

Halina Zięba-Załucka¹

Prokuratura a Sejm

Słowa kluczowe: Prokuratura, Prokurator Generalny, Sejm, Rada Ministrów, Konstytucja, kontrola parlamentarna

Keywords: Prosecutor, Attorney General, Sejm, Council of Ministers, Constitution, Parliamentary Control

Streszczenie

Autorka podnosi w artykule, iż na gruncie stanu prawnego poprzedzającego nowelizację ustawy o prokuraturze z 2009 r., kontrola Sejmu nad działaniami Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego znajdowała bezpośrednią podstawę w normie konstytucyjnej, która powierza Sejmowi kontrolę nad Radą Ministrów. W modelu prokuratury z 2009 r., gdzie funkcje Prokuratora Generalnego i Ministra Sprawiedliwości zostały rozłączone, Prokurator Generalny, kierujący działalnością prokuratury, był organem „autonomicznym” na zasadach określonych w ustawie względem Rady Ministrów, Prezydenta, Sejmu i Senatu. Ponowne połączenie funkcji Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego ustawą z 2016 r. daje Sejmowi szerszą możliwość kontroli parlamentarnej Prokuratora Generalnego. Autorka wskazuje instrumenty kontroli parlamentarnej podkreślając, że Sejmowi przysługują tylko takie kompetencje kontrolne, które zostały wyraźnie określone w konstytucji i ustawach.

Autorka uzasadnia tezę, iż zróżnicowanie modeli funkcjonowania prokuratury w Polsce jako instytucji wykraczającą poza ramy klasycznej monteskiuszowskiej klasyfikacji,

¹ ORCID ID: 0000-0003-1646-3141, profesor, Zakład Prawa Konstytucyjnego i Praw Człowieka, Instytut Nauk Prawnych, Kolegium Nauk Społecznych, Uniwersytet Rzeszowski. E-mail: hzieba@ur.edu.pl.

nie odbiera Sejmowi prawa do kontroli prokuratury, a ten realizuje ją przy pomocy zróżnicowanych środków.

Abstract

The Prosecutor's Office and the Sejm

Author argues in the article that under the legal status preceding the 2009 amendment to the Act on the Public Prosecutor's Office, the Sejm's control over the actions of the Minister of Justice – Prosecutor General found a direct basis in the constitutional norm, which entrusts the Sejm with the control over the Council of Ministers. Under the 2009 prosecution model, where the functions of the Prosecutor General and the Minister of Justice were separated, the Prosecutor General, directing the activities of the prosecution service, was an autonomous body in relation to Council of Ministers, President, Sejm and Senate. The reconnection of the functions of the Minister of Justice and Prosecutor General by the 2016 Act gives the Sejm the possibility of parliamentary control of the Prosecutor General. Author indicates the instruments of parliamentary control emphasizing that the Sejm is entitled only to such powers of control that have been clearly defined in the Constitution and laws.

Author justifies the thesis that the diversity of the models of functioning of the prosecutor's office in Poland, as an institution beyond the framework of the classical Montesquieu classification, does not deprive the Sejm of the right to control the prosecutor's office, which he realizes with the help of diverse means.

✱

I.

Jak zauważono w dokumentach międzynarodowych podstawą wszelkich działań prokuratorów muszą być prawa człowieka. Stąd bazując się na wytycznych dla prokuratorów opartych o Powszechną Deklarację Praw Człowieka i Konwencję o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, Europa podzieliła się na dwa obozy. Pierwszy związany z prawami człowieka i drugi wywodzący się z systemu francuskiego gdzie prokuratura powstała dla zapewnienia kontroli władzy wykonawczej nad procedurami i sądownictwem².

² L. Mazowiecka, *Prokuratura w Polsce 1918–2014*, Warszawa 2015, s. 213.

W tym modelu prokurator ma prawo do nadzoru nad przestrzeganiem prawa i wpływania na wszelkie działania obywatela. Ten model zdominował Europę Wschodnią, aż po czasy współczesne. Pogodzenie tych dwóch rozwiązań ma być remedium na dobre funkcjonowanie prokuratury, Dlatego nie ma jednej drogi osiągnięcia tego celu. Modele ustrojowe prokuratury na świecie są różnicowane, w literaturze wyróżnia się co najmniej pięć³.

