



RZECZPOSPOLITA POLSKA
MINISTERSTWO SPRAWIEDLIWOŚCI
ZASTĘPCA PROKURATORA
GENERALNEGO
PROKURATOR KRAJOWY

Warszawa, dnia 20 stycznia 2010 r.

PR-I-0700-3/09

BM-I-0700-691/09/2

GABINET MARSZAŁKA SENATU
wpłynęło dn. 22.01.2010
nr 365 podpis.....

SECRETARIAT
Biuro Prez. Senackich
Wpłynęło dn. 26.01.10
nr 516 podpis.....

Pan
Bogdan BORUSEWICZ
MARSZAŁEK SENATU
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

W odpowiedzi na oświadczenie złożone przez Senatora RP Pana Grzegorza Wojciechowskiego na 46 posiedzeniu Senatu w dniu 17 grudnia 2009 r. i przekazane przez Pana Marszałka Prezesowi Rady Ministrów przy piśmie z dnia 22 grudnia 2009 r. nr BPS/DSK-043-2287/09 a następnie przesłane Ministrowi Sprawiedliwości-Prokuratorowi Generalnemu Panu Krzysztofowi Kwiatkowskiemu przez Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów Pana Tomasza Arabskiego przy korespondencji z dnia 29 grudnia 2009 r. za nr DSPA-4813-78-(1)/09 z prośbą o nadesłanie stanowiska w terminie do dnia 22 stycznia 2010 r., uprzejmie przedstawiam następujące stanowisko, znajdujące uzasadnienie w opinii Departamentu Legislacyjno-Prawnego Ministerstwa Sprawiedliwości z dnia 14 stycznia 2010 r. nr DL-P-I-4011-1/08.

Konstytucja RP nie określa ustrojowego modelu prokuratury ani sposobu powoływania prokuratorów, co daje ustawodawcy znaczną swobodę przy wyborze konkretnego modelu ustrojowego usytuowania prokuratury.

Ustawodawca dotychczas nie zdefiniował prokuratury jako organu w systemie władz państwa za pomocą definicji formalnej. Niezależnie od tego, czy prokuratura była wymieniona w Konstytucji, czy usytuowana ustrojowo ustawą zwykłą, ustawodawca określał ją poprzez wskazanie zadań i struktury.

Również obowiązująca Konstytucja RP nie definiuje ustrojowej pozycji Prokuratora Generalnego, wskazując jedynie w art. 191 ust. 1 pkt 1, że posiada on kompetencje do występowania z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego w sprawach podlegających orzecznictwu tego Trybunału.

Przedstawiony sposób określenia prokuratury zawarty jest w obowiązującej ustawie z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze (Dz.U. z 2008 r. Nr 7, poz. 39) a w szczególności w art. 2 i 3.

Jakkolwiek ustawa z dnia 9 października 2009 r. o zmianie ustawy o prokuraturze oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z dnia 27 października 2009 r. Nr 178, poz. 1375) zasadniczo nie odchodzi od sposobu określenia prokuratury przez wskazanie jej zadań i struktury, to art. 1 pkt 1b, w którym dodano art. 1 ust. 3 w brzmieniu, iż prokuratura jest organem ochrony prawnej jest nowym, istotnym ukształtowaniem pozycji zarówno prokuratury jako instytucji jak również zatrudnionych w niej prokuratorów.

Uchwalona w dniu 9 października 2009 r. ustawa o zmianie ustawy o prokuraturze oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 178, poz. 1375 z 2009 r.) zakłada rozdzielenie urzędów – Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego.

Konsekwencją tego założenia jest zasadnicza zmiana pozycji ustrojowej prokuratury, polegająca – wbrew twierdzeniom zawartym w oświadczeniu Pana Senatora, na usytuowaniu prokuratury jako organu ochrony prawnej, poza administracją rządową.

Ustawa przewiduje niezbędne instrumenty nadzoru i kontroli nad działalnością prokuratury ze strony organów państwa, nie są to jednak instrumenty uzależniające prokuraturę od administracji rządowej, właściwe dla organów podległych poszczególnym działom tej administracji.

Odnosząc się do sformułowania zawartego w ustawie z dnia 9 października 2009 r. o zmianie ustawy o prokuraturze oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z dnia 27 października 2009 r. Nr 178, poz. 1375), iż prokuratura jest organem ochrony prawnej wskazać należy, że Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 6 marca 2007 r. sygn. Sk 54/06 (opubl. OTk-A z 2007 r. Nr 3, poz. 23) wyraził pogląd, że „mimo iż prokuratura nie jest organem władzy sądowniczej, to wchodzi w skład organów ochrony prawnej”.

