywać konstytucjonalizacji każdej instytucji sądowej czy quasi-sądowej. Podkreślam, że samorządowe kolegium odwoławcze czy Krajowa Izba Odwoławcza nie są wymienione w konstytucji i zapewne nie będą, i z tego powodu nie ma żadnej straty.

Po trzecie, prokurator generalny już jest wymieniony w konstytucji – art. 191 ust. 1 pkt 1 mówi o tym, że, między innymi, prokurator generalny może wystąpić z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego.

Po czwarte, uregulowania dotyczące prokuratury były dotychczas tylko i wyłącznie w konstytucji PRL. W PRL opierano się na wzorach radzieckich, prokuratura była podporządkowana Radzie Państwa. Teraz proponuje się podporządkowanie prokuratury prezydentowi. Proszę państwa, no, te analogie nie są ładne i to jest kolejny powód, dla którego jestem przeciw.

Ja doszukuję się tu jakiegoś sensu, pewnej idei konstytucjonalizacji prokuratury i dostrzegam tylko jedno – obawę przed ponownym połączeniem funkcji prokuratora generalnego z funkcją ministra sprawiedliwości. W najbliższym czasie nic takiego się nie zapowiada, Prokuratura Generalna działa w obecnym kształcie niecały rok, a jeżeli będzie działać jeszcze kolejny rok, dwa, trzy lata, będziemy mieli doświadczenia i dopiero wtedy można będzie podejmować decyzje.

Jeszcze raz podkreślam, że z uwagi na te argumenty jestem przeciw. Dziękuję.

**Przewodniczący Piotr Zientarski:**

Dziękuję bardzo za przekazanie tej informacji i argumentacji w sposób zwięzły, ale konkretny, w punktach.

Otwieram dyskusję.

Pan senator Krzysztof Piesiewicz.

**Senator Krzysztof Piesiewicz:**

Muszę powiedzieć, że pan profesor bardzo miękko ujął to zagadnienie. Ja po wczorajszej informacji, wcześniej zresztą też, po dyskusjach, jakie toczyliśmy między sobą, analizowałem to zagadnienie, zastanawiałem się nad tym. Jestem wieloletnim praktykującym prawnikiem i dobrze pamiętam te czasy, gdy w pałacu na Krakowskim Przedmieściu, niedaleko Kawiarni Telimena, urzędował prokurator generalny, usytuowany w konstytucji z 1952 r. w sposób szczególny.

Ale chcę powiedzieć coś więcej. Już w 1997 r., kiedy powstawała konstytucja, obserwowano pewne tendencje do rozsadzania albo niwelowania tego klasycznego, silnego trójpodziału władzy. Mam takie poczucie, biorąc pod uwagę zapisy dotyczące sposobu odwoływania prokuratora generalnego, zawarte już w ustawie z zeszłego roku, że ta pozycja jest prawie równa pozycji impeachmentu prezydenta, jeżeli chodzi o Sejm. Proszę zwrócić uwagę, że pewnym symbolem na początku lat dziewięćdziesiątych było zejście prokuratora od stołu sędziowskiego na dół i zasiadanie – zgodnie z zasadą *audiatur et altera pars* – tam, gdzie zasiada obrońca. Myślę, że ten element psychologiczny wywołany przez usytuowanie prokuratury w konstytucji może, w sensie procesowym, mieć bardzo daleko idące konsekwencje. I konkluzja. Wydaje mi się,