Autorka uzasadnia tezę, iż mimo zróżnicowanych modeli funkcjonowania prokuratury w Polsce, a także bez względu na fakt, iż prokuratura jest instytucją wykraczającą poza ramy klasycznej monteskiusowskiej klasyfikacji, Sejm zachowuje kontrolę nad prokuraturą i realizują ją przy pomocy zróżnicowanych środków.

Podczas dyskusji w Polsce na temat połączenia funkcji Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego wskazywano, że w wielu krajach funkcje ministra sprawiedliwości i prokuratora generalnego są połączone i że jest to dobry przykład, który należy zastosować w Polsce. Padały nawet nazwy niektórych krajów Unii Europejskiej⁴.

Rozdział funkcji nie daje gwarancji niezależności prokuratury i nie wyłącza podporządkowania Prokuratury władzy wykonawczej. Tak było pomimo rozdziału tych funkcji reformą z 2009 r. Władza pozostawiła sobie instrumenty, dzięki którym mogła wpływać na prokuraturę, nie tylko wtedy, kiedy jej działania odbiegały od polityki karnej wytyczanej przez rząd, ale również wtedy, gdy wymagał tego doraźny interes polityczny. Ograniczony wpływ na własny budżet, brak możliwości legislacyjnych, a przede wszystkim ocena rocznego sprawozdania prokuratora generalnego przez Prezesa Rady Ministrów⁵, która dawała podstawy do jego odwołania, były przesłanką przy-

³ M. Mistygacz, *Niezależność ustrojowa prokuratury*, [w:] *Prokuratura w Polsce w XXI wieku, wyzwania ustrojowe i procesowe*, red. M. Mistygacz, Warszawa 2019, s. 27 i n.; K. Sitkowska, *Pozycja ustrojowa i karnoprosesowa Prokuratury w Polsce na tle porównawczym*, Toruń 2012, s. 96–119; H. Zięba-Załucka, *Prokuratura – Prokurator Generalny*, [w:] *Organy państwowe w ustroju konstytucyjnym RP*, red. H. Zięba-Załucka, Rzeszów 2016, s. 373 i n.

⁴ *Ministrowie Sprawiedliwości i Prokuratorzy Generalni – jak jest w Unii Europejskiej?* <http://iustitia.pl/informacje/1142-ministrowie-sprawiedliwosci-i-prokuratorzy-generalni-jak-jest-w-unii-europejskiej> (19.11.2021).

⁵ H. Zięba-Załucka, *Prokuratura a Rada Ministrów (na marginesie oceny sprawozdania prokuratora generalnego przez prezesa Rady Ministrów)*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2014, nr 3, s. 195 i n.

woływania prokuratury „do porządku”. Do takich sytuacji nie dochodziłoby zapewne, gdyby prokuratura była organem konstytucyjnym⁶.

II.

Model funkcjonowania prokuratury rozdzielający funkcje Prokuratora Generalnego i Ministra Sprawiedliwości ustawą z 2009 r. nie zdał egzaminu. Jednym z głównych powodów były regulacje prawne niezwykle ograniczające pozycje Prokuratora Generalnego i to zarówno w aspekcie wewnętrznym jak i zewnętrznym. Jednak powrót dokonany został z modyfikacjami, które w istotny sposób rzutują na ocenę niezależności prokuratorów (wbrew Kartce Rzymskiej)⁷ w zakresie wykonywania ustawowych zadań w postaci ścigania przestępstw oraz stania na straży praworządności.

Aktualna regulacja prawna i podległość władzy wykonawczej rodzi obawy o wpływ polityczny ministra na prokuraturę, czy szerzej rzecz ujmując – partii, którą reprezentuje on w rządzie⁸. Stąd też dużo zależy od stworzenia w normach prawa dotyczących prokuratury zabezpieczeń sprzyjających ich apolityczności. Jednym z nich jest ściśle powiązanie prokuratury z Sejmem w ramach jego funkcji kontrolnej. Prokuratura, mimo, że na jej czele stoi minister, nie może być w państwie demokratycznym traktowana jako organ rządowy zobligowany do realizacji w konkretnych, prowadzonych przez nią sprawach, poleceń rządu bądź ministra.