Trybunał wyraził pogląd, że w postępowaniu przygotowawczym, w procesie karnym prokuratorzy pełnią rolę quasi-jurysdykcyjną i w związku z tym muszą korzystać z atrybutu niezależności. W przywołanym orzeczeniu, Trybunał Konstytucyjny stwierdził ponadto, że dążenie do kształtowania pozytywnego obrazu organów ochrony prawnej w społeczeństwie prowadzi do wzmocnienia zaufania społecznego do tych organów oraz stwarza gwarancje utrzymywania pewnych standardów zachowań, istotnych z punktu widzenia obrazu sądów i prokuratury w społeczeństwie.

Wymagania dotyczące niezależności i bezstronności prokuratora są zawarte również w Zaleceniu Rec (2000)19, przyjętym przez Komisję Ministrów Rady Europy w dniu 6 października 2000 r. przygotowanym przez Komisję Ekspertów do Spraw Roli Prokuratury w Wymiarze Sprawiedliwości w Odniesieniu do Spraw Karnych (PC-PR) ustanowioną pod patronatem Komisji Europejskiej ds. problemów związanych z przestępczością (CDPC), na co wskazywano w uzasadnieniu projektu ustawy z dnia 6 października 2009 r. wyrażając pogląd, że wymieniona ustawa (wówczas projekt) realizuje wymogi zawarte w przedmiotowym dokumencie.

Odnosząc się natomiast do poszczególnych pytań zawartych w oświadczeniu Pana Senatora Grzegorza Wojciechowskiego, uprzejmię wyjaśniam:

Ad. 1. W dotychczasowym stanie prawnym skargi (i wnioski) dotyczące działalności organów prokuratury były kierowane zarówno do Ministerstwa Sprawiedliwości, jak i do powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury. Zgodnie bowiem z art. 1 ust. 2 zdanie 2 ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze (Dz. U. z 2008 r. Nr 7, poz. 39, z późn. zm.) obowiązującym do dnia 30 marca 2010 r., funkcję Prokuratora Generalnego sprawuje Minister Sprawiedliwości. Od dnia 31 marca 2010 r. naczelnym organem prokuratury będzie Prokurator Generalny i jego funkcji nie będzie już sprawował Minister Sprawiedliwości (nastąpi uniezależnienie prokuratury od administracji rządowej).

Wpływające skargi obywateli były i będą badane zgodnie przepisami działu VIII Kodeksu postępowania administracyjnego, rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wnio-

sków (Dz. U. Nr 5, poz. 46), a także na podstawie przepisów zawartych w Regulaminie wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury (obecnie dział XI), przy czym od dnia 31 marca 2010 r. skargi te kierowane będą do poszczególnych organów prokuratury.

Wskazać należy, iż Kodeks postępowania administracyjnego normuje m.in. postępowanie w sprawie skarg i wniosków (Dział VIII) przed organami państwowymi, organami jednostek samorządu terytorialnego oraz przed organami organizacji społecznych (art. 2 k.p.a.). Pojęcie "organ państwowy" w ujęciu doktrynalnym oznacza wyodrębnioną kompetencyjnie i rzeczowo część aparatu państwowego. Pojęcie "aparatu państwowego" jest sporne i jego zakres znaczeniowy ulega zmianom stosownie do przekształceń w ustroju konstytucyjnym państwa. Należy przyjąć, że organem państwowym w rozumieniu art. 2 są konstytucyjne organy państwa, tj. organy przewidziane w Konstytucji RP oraz określone ustawowo organy państwa. Pojęcie organu państwowego jest szerokie, bowiem obejmuje organy władzy ustawodawczej, organy władzy wykonawczej i organy wymiaru sprawiedliwości (por. M. Jaśkowska, A. Wróbel, Kodeks postępowania administracyjnego Komentarz, LEX, 2009, wyd. III).

Ad. 2. Zgodnie z art. 257 k.p.a. zwierzchni nadzór nad przyjmowaniem i załatwianiem skarg i wniosków składanych do sądów sprawuje Krajowa Rada Sądownictwa, a do innych organów i jednostek organizacyjnych - Prezes Rady Ministrów.

Przedmiotem nadzoru, jak wskazano w Komentarzu do art. 257 Kodeksu postępowania administracyjnego M.Jaśkowskiej i A.Wróbla, LEX 2009 wyd. III, jest przyjmowanie i załatwianie skarg i wniosków. Kodeks postępowania administracyjnego nie określa jednak środków tego nadzoru. Wynikają one z ustaw szczególnych.

