



Prezes

Najwyższej Izby Kontroli  
Jacek Jezierski

Warszawa, dnia 16 listopada 2010 r.

SEKRETARIAT  
Biura Prac Senackich  
Wpłynęło dn. 19. 11. 2010  
nr 9069.....podpis.....

Pan  
Bogdan Borusewicz  
Marszałek Senatu  
Rzeczypospolitej Polskiej

OOR/OOS-004-26/2010

*Szanowny Panie Marszałku,*

Odpowiadając na pytania złożone w oświadczeniu przez senatora Grzegorza Wojciechowskiego podczas 57 posiedzenia Senatu, chciałbym przekazać stanowisko Najwyższej Izby Kontroli dotyczące uprawnień kontrolnych NIK wobec prokuratury. Pytania Pana Senatorsa o funkcje kontrolne Sejmu wobec prokuratury, czy przypisanie funkcji kontrolnych Senatu RP w Konstytucji, wykraczają poza zakres zadań i kompetencji Najwyższej Izby Kontroli.

W myśl art. 203 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.<sup>1</sup>, kompetencje Najwyższej Izby Kontroli obejmują kontrolowanie działalności „organów administracji rządowej, Narodowego Banku Polskiego, państwowych osób prawnych i innych państwowych jednostek organizacyjnych z punktu widzenia legalności, gospodarności, celowości i rzetelności”. Zakres użytego w cytowanym artykule Konstytucji pojęcia: „inne państwowe jednostki organizacyjne”, zarówno przed jak i po zmianie<sup>2</sup> ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze<sup>3</sup>, obejmuje także ten organ ochrony prawnej.

Na podstawie art. 3 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>4</sup> „Najwyższa Izba Kontroli, kontrolując państwowe jednostki organizacyjne, bada w szczególności wykonanie budżetu państwa oraz realizację ustaw i innych aktów prawnych w zakresie działalności finansowej, gospodarczej i organizacyjno-administracyjnej tych jednostek”.

Ustawa o prokuraturze wyodrębnia dwie grupy zadań prokuratury: strzeżenie praworządności oraz czuwanie nad ściganiem przestępstw (art. 2). Wykonywanie tych zadań jest następnie uszczegółowione w przepisach art. 3 ustawy o prokuraturze.

<sup>1</sup> Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm. – dalej zwaną Konstytucją

<sup>2</sup> ustawa z dnia 9 października 2009 r. o zmianie ustawy o prokuraturze oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 178, poz. 1375 ze zm.)

<sup>3</sup> Dz.U. z 2008 r., Nr 7 poz. 39 ze zm. – dalej zwaną ustawą o prokuraturze

<sup>4</sup> ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r., Dz.U. z 2007 r. Nr 231 poz. 1701 ze zm.

Najwyższa Izba Kontroli stoi na stanowisku, że w ramach kontroli „realizacji ustaw”, co do zasady nie ma przeszkód do objęcia kontrolą NIK w całości wymienionych wyżej dwóch grup zadań wykonywanych przez Prokuratora Generalnego i podległych mu prokuratorów. Regułę tę należy jednak interpretować zgodnie z innymi zasadami określonymi w Konstytucji i wynikającymi stąd ograniczeniami.

Nie ma wątpliwości, że NIK może kontrolować prokuraturę w zakresie organizacji pracy poszczególnych jednostek, sposobu gospodarowania majątkiem Skarbu Państwa, w tym wydatkowania środków publicznych, a także aktywności prokuratury w obszarze strzeżenia praworządności działań organów administracji publicznej. W tym zakresie NIK prowadzi szereg kontroli kierując do kierowników jednostek organizacyjnych prokuratury stosowne wnioski pokontrolne, które były przez nich przyjmowane i realizowane.

W jednostkach prokuratury w ostatnich latach NIK prowadziła kontrolę składania oświadczeń majątkowych, w ramach, której skontrolowano 10 prokuratur apelacyjnych (w 2005 r.); kontrolę prawidłowości przygotowania, przebiegu i rozliczania inwestycji budowlanych w resorcie sprawiedliwości, w ramach, której skontrolowano dwie prokuratury okręgowe, a także 12 sądów okręgowych (w 2006 r.); kontrolę wykonania w 2008 r. budżetu państwa w części 37 Sprawiedliwość oraz wykonanie planów finansowych Funduszu Pomocy Postpenitencjarnej i Funduszu Rozwoju Przywieszennych Zakładów Pracy, we ramach której skontrolowano cztery prokuratury okręgowe (w 2009 r.).