Ustawa – Prawo o prokuraturze z 28 stycznia 2016 r.⁹ łączy stanowisko Prokuratora Generalnego ze stanowiskiem Ministra Sprawiedliwości¹⁰. Pro-

⁶ G. Kuca, *Konstytucjonalizacja prokuratury: dyskusja naukowa czy ustrojowa potrzeba?* [w:] *Konieczne i pożądane zmiany ustroju prokuratury w Polsce*, red. M. Mistygacz, Warszawa 2020, s. 15 i n.

⁷ Opinia nr 9 (2014) Rady Konsultacyjnej Prokuratorów Europejskich (CCPE) skierowana do Komitetu Ministrów Rady Europy na temat europejskich standardów i zasad kształtujących status prokuratora tzw. Karta Rzymska <https://rm.coe.int/168074819a> (14.11.2021).

⁸ J. Zaleśny, *Dialektyka prokuratorowskiej niezależności*, [w:] *Prokuratura w Polsce...*, s. 61 i n.

⁹ Dz.U. 2016, poz. 177, t.j. Dz.U. 2021, poz. 66, 1236, 2052.

¹⁰ *Uzasadnienie do projektu ustawy prawo o prokuraturze*, Druk Sejmowy nr 162 z 24 grudnia 2015 r., <https://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/druk.xsp?nr=162> (14.11.2021).

kurator Generalny staje się przez to naczelnym organem władzy. Poprzez połączenie ww. funkcji Rada Ministrów odzyskuje możliwość zapewnienia kompleksowego bezpieczeństwa wewnętrznego państwa oraz porządku publicznego, co jest jednym z jej podstawowych obowiązków, w myśl art. 146 ust. 4 pkt. 7 Konstytucji. Niemniej warto w tym miejscu zauważyć, iż z treści art. 146 ust. 4 pkt. 7 nie można wywodzić nakazu podporządkowania prokuratury władzy wykonawczej, o czym świadczy zupełnie odmienne uregulowanie pozycji ustrojowej prokuratury w ustawie z 2009 r.

Prokurator Generalny uzyskuje prawo bezpośredniego kierowania prokuraturą lub kierowania nią za pośrednictwem zastępców Prokuratora Generalnego, wydając zarządzenia, wytyczne i polecenia.

III.

Na gruncie stanu prawnego poprzedzającego nowelizację ustawy o prokuraturze z 2009 r. kontrola Sejmu nad działaniami Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego znajdowała bezpośrednią podstawę w normie konstytucyjnej, która powierza Sejmowi kontrolę nad Radą Ministrów (art. 95 ust. 2 Konstytucji). W modelu prokuratury z 2009 r. Prokurator Generalny, kierujący działalnością prokuratury, był organem „autonomicznym” względem Rady Ministrów, Prezydenta, Sejmu i Senatu. Był on powoływany przez Prezydenta spośród kandydatów zgłoszonych przez Krajową Radę Sądownictwa i Krajową Radę Prokuratorów. Prezes Rady Ministrów dysponował jednak wpływem na procedurę powołania Prokuratora Generalnego, choćby poprzez kontrasygnatę, czy zainicjowanie jego odwołania, nie przyjmując sprawozdania Prokuratora Generalnego.

Jakkolwiek ustawodawca zachowuje daleko idącą swobodę w odniesieniu do kształtu organizacyjnego aparatu wykonawczego, to kreując pozakonstytucyjne organy musi respektować rozstrzygnięcia ustrojodawcy w zakresie struktury organizacyjnej zwłaszcza art. 146 Konstytucji. Stąd duża dowolność w regulacjach prawnych związanych z miejscem prokuratury w systemie organów państwowych¹¹. Ale jakiegokolwiek regulacje prawne w tym zakresie

¹¹ K. Kremens, *O braku potrzeby wyodrębnienia modeli ustrojowych prokuratury*, [w:] *Minister Sprawiedliwości a prokuratura. W poszukiwaniu optymalnego modelu relacji*, red. M. Mistygacz,

powinny uwzględniać fakt, że prokuratura ma chronić prawa człowieka, zachowując przy tym niezależność.