Organami nadzoru nad przyjmowaniem i załatwianiem skarg i wniosków są Krajowa Rada Sądownictwa - w zakresie skarg i wniosków kierowanych do sądów - oraz Prezes Rady Ministrów - w zakresie skarg i wniosków kierowanych do innych organów i jednostek organizacyjnych (chodzi zatem o organy administracji publicznej i inne podmioty wykonujące zadania publiczne, które nie są sądami. Podział taki uzasadniony jest zasadą trójpodziału władzy). Nadzór sprawowany przez te podmioty ma

charakter zwierzchni. Oznacza to, że nie jest sprawowany przez organ bezpośrednio wyższego stopnia. Polega on na ogólnej koordynacji działań w zakresie przyjmowania skarg i wniosków. Przepisy prawa nie przewidują żadnych środków nadzorczych, podejmowanych przez Krajową Radę Sądownictwa i przez Prezesa Rady Ministrów (środki określone w art. 259 k.p.a. odnoszą się tylko do nadzoru i kontroli sprawowanej przez podmioty określone w art. 258 k.p.a.). W związku z tym czynności nadzorcze podejmowane przez Krajową Radę Sądownictwa i Prezesa Rady Ministrów mają charakter ogólny, koordynujący i mogą polegać np. na uzyskiwaniu określonych informacji w zakresie przyjmowania skarg i wniosków (por. G. Łaszczyca, A. Martysz, A. Matan, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz. Tom II, LEX, 2007, wyd. II).

Przyjęcie, iż zwierzchni nadzór nad przyjmowaniem oraz załatwianiem skarg i wniosków kierowanych do poszczególnych organów prokuratury będzie należał do Prezesa Rady Ministrów uzasadnione jest również faktem, iż zgodnie z art. 10e ust. 1 ustawy o prokuraturze w brzmieniu nadanym ustawą, z dnia 9 października 2009 r. o zmianie ustawy o prokuraturze oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 178, -poz. 1375) Prokurator Generalny przedstawia Prezesowi Rady Ministrów, nie później niż do końca pierwszego kwartału roku następnego, sprawozdanie z rocznej działalności prokuratury.

Ad. 3. Art. 115 Konstytucji RP wymienia interpelacje i zapytania jako instrumenty działania posłów, związane z funkcją kontrolną parlamentu wobec organów administracji rządowej. Jest to więc uprawnienie przyznane wyłącznie posłom, nie mogą z niego korzystać senatorowie, gdyż jest to element kontroli rządu, a funkcja kontrolna przysługuje wyłącznie Sejmowi.

Artykuł 115 wskazuje, kto może być adresatem interpelacji i zapytań. Mogą one być kierowane do Prezesa Rady Ministrów i do pozostałych członków rządu (a więc wicepremierów i ministrów). Zgłoszenie interpelacji i zapytania poselskiego nakłada po stronie adresata obowiązek udzielenia odpowiedzi, przy czym Konstytucja określa, że winno to nastąpić w ciągu 21 dni. Na każdym posiedzeniu Sejmu powinien być

punkt przewidujący rozpatrzenie interpelacji i zapytań poselskich, z tym że zgodnie z regulaminem na interpelacje należy przewidzieć nie mniej niż godzinę, a na zapytania czas nie krótszy niż 2 godziny. W razie potrzeby sprawom tym może być poświęcone specjalne posiedzenie Sejmu (vide: W. Skrzydło, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz, Zakamycze 2002). Biorąc pod uwagę powyższe, należy stwierdzić, że interpelacje poselskie dotyczące działalności prokuratury nie będą mogły być składane do Prokuratora Generalnego. Nie można jednak wykluczyć sytuacji, w której uzasadnione będzie skierowanie takiej interpelacji do Prezesa Rady Ministrów, który posiada uprawnienie do żądania w każdym czasie od Prokuratora Generalnego przedstawienia informacji na tematy związane ze strzeżeniem praworządności oraz czuwaniem nad ściganiem przestępstw. Informacje takie nie będą jednak mogły dotyczyć „biegu” konkretnego postępowania.

Ad. 4. Zgodnie z art. 49 Regulaminu Senatu RP, przedmiotem oświadczeń senatorskich mogą być sprawy związane z wykonywaniem mandatu, a jeżeli zawierają one wnioski i uwagi kierowane do członków Rady Ministrów, przedstawicieli organów i instytucji państwowych lub samorządowych, są niezwłocznie przekazywane przez Marszałka Senatu do wskazanych adresatów w celu zajęcia stanowiska. Nie ma zatem przeszkód prawnych, aby oświadczenie senatorskie zostało skierowane do Prokuratora Generalnego.