Rozpatrując kompetencje NIK dotyczące kontroli drugiej grupy zadań prokuratury, tj.: czuwania nad ściganiem przestępstw, należy wziąć pod uwagę pozycję prokuratury w systemie organów państwa, a także ograniczenia wynikające z konstytucyjnych zasad podziału i równowagi władz (art. 10 Konstytucji), odrębności i niezależności władzy sądowniczej (art. 173 Konstytucji), oraz ustawowej zasady niezależności prokuratorów przy wykonywaniu czynności określonych w ustawach („Prokurator przy wykonywaniu czynności określonych w ustawach jest niezależny” - art. 8 ust. 1 ustawy o prokuraturze).

Konstytucja nie zawiera bezpośrednich postanowień określających pozycję prokuratury w strukturze ustrojowej państwa i relacje prokuratury z innymi organami władzy państwowej. Sytuacji tej nie zmieniła nowelizacja ustawy o prokuraturze, wprowadzająca rozdzielenie funkcji Prokuratora Generalnego i Ministra Sprawiedliwości. Skutkiem tej zmiany była utrata przez rząd wpływu na obsadę stanowiska Prokuratora Generalnego, a pośrednio także na decyzje w sprawach kadr kierowniczych w prokuraturze.

Analiza norm Konstytucji prowadzi do wniosku, że rozdzielenie funkcji Prokuratora Generalnego i Ministra Sprawiedliwości nie skutkuje wyłączeniem prokuratury ze struktur władzy wykonawczej. Ani Prokurator Generalny, ani prokuratura nie są organami odrębnie usytuowanymi w strukturze organów państwowych określonej przez Konstytucję. Stąd brak jest podstaw do przyjęcia, że prokuratura została wyłączona z systemu podziału władz w państwie na ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą, określonego w art. 10 Konstytucji.

Do zadań Rady Ministrów należy m.in.: prowadzenie polityki wewnętrznej Rzeczypospolitej Polskiej, zapewnienie bezpieczeństwa wewnętrznego państwa oraz porządku publicznego. Do Rady Ministrów należą sprawy polityki państwa nie zastrzeżone dla innych organów państwowych (art. 146 Konstytucji). Zadania prokuratury określone w ustawie niewątpliwie mieszczą się w zakresie kompetencji, które Konstytucja przyznaje Radzie Ministrów.

Uznanie, że prokuratura pozostaje elementem władzy wykonawczej, prowadzi do wniosku, że jej działania mogą być kontrolowane przez Najwyższą Izbę Kontroli tak jak działalność innych organów administracji rządowej.

Z konstytucyjnej zasady podziału i równowagi władz oraz ustawowej zasady niezależności prokuratorów przy wykonywaniu czynności określonych w ustawach, wpływają istotne ograniczenia dla kontroli prokuratury przez NIK.

Zasadą jest prowadzenie przez NIK kontroli ex post, tj. po zakończeniu realizacji zadań, postępowań czy procesów gospodarczych. Czynności kontrolne w prokuraturze nie powinny zatem dotyczyć postępowań, które nie zostały zakończone. Oceny uwagi i wnioski NIK, nie powinny dotyczyć poszczególnych czynności procesowych. Kontrola NIK w jednostkach prokuratury nie powinna również być prowadzona w sposób sprzeczny z dobrem prowadzonych postępowań przygotowawczych. Z zasady odrębności i niezależności władzy sądowniczej wynika związanie Najwyższej Izby Kontroli orzeczeniami sądowymi, które zapadły w sprawach toczących się z udziałem prokuratorów.

Z powyższych rozważań wynika, że Najwyższa Izba Kontroli może prowadzić kontrole postępowań prowadzonych przez prokuraturę, w tym również pojedynczego postępowania przygotowawczego, w celu dokonania oceny sposobu zrealizowania ustawowych zadań prokuratury, czy też oceny stopnia ich realizacji. Dotyczy to również oceny czuwania przez prokuraturę nad ściganiem przestępstw – w celu zapewnienia sprawnego funkcjonowania aparatu państwowego.

Podsumowując, kontrola postępowań prowadzonych przez prokuraturę może być wykonywana przez NIK w zakresie legalności, celowości, rzetelności i gospodarności – z uwzględnieniem wymienionych powyżej ograniczeń.

Z wyrazami szacunku  
J. G.