Rozdzielenie funkcji Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego w 2009 r. nie było „receptą” na rozwiązanie najważniejszych problemów prokuratury¹².

IV.

Funkcję kontrolną w sposób ogólny ujmuje art. 95 ust. 2 Konstytucji „Sejm sprawuje kontrolę nad działalnością Rady Ministrów w zakresie określonym przepisami Konstytucji i ustaw”. Przepis ten poddaje pod kontrolę Sejmu działalność Rady Ministrów (a więc i Ministra Sprawiedliwości- Prokuratora Generalnego), a także podległych jej organów administracji publicznej.

Należy podkreślić, że Sejmowi przysługują tylko takie kompetencje (środki) kontrolne, które zostały wyraźnie określone w konstytucji i ustawach. Wszelkie działania kontrolne Sejmu muszą mieć podstawę w przepisach ustawy zasadniczej lub ustawy zwykłej.

Kontrola parlamentarna oznacza prawo legislatywy do uzyskiwania informacji o działalności określonych organów i instytucji publicznych oraz przekazywaniu tym podmiotom poglądów, opinii i sugestii parlamentu, a także prawo wyrażania oceny tej działalności¹³. Działania kontrolne należy rozpatrywać na dwóch płaszczyznach: prawnej i politycznej. „Na płaszczyźnie prawnej rodzic będą po stronie adresatów obowiązki o charakterze przede wszystkim proceduralne (obowiązek udzielania informacji, zajęcia stanowiska itp.). Na płaszczyźnie politycznej mogą one powodować znacznie bardziej imperatywne skutki, zwłaszcza gdy określone działania zostaną podjęte przez większość parlamentarną, od której zależy dalsze istnienie rządu lub ministra”¹⁴.

G. Kuca, P. Mikuli, Kraków 2021, s. 17 i n.

¹² Druk Sejmowy nr 2340 z 18 września 2009 r., [http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/wgdruk/2340/\\$file/2340.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/wgdruk/2340/$file/2340.pdf) (14.11.2021).

¹³ J. Kuciński, *Sejmowa kontrola działalności rządu z perspektywy prawnoustrojowej i praktyki politycznej*, Warszawa 2017, s. 21 i n.

¹⁴ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Wydanie 8, Warszawa 2021, s. 280.

Polityczny cel działań kontrolnych będzie zupełnie inny, w zależności od podejmujących te działania. Kontrola parlamentarna służy informowaniu społeczeństwa o funkcjonowaniu innych organów państwowych i zapewnia poddanie aparatu państwowego pod kontrolę opinii publicznej¹⁵. Uprawnienia kontrolne parlamentu muszą być rozpatrywane również w kontekście konstytucyjnego prawa każdego obywatela do uzyskiwania informacji o sprawach publicznych i działalności organów władzy publicznej. Instrumenty kontroli parlamentarnej stanowią jeden ze środków urzeczywistnienia tego prawa. „Funkcja kontrolna pozostaje w ścisłym związku z zasadą podziału władzy. Zasada ta zakłada, że system organów państwowych powinien zawierać wewnętrzne mechanizmy zapobiegające koncentracji i nadużyciom władzy państwowej, gwarantujące jej sprawowanie zgodnie z wolą Narodu i przy poszanowaniu wolności i praw jednostki. Powierzenie parlamentowi funkcji kontrolnej jest jednym ze środków realizacji wymienionych celów. Zasada podziału władzy z jednej strony stanowi przesłankę powierzania parlamentowi funkcji kontrolnej, a z drugiej strony określa granice tej funkcji”¹⁶. Zgodnie z ustalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego każdej z trzech władz powinny przypadać kompetencje materialnie odpowiadające ich istocie, a co więcej – każda z trzech władz powinna zachowywać pewne minimum kompetencyjne stanowiące o zachowaniu tej istoty”¹⁷.

