



RZECZPOSPOLITA POLSKA  
PROKURATOR GENERALNY

GABINET MARSZAŁKA SENATU

wpłynęło dn. 5. 07. 2010

nr. 3645 podpis.....

Warszawa, dnia 2 lipca 2010 r.

PG VII G 070/7/10

*[Handwritten signature]*  
Biuro Prokuratora Generalnego  
Wpłynęło dn. 5. 07. 2010  
nr. 3645 podpis.....

Pan

**Bogdan Borusewicz**

**Marszałek Senatu**

**Rzeczypospolitej Polskiej**

*[Handwritten signature]*

W związku z nadesłanym przez Pana Marszałka wraz z pismem z dnia 18 czerwca 2010 r., sygn. BPS/DSK-043-2819/10, oświadczeniem senatora Grzegorza Wojciechowskiego, uznaję za niezbędne odniesienie się do kwestii podniesionych przez Pana Senatora.

Odpowiedź na niektóre z pytań zawartych w oświadczeniu, a w szczególności dotyczących treści Konstytucji i uprawnień Senatu RP wydaje się zbędna, a nawet niestosowna, dotyczy bowiem treści Konstytucji i przewidzianych przez prawo uprawnień Senatu i senatorów, które są zapewne wszystkim znane. Jednakże odnosząc się do niektórych z nich, stwierdzam co następuje.

Konstytucyjne funkcje kontrolne Sejmu zostały, w art. 95 ust. 2 ustawy zasadniczej, odniesione w stosunku do działalności Rady Ministrów. Nie są one zatem przyznane wobec innych organów i władz. Nie można zatem określić sposobu realizacji funkcji kontrolnych Sejmu wobec prokuratury, skoro nie wchodzi ona w skład Rady Ministrów, ani jej nie podlega. Niemniej ustawowo określono kompetencje kontrolne Sejmu wobec Prokuratora Generalnego. Polegają one na prawie odwołania go z funkcji w przypadku sprzeniewierzenia się złożonemu ślubowaniu. W takiej sytuacji, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, Sejm odwołuje Prokuratora Generalnego uchwałą podejmowaną większością dwóch trzecich głosów, w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów (art. 10f ust.1 ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze - Dz. U. z 2008 r. Nr 7, poz. 39 z późn. zm).

Konstytucja nie przewiduje wprost kontroli toku spraw prowadzonych przez prokuraturę. Kontrola toku spraw prowadzonych przez różne organy państwa jest natomiast dokonywana w ramach realizacji praw i wolności obywatelskich w tym w szczególności prawa do skargi (art. 63 Konstytucji), prawa do sądu (art. 45 Konstytucji), prawa do rekompensaty szkody wyrządzonej przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej (art. 77 ust 1 Konstytucji), prawa wystąpienia do Rzecznika Praw Obywatelskich z wnioskiem o pomoc w ochronie własnych wolności lub praw naruszonych przez organy władzy publicznej (art. 80 Konstytucji).

Konstytucja RP nie wyposaża Senatu w funkcje kontrolne. Jedyna forma kontrolna przyznana w Konstytucji pośrednio Senatowi mieści się w kompetencji Zgromadzenia Narodowego do postawienia Prezydenta RP w stan oskarżenia przed Trybunałem Stanu (art. 145 Konstytucji). W literaturze prawa konstytucyjnego (por. L.Garlicki, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskie Komentarz*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1999 r. t. I, rozdz. IV str. 5 oraz Z. Czeszejko-Sochacki, *Prawo Parlamentarne w Polsce*, Warszawa 1997, s. 190) podnosi się nawet, że przyznane w Regulaminie Senatu uprawnienia kontrolne senatorów winny być traktowane z dużą rezerwą. Mogą więc przekraczać zasadę legalności działania organów władzy publicznej (art. 7 Konstytucji).

Przed odniesieniem się do pozostałych kwestii należy zauważyć, że uprawnienie do składania skarg nie jest najważniejszym instrumentem inicjowania kontroli prawidłowości biegu postępowania karnego. Przepisy procedury karnej dopuszczają szeroko możliwość składania zażaleń na postanowienia, zarządzenia, a nawet na inne czynności prokuratora w postępowaniu przygotowawczym (vide: art. 302 § 2 kpk) naruszające prawa stron i innych osób.

Z kolei przewlekłość postępowania może stać się przedmiotem oceny sądu w postępowaniu prowadzonym w oparciu o przepisy ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki (Dz. U. Nr 179, poz. 1843). W myśl art. 12 ust. 3 powołanego aktu prawnego na żądanie skarżącego lub z urzędu sąd zaleca podjęcie przez sąd rozpoznający sprawę co do istoty albo przez prokuratora

prowadzącego lub nadzorującego postępowanie przygotowawcze odpowiednich czynności w wyznaczonym terminie, chyba że wydanie zaleceń jest oczywiście zbędne, natomiast stosownie do treści art. 12 ust. 4 tej ustawy uwzględniając skargę, sąd na żądanie skarżącego przyznaje od Skarbu Państwa sumę pieniężną w wysokości od 2.000 złotych do 20.000 złotych.