że występują pewne tendencje do konstytucjonalizacji. To dotyczy także Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji. Ja bym był raczej za wyjmowaniem pewnych instytucji z konstytucji, a nie za dodawaniem. Usytuowanie w konstytucji Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji doprowadziło do specyficznej sytuacji – wywołało takie psychologiczne poczucie tak zwanej czwartej władzy, jaką są media. I teraz dochodzi jeszcze piąty element usytuowany konstytucyjnie, pamiętajmy, z ogromnymi uprawnieniami, jeżeli chodzi o podstawowe prawa człowieka. Prawda? Przecież to jest kwestia wolności itd., itd. A więc my nie zastanawiamy się nad ugruntowaniem, niejako zabetonowaniem klasycznego trójpodziału władzy, czyli nadaniem sądownictwu kontroli nad ograniczeniem podstawowych praw podmiotowych jednostki, tylko podnosimy rangę prokuratury i tak naprawdę mówimy – co jest symboliczne – proszę wejść wyżej, tam gdzie jest stół sędziowski. I w ten sposób sytuujemy prokuraturę na tym samym poziomie, co Krajowa Rada Sądownictwa. Myślę, że ta dyskusja, która może mieć wydźwięk populistyczny, korzystny in statu nascendi, jest bardzo groźna, jeżeli chodzi o formowanie się zwartego, jasnego, klarownego ustroju. I raczej byłbym za wyjmowaniem z konstytucji pewnych instytucji – poza Krajową Radą Sądownictwa, która się mieści w klasycznym trójpodziale władzy – niż za dodawaniem kolejnych instytucji i tworzeniem pewnych zamkniętych, wyalienowanych enklaw, co prowadzi do powstania nowych struktur, niemieszczących się w klasycznym trójpodziale władzy. Dziękuję bardzo.

**Przewodniczący Piotr Zientarski:**

Dziękuję bardzo.

Chciałbym jeszcze dodać, gwoli uzupełnienia i à propos tych ostatnich słów pana senatora, że do zadań naszej podkomisji należy również przygotowanie własnego projektu. Myślę, że podkomisja będzie teraz pracować bardziej intensywnie i pokusimy się o przygotowanie do końca kadencji takiego projektu zmian właśnie w sensie eliminacji i ewentualnie wprowadzenia...

**Senator Krzysztof Piesiewicz:**

Jeszcze jedna uwaga. Nie mówi się o jednej rzeczy, która by ugruntowywała trójpodział władzy, nie mówi się o tym, co było w okresie międzywojennym i co jest w większości krajów Unii Europejskiej, czyli o wprowadzeniu sędziego śledczego. O tym się nie mówi. Prawda? Proszę zwrócić uwagę, że są kraje o bardzo trwałej, silnej demokracji, demokracji z tradycjami, gdzie prokurator w sposób normalny i oczywisty jest jednym z elementów władzy wykonawczej.

**Przewodniczący Piotr Zientarski:**

Dziękuję bardzo.

Czy ktoś z panów...

Pan senator Kieres, bardzo proszę.

**Senator Leon Kieres:**

Ja zgadzam się z tymi argumentami. Myślę, że istotnym argumentem jest ten, który podniósł pan sędzia, prezes Trybunału Konstytucyjnego, Jerzy Stępień, a miano-

wicie, że jeszcze za wcześnie – jeszcze zbyt krótki okres dzieli nas od rozdzielenia funkcji prokuratora generalnego i ministra sprawiedliwości, który wcześniej był równocześnie prokuratorem generalnym – abyśmy tak bezrefleksyjnie mogli podejść do tej koncepcji.

Ja się tylko zastanawiam, jakie znaczenie będzie miało nasze stanowisko dla komisji sejmowej. Czy oni są już zdeterminowani, żeby...

**Przewodniczący Piotr Zientarski:**

Myślę, że nie. Była mowa o tym, że pewne kwestie są do zbadania – co jest kontrowersyjne, a co nie. I myślę, że przedstawienie naszego stanowiska będzie miało taki skutek, że komisja nie będzie się tym dalej zajmowała. Tak sądzę. Ale rzeczywiście można zmienić konstytucję w kwestii stosunków Polska – Unia Europejska, i powinno się zmienić, są nawet takie opinie, że właściwie brak tych uregulowań konstytucyjnych w tej chwili... No, to jest bardzo niewłaściwe, tak delikatnie to określe...

*(Senator Leon Kieres: Jest inicjatywa pana prezydenta w tej sprawie...)*

Tak, jest.

*(Senator Leon Kieres: Ale my mówimy w tej chwili o Prokuraturze Generalnej...)*

Tak.

W każdym razie chodzi o to, żeby komisja miała świadomość, jakie jest nasze stanowisko w tej sprawie. Mam nadzieję, że będzie to skutkowało niepodejmowaniem dalszych działań w tej sprawie, ale to zależy od komisji sejmowej.

Bardzo proszę, pan senator Paszkowski.