Zasada ta znajduje zastosowanie również w odniesieniu do kompetencji kontrolnych Sejmu. Realizacja uprawnień kontrolnych nie może w szczególności prowadzić do naruszenia kompetencji Rady Ministrów w zakresie kierowania administracją rządową.

Kontrola parlamentarna zgodnie z art. 95 ust. 2 powierzona zostaje przede wszystkim Sejmowi i wiąże tę funkcję z działalnością Rady Ministrów oraz daje możliwość jej sprawowania tylko w zakresie określonym przepisami Konstytucji i ustaw. Ponieważ Prokurator Generalny jest członkiem Rady Ministrów, to ogólne instrumenty kontroli sejmowej dotyczą także jego i nie mogą opierać się tylko na regulaminie Sejmu (art. 112 Konstytucji).

¹⁵ P. Sarnecki, *Funkcje i struktura parlamentu według nowej Konstytucji*, „Państwo i Prawo” 1997, nr 11–12, s. 47.

¹⁶ Orzeczenie z 21 listopada 1994 r., sygn. akt K 6/94, OTK 1994 r., cz. II, s. 91.

¹⁷ Ibidem.

V.

W tym miejscu warto wskazać, jakie instrumenty kontroli Sejmu nad prokuraturą i Prokuratorem Generalnym przewiduje obowiązujące prawo. Formy kontroli Prokuratury uzależnione są od konstytucyjnych i ustawowych możliwości ale także od rozwiązań, które przewiduje obowiązujące prawo. A pomocny w sprawach kontrolnych jest regulamin Sejmu.

Trzeba dodać, iż przepisy prawa o prokuraturze, określające obowiązki i prawa prokuratorów, nie znajdują w pełni zastosowania do Prokuratora Generalnego. Ale i w tej kwestii zdania są podzielone. W myśl zaś art. 13 § 2 Prawa o prokuraturze Prokurator Generalny jest przełożonym prokuratorów powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury oraz prokuratorów Instytutu Pamięci Narodowej. Oznacza to, że prokurator obowiązany jest wykonywać polecenia dotyczące treści czynności procesowych wydawane mu przez polityka, tj. Ministra Sprawiedliwości sprawującego urząd Prokuratora Generalnego. Polityk ów jest też uprawniony do zmiany lub uchylecia decyzji podległych mu prokuratorów, może też przejmować do prowadzenia sprawy prowadzone dotychczas przez prokuratorów podległych. Przyjęte w tym zakresie przez ustawodawcę rozwiązanie najpełniej ilustruje przewagę racji politycznych nad racjami merytorycznymi. Doświadczenie zawodowe, kwalifikacje muszą bowiem ustąpić przed wolą narzucaną przez czynnik polityczny stojący na czele prokuratury¹⁸.

Co więcej, z uwagi na charakter praw i obowiązków prokuratora wynikających z przepisów prawa, większość tych unormowań nie byłaby możliwa do zastosowania w stosunku do Prokuratora Generalnego, z uwagi na ich nieprzystawalność do jego pozycji ustrojowej i zakresu zadań.

Co więcej, ustawa nie wymaga, aby Prokurator Generalny spełniał wszystkie warunki powołania na stanowisko prokuratora (odmienny charakter podstawy prawnej obejmowania urzędu). Również z pozostałych regulacji prawa o prokuraturze nie wynika zakaz łączenia urzędu Prokuratora Generalnego z mandatem posła.

I tak realizując temat i mając powyższe na uwadze, należy już na wstępie wskazać, iż w posiedzeniach Sejmu uczestniczą członkowie Rady Mini-

¹⁸ <https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/Wniosek%20TK%20w%20sprawie%20ustawy%20o%20prokuraturze.pdf> (17.01.2022).

strów. W razie niemożności wzięcia udziału w posiedzeniu, mogą oni delegować swoich upoważnionych zastępców. W posiedzeniach Sejmu może także uczestniczyć: Prokurator Generalny (art. 170 ust 1 i 2 regulaminu Sejmu) i kiedy zachodzi taka potrzeba, może zabrać głos.