Tym samym sytuacja opisana w pytaniu 7. oświadczenia, polegająca na beczynności prokuratury, mimo skarg pokrzywdzonych, może w przypadku zwrócenia się przez nich w trybie powołanej ustawy do sądu przynieść konsekwencje w postaci określenia przez sąd dalszego toku postępowania i terminu jego zakończenia, a także spowodować uzyskanie satysfakcji materialnej dla skarżącego, którym może być w szczególności pokrzywdzony jako strona postępowania przygotowawczego.

Należy więc zauważyć, że instrumenty kontroli procesowej inicjowanej przez strony postępowania i inne osoby, których prawa w jego toku zostały naruszone, mające na celu zapewnienie prawidłowego toku postępowania przygotowawczego, są bardzo szerokie, a uprawnienie do ich stosowania z reguły należy do sądu (art. 465 § 2 kpk), a więc organu posiadającego atrybut niezawisłości. Tym samym zawarta w pytaniach 8 i 9 sugestia, że prokuratura jest wyłączona spod wszelkiej zewnętrznej kontroli, a „obywatel nie będzie mógł się poskarżyć nikomu innemu jak tylko samej prokuraturze” jest niezasadna. Ograniczona została jedynie możliwość wpływu na bieg konkretnych spraw prowadzonych w prokuraturze ze strony tych organów państwa, które ze swej istoty mogą kierować się interesem politycznym.

Działalność prokuratury może być przedmiotem interpelacji poselskich, bowiem przedmiot ten nie został wyłączony z materii objętej interpelacjami. Niemniej jednak interpelacje i zapytania poselskie, stanowiące instrument funkcji kontrolnej Sejmu wobec organów administracji rządowej, mogą być kierowane wyłącznie do Prezesa Rady Ministrów i pozostałych członków rządu, co wynika z art. 115 Konstytucji. *A contrario*, ani interpelacje, ani zapytania poselskie nie mogą być kierowane do Prokuratora Generalnego, podobnie jak np. do Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego czy Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego. Powoduje to, że interpelacje i zapytania poselskie dotyczące działalności prokuratury będą mogły być

kierowane do Prezesa Rady Ministrów, który jest wyposażony w instrument żądania informacji w tym zakresie od Prokuratora Generalnego, przewidziany w art. 10e ust. 3 ustawy o prokuraturze. Ponieważ żądania takie nie mogą obejmować informacji o biegu postępowania w konkretnej sprawie, domaganie się takich informacji w interpelacji, czy zapytaniu poselskim jest niecelowe.

Oświadczenia senatorów nie są ograniczone do konkretnych adresatów i mogą dotyczyć przedstawicieli wszystkich organów i instytucji państwowych lub samorządowych, co wynika z art. 49 Regulaminu Senatu RP. W rezultacie oświadczenie senatorskie może być kierowane także pod adresem Prokuratora Generalnego. Oświadczenia senatorskie mogą dotyczyć także biegu konkretnych spraw. Niemniej nie można oczekiwać, że informacje takie zostaną udzielone w związku ze złożonym oświadczeniem. Obowiązek ustosunkowania się do oświadczenia senatorskiego nie może obejmować zakresu szerszego niż w stosunkach między Prokuratorem Generalnym a Prezesem Rady Ministrów.

Nie ma przeszkód prawnych, aby posłowie i senatorowie podejmowali działalność interwencyjną w każdej konkretnej sprawie, jednak zgodnie z art. 20 ust 1 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.) interwencja taka może być podejmowana w organie administracji rządowej i samorządu terytorialnego, zakładzie lub przedsiębiorstwie państwowym oraz organizacji społecznej, a także w jednostce gospodarki niepaństwowej. Tak więc, bez względu na dokonane zmiany w ustroju prokuratury, interwencje, o których mowa, nie mogły być podejmowane w prokuraturze czy sądzie, które nie należały do żadnej z kategorii wymienionych w powołanym przepisie. Prokuratura, także przed ostatnimi zmianami w jej ustroju, nie należała do administracji rządowej, a jedynie podlegała Ministrowi Sprawiedliwości nie jako organowi tej administracji, lecz jako sprawującemu jednocześnie funkcję Prokuratora Generalnego. Obecnie takie interwencje, nawet pośrednio, nie mogą być podejmowane wobec prokuratury, a tym samym nie mogą być kierowane do Prokuratora Generalnego.