Ad. 5. Odnosząc się do pytania dotyczącego działalności interwencyjnej posłów i senatorów w odniesieniu do funkcjonowania prokuratury, wskazać należy, że zgodnie z art. 16 ustawy z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (Dz. U. z 2003 r. Nr 221, poz. 2199, z późn. zm.), posłowie i senatorowie mają prawo uzyskiwać od członków Rady Ministrów oraz przedstawicieli właściwych organów, instytucji państwowych i samorządowych informacje i wyjaśnienia w sprawach wynikających w wykonywania obowiązków poselskich i senatorskich. Członkowie Rady Ministrów oraz przedstawiciele właściwych organów, instytucji państwowych i samorządowych, organizacji społecznych, zakładów, przedsiębiorstw państwowych i samorządowych,

spółek prawa handlowego z udziałem państwowych lub komunalnych osób prawnych są obowiązani przedstawić informacje i wyjaśnienia na żądanie stałych i nadzwyczajnych komisji sejmowych i senackich, w sprawach będących przedmiotem ich zakresu działania. Na tej podstawie, w zależności od zakresu żądanych przez senatora informacji i wyjaśnień, istnieje możliwość ich uzyskania od Prezesa Rady Ministrów, od Ministra Sprawiedliwości lub od Prokuratora Generalnego. Należy jednocześnie podzielić pogląd zawarty w oświadczeniu Pana Senatora Grzegorza Wojciechowskiego o wyłączeniu Prokuratora Generalnego z zakresu desygnatów art. 19 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora odniesieniu do działalności interwencyjnej parlamentarzystów, co związane jest, jak wskazano powyżej, z wyodrębnieniem prokuratury ze struktur administracji rządowej w związku z rozdzieleniem urzędów Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego.

Przedstawiając następujące stanowisko w interesujących Pana Senatora kwestiach pragnę równocześnie wskazać, że ustawa z dnia 9 października 2009 r. o zmianie ustawy o prokuraturze oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z dnia 27 października 2009 r. Nr 178, poz. 1375) w art. 1 pkt 17a wskazała, że art. 18 ust. 1 pkt 11 ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze otrzymuje brzmienie, iż „Minister Sprawiedliwości, po zasięgnięciu opinii Prokuratora Generalnego, ustala w drodze rozporządzenia, regulamin wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury określający... (pkt 11) tryb postępowania w sprawach skarg i wniosków, uwzględniając potrzebę zapewnienia skuteczności i sprawności postępowania we wszystkich rodzajach spraw prowadzonych przez prokuratora lub z jego udziałem, w tym szybkość i efektywność działania, z uwzględnieniem funkcjonalności i racjonalności działań prokuratora”.

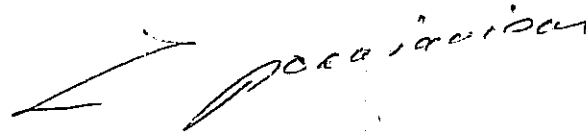
Tenże zapis, który obowiązywał będzie z dniem 31 marca 2010 r. w stosunku do poprzedniego zapisu obowiązującego do dnia 30 marca 2010 r. różni się dwoma zmianami:

Po pierwsze w nowym brzmieniu wymagane jest uzyskanie przez Pana Ministra Sprawiedliwości opinii Prokuratora Generalnego do ustalenia, w drodze rozporządzenia

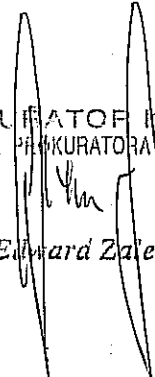
regulaminu wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury.

Po drugie, z zapisu art. 18 pkt 11 usunięty został końcowy fragment sformułowania „przy jednoczesnym poszanowaniu gwarantowanych ustawowo praw i wolności podmiotów objętych działaniami prokuratury”.

Analiza przedmiotowego przepisu art. 18 ust. 1 pkt 11 wymienionej ustawy *expressis verbis* wskazuje jednak, że niezależnie od zmian strukturalnych, jakie wejdą w życie z dniem 31 marca 2010 r. w organach prokuratury zostaje zachowany tryb postępowania w sprawach skarg i wniosków.



PROKURATOR KRAJOWY
ZASTĘPCA PROKURATORA GENERALNEGO



Edward Zalewski