Jednak podstawowym instrumentem kontroli sejmowej jest prawo żądania przez komisje sejmowe informacji, którego podstawę prawną stanowi art. 153 ust.1 regulaminu Sejmu¹⁹. Powstaje pytanie, czy ten instrument może być wykorzystany wobec Prokuratora Generalnego i prokuratury? Otóż ustawa z 2016 r. prawo o prokuraturze daje taką możliwość. Z art. 12 § 1 ustawy wynika, iż: „Prokurator Generalny, Prokurator Krajowy lub inni upoważnieni przez nich prokuratorzy mogą przedstawić organom władzy publicznej, a w szczególności uzasadnionych przypadkach także innym osobom, informacje dotyczące działalności prokuratury, w tym także informacje dotyczące konkretnych spraw, jeżeli informacje takie mogą być istotne dla bezpieczeństwa państwa lub jego prawidłowego funkcjonowania”. Ponadto Prokurator Generalny przedstawia Sejmowi i Senatowi jawną roczną informację o łącznej liczbie osób, wobec których został skierowany wniosek o zarządzenie kontroli i utrwalania rozmów lub wnioski o zarządzenie kontroli operacyjnej, ze wskazaniem liczby osób, co do których: 1) sąd zarządził kontrolę i utrwalanie rozmów lub kontrolę operacyjną, 2) sąd odmówił zarządzenia kontroli i utrwalania rozmów lub kontroli operacyjnej, 3) wniosek o kontrolę operacyjną nie uzyskał zgody prokuratora – z wyszczególnieniem liczby osób w wymienionych kategoriach, co do których o kontrolę operacyjną wnioskował właściwy organ. Informacja, o której mowa powinna być przedstawiona Sejmowi i Senatowi do 30 czerwca roku następnego po roku nią objętym (art. 11 ustawy prawo o prokuraturze).

Warto też zwrócić uwagę na informacje Rady Ministrów o udziale RP w pracach Unii Europejskiej, przedstawiające plan prac nad projektami ustaw wykonujących prawo UE wraz ze wskazaniem terminu do ich wniesienia do Sejmu. Tu współpraca Prokuratora Generalnego z Prezesem Rady Ministrów jest istotna, zwłaszcza w kontekście sytuacji bieżącej w wymiarze sprawiedliwości i prokuraturze. Sejm podejmuje uchwałę o jej przyjęciu lub odrzuceniu

¹⁹ Uchwała Sejmu z 30 lipca 1992 r. regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. M.P. 2021, poz. 1020).

po wcześniejszym rozpatrzeniu jej przez Komisję do Spraw Unii Europejskiej (art. 125 a ust. 1–4 regulaminu Sejmu).

Posłowie mają także prawo żądania wysłuchania, które na szczęblu komisji przyjmuje postać dezyderatów i opinii. Dezyderat zawiera postulaty komisji w określonych sprawach i może być skierowany do Rady Ministrów lub poszczególnych jej członków, Prezesa Najwyższej Izby Kontroli, Prezesa Narodowego Banku Polskiego, Prokuratora Generalnego oraz Głównego Inspektora Pracy. Uchwalone przez komisje dezyderaty przedstawiane są przez przewodniczącego komisji Marszałkowi Sejmu, który przesyła je odpowiednim organom w tym Prokuratorowi Generalnemu. Organ, pod którego adresem uchwalony został dezyderat komisji, ma obowiązek ustosunkować się do niego i pisemnie powiadomić Marszałka Sejmu o zajęтым stanowisku w ciągu 30 dni od dnia otrzymania dezyderatu, chyba że Marszałek Sejmu, na wniosek zainteresowanego organu, po porozumieniu z prezydium komisji, ustali inny termin. Odpowiedzi organów państwowych na dezyderaty oraz informacje tych organów o przebiegu realizacji dezyderatów są rozpatrywane na posiedzeniach komisji (art. 159 regulaminu Sejmu).

Zgodnie z art. 16 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora²⁰ posłowie i senatorowie mają prawo uzyskiwać od członków Rady Ministrów a więc i Prokuratora Generalnego oraz przedstawicieli właściwych organów i instytucji państwowych informacje i wyjaśnienia w sprawach wynikających z wykonywania obowiązków poselskich lub senatorskich. Członkowie Rady Ministrów są obowiązani przedstawiać informacje i wyjaśnienia na żądanie stałych i nadzwyczajnych komisji sejmowych i senackich, w sprawach będących przedmiotem ich zakresu działania. Pod rządami ustawy o prokuraturze z 2009 r. było to niemożliwe, ponieważ Prokurator Generalny nie był członkiem Rady Ministrów. Kontrolna rola Sejmu była więc ograniczona regulacjami prawa.

Warto podkreślić, iż Sejm może uchwalać rezolucje zawierające wezwanie np. Prokuratora Generalnego do podjęcia wskazanego w rezolucji jednorazowego działania. I chociaż rezolucja nie ma charakteru prawnie wiążącego to z punktu widzenia politycznych konsekwencji wydaje się, że organ zastosuje się do niej lub poinformuje Sejm dlaczego jej nie wykonał. To ważny element

²⁰ Dz.U. 1996, nr 73, poz. 350, t.j. Dz.U. 2018, poz. 1799.

funkcji kontrolnej parlamentu. Ten rodzaj inspirowania przez Sejm aktywności Rady Ministrów i jej członków może być skuteczny w praktyce, jeśli weźmie się pod uwagę związek jaki zachodzi między sejmową inspiracją działań organów rządowych a odpowiedzialnością parlamentarną Rady Ministrów i jej członków przed Sejmem²¹.

Kolejne pytanie jakie nasuwa się w tej kwestii, to pytanie, czy posłowie mogą występować do Prokuratora Generalnego z interpelacjami i zapytaniami poselskimi?

Otóż konstytucyjne instrumenty kontrolne obejmują – w interesującym nas zakresie – także procedury interpelacyjne oraz możliwość tworzenia komisji śledczych²². Konstytucyjny obowiązek udzielenia odpowiedzi na interpelacje i zapytania poselskie w ciągu 21 dni, ciąży wyłącznie na Prezesie Rady Ministrów i pozostałych członkach Rady Ministrów w tym na Prokuratorze Generalnym (art. 115 ust. 1 Konstytucji). Podobnie adresatem obowiązku udzielenia odpowiedzi w sprawach bieżących na każdym posiedzeniu Sejmu są wyłącznie członkowie Rady Ministrów a więc i Prokurator Generalny (art. 115 ust. 2 Konstytucji).

Treść art. 115 Konstytucji została szerzej rozwinięta w regulaminie Sejmu, który przewiduje cztery różne procedury w tym zakresie: interpelacje- składane w sprawach o zasadniczym charakterze i odnoszące się do problemów związanych z polityką państwa (art. 192 ust. 1 regulaminu Sejmu); informacje w sprawach bieżących, których rozpatrzenie odbywa się na posiedzeniu Sejmu i obejmuje dyskusję (art. 194 ust. 6–8 regulaminu Sejmu); zapytania składane w sprawach jednostkowych na piśmie (art. 195 regulaminu Sejmu) i bez możliwości debaty, stąd mało atrakcyjne dla opozycji; pytania w sprawach bieżących formułowane na posiedzeniach Sejmu i wymagające bezpośredniej odpowiedzi bez możliwości przeprowadzenia debaty. Cieszą się one największą popularnością w Sejmie, a opozycja ma szanse stawiać także pytania oceniające, również Prokuratorowi Generalnemu i śledzić tym samym drogę wniosków dotyczących stanowienia i stosowania prawa.

W obowiązującym stanie prawnym nie budzi żadnych wątpliwości fakt, że Sejm w ramach funkcji kontrolnej, może powołać komisję śledczą do zbada-

²¹ J. Kuciński, op.cit., s. 228.

²² W. Odrowąż-Sypniewski, *Opinia prawna na temat zakresu kontroli Sejmu nad Prokuratorem Generalnym*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych” 2010, nr 3, s. 78 i n.

nia określonej sprawy (art. 111 Konstytucji)²³, w tym celem zbadania działalności prokuratury. Pod rządami ustawy z 2009 r. działalność prokuratury nie mogła być przedmiotem śledztwa sejmowego, bowiem nie