**Senator Bohdan Paszkowski:**

Ja mam jeszcze... Ja podzielam te opinie, które zostały już tu wyrażone, ale mam jeszcze takie pytanie: w jaki sposób jest uzasadniana zmiana konstytucji w tym zakresie? Czy podnoszony jest tylko ten doraźny, powiedzmy, argument, że to, co zostało dokonane poprzez ustawę, należy, że tak powiem, utrwalić poprzez zmianę konstytucyjną, czy też za tym idzie jakaś szersza myśl konstytucyjna, że to jest bardzo istotny element systemu władzy w Polsce itp., itd.? To mnie interesuje.

**Przewodniczący Piotr Zientarski:**

Bardzo proszę, Panie Profesorze.

**Kierownik Katedry Prawa Konstytucyjnego  
na Wydziale Prawa i Administracji  
na Uniwersytecie Warmińsko-Mazurskim w Olsztynie  
Marek Chmaj:**

Szanowni Państwo, ja uważnie wczytywałem się w uzasadnienie do projektu i akurat ta kwestia została w nim pominięta. Innymi słowy, wprowadza się prokuraturę, bo tak trzeba, bez jakiejś szerszej myśli, bez pewnej idei, bez rozwijania argumentacji pozytywnej, bez przemyślenia wariantów. Wygląda to na projekt, powiem delikatnie, niedopracowany.

**Przewodniczący Piotr Zientarski:**

Dziękuję bardzo.

**Senator Leon Kieres:**

Panie Przewodniczący, pan musi mieć argumenty wskazujące...

*(Rozmowy na sali)*

Panie Przewodniczący! Musi pan mieć argumenty na to, że samo umieszczenie przepisu dotyczącego funkcji prokuratora generalnego w konstytucji wcale jeszcze nie oznacza jego autonomii, zwłaszcza wobec klasy politycznej. Ja myślę, że to jest argument, który będzie podnoszony i już jest podnoszony, za usytuowaniem w konstytucji funkcji prokuratora generalnego i prokuratury w całości. A więc proszę zwracać uwagę w tej dyskusji w Sejmie szczególnie na to, że sam przepis w konstytucji nie stanowi żadnej gwarancji. Model ustrojowy organizacji wymiaru sprawiedliwości, szeroko pojętej, łącznie z prokuraturą, wcale nie musi oznaczać, że wszystkie instytucje tego modelu kształtujące ten ustrój muszą mieć swoje odniesienie w przepisach konstytucji, o tym mówił też pan profesor. Konstytucja jest od formułowania pewnych zasad, a nie zastępowania... Przecież ustrojodawca nie powinien zastępować ustawodawcy. W ten sposób banalizujemy przepisy konstytucji i sprawiamy, że konstytucja przejmuje funkcje zwykłego ustawodawcy.

*(Senator Krzysztof Piesiewicz: Jak mówił Jan Paweł II, instytucja jest wtedy wolna, jak jest wolna wewnątrznie.)*

**Przewodniczący Piotr Zientarski:**

Proszę państwa, na tej dyskusji kończymy posiedzenie komisji. Rozumiem, że dyskusja była jednostronna – innych uwag tu nie ma, czyli...

*(Senator Leon Kieres: Ale nie w pejoratywnym tego słowa znaczeniu.)*

Oczywiście, że nie.

*(Głos z sali: Jednoznaczna.)*

Jednoznaczna w sensie niepopierania idei konstytucjonalizacji Prokuratury Generalnej.

Tak jak zapowiedziałem na wstępie, jeżeli do wieczora to opracowanie z biura analiz do nas dotrze, to będzie jeszcze, myślę, potrzeba odbycia krótkiego spotkania celem pogłębienia tej naszej refleksji.

Dziękuję bardzo panu profesorowi za przybycie.

Serdecznie dziękuję wszystkim panom.

Zamykam posiedzenie komisji.

*(Koniec posiedzenia o godzinie 11 minut 05)*





Kancelaria Senatu

Opracowanie i publikacja:

Biuro Prac Senackich, Dział Stenogramów

Druk: Biuro Informatyki, Dział Edycji i Poligrafii

Nakład: 5 egz.

ISSN 1643-2851