Po wejściu w życie ustawy z dnia 9 października 2009 r. o zmianie ustawy o prokuraturze oraz niektórych ustaw (Dz. Nr 178, poz. 1375) skargi dotyczące

działalności prokuratury, niestanowiące środków procesowych – stosownie do przepisów art. 253 i nast. Kodeksu postępowania administracyjnego – mogą być składane do kierowników jednostek organizacyjnych prokuratury. Zgodnie z § 394 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 24 marca 2010 r. Regulamin wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury wpływające do prokuratury skargi i wnioski, o których mowa w art. 227 i 241 Kodeksu postępowania administracyjnego, podlegają załatwieniu zgodnie z przepisami działu VIII tego kodeksu oraz rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków (Dz. U. Nr 5, poz. 46).

Skargę na czynności lub zachowanie prokuratora rozpatruje jego bezpośredni przełożony, a skargę na pracownika prokuratury – jego przełożony (§ 395 powołanego wyżej rozporządzenia z dnia 24 marca 2010 r.). W tym zakresie sytuacja prawna nie uległa od dnia 31 marca 2010 r. zmianie, bowiem i wcześniej skargi na prokuratorów i pracowników prokuratury były rozpoznawane przez przełożonych.

Nadzór nad rozpatrywaniem skarg, dotyczących działalności prokuratury – stosownie do art. 258 § 1 pkt 4 kpa, w zw. z art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze (Dz. U. z 2008 r. Nr 7, poz. 39 z późn. zm.) -sprawuje Prokurator Generalny, jako naczelny organ prokuratury. Natomiast nadzór zwierzchni nad rozpatrywaniem tych skarg, sprawuje Prezes Rady Ministrów, który jest ustawowo upoważniony do tego nadzoru, stosownie do art. 257 kpa, w stosunku do wszystkich organów i jednostek organizacyjnych, bez względu na ich usytuowanie w systemie organów państwowych. Spod tej kompetencji Prezesa Rady Ministrów wyłączone zostały jedynie skargi składane do sądów. Nadzór zwierzchni Prezesa Rady Ministrów polega tylko na koordynacji działań w zakresie przyjmowania skarg i wniosków.

Skarga wytykająca błędy w działaniu prokuratorów, obecnie kierowana do Prokuratora Generalnego, ma taki sam skutek jak poprzednio skarga kierowana do Ministra Sprawiedliwości. Prokurator Generalny ma szereg uprawnień służbowych, nie wyłączając inicjowania postępowania dyscyplinarnego, identycznych z uprawnieniami Ministra Sprawiedliwości w okresie gdy wykonywał on zadania Prokuratora Generalnego. Nie dostrzegam różnic w stanie prawnym obecnym,

w stosunku do poprzedniego, z tym tylko, iż obecnie Prokurator Generalny nie pochodzi z wyboru politycznego i nie ponosi odpowiedzialności konstytucyjnej przed Trybunałem Stanu. Zauważam przy tym, że i poprzednio skarga na działanie prokuratora skierowana do organu innego niż Prokurator Generalny (ówcześnie Minister Sprawiedliwości) nie uruchamiała żadnych mechanizmów korygujących niewłaściwe postępowanie prokuratora i ostatecznie była przekazywana Prokuratorowi Generalnemu.

Konstytucja w art. 63 kształtuje jako powszechne prawo obywatelskie prawo składania petycji, wniosków i skarg w interesie publicznym, własnym i innej osoby za jej zgodą do organów władzy publicznej oraz do organizacji i instytucji społecznych, w związku z wykonywanymi przez nie zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej. Oznacza to, że w każdej sprawie i na każdego funkcjonariusza publicznego jest dopuszczalna skarga. Tym niemniej w stosunku do niektórych funkcji w państwie nie można skutecznie wnosić skargi, bowiem brak jest właściwego organu, który skargę taką mógłby rozpatrzyć w trybie uregulowanym w Kodeksie postępowania administracyjnego. Dla przykładu można wskazać Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Prezesa Najwyższej Izby Kontroli, Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego, Prezesa Trybunału Konstytucyjnego, Przewodniczącego Krajowej Rady Sądownictwa, Marszałka Sejmu, Marszałka Senatu czy Prezesa Rady Ministrów. Do tej kategorii organów obecnie można zaliczyć także Prokuratora Generalnego.

Trzeba jednak stanowczo podkreślić, że Prokurator Generalny ponosi osobistą odpowiedzialność uregulowaną w art. 10f ustawy o prokuraturze, mogącą skutkować jego odwołaniem w toku kadencji. Niezależnie od tego Prokurator Generalny, tak jak każdy z prokuratorów, podlega odpowiedzialności dyscyplinarnej.

Kompetencje Najwyższej Izby Kontroli wobec prokuratury kształtuje art. 203 Konstytucji. Kompetencje te obejmują także kontrolę pod względem legalności całej działalności prokuratury i jej jednostek organizacyjnych jako państwowych jednostek budżetowych. Zatem tylko tej dziedziny kontrola ta dotyczy.

PROKURATOR GENERALNY



Andrzej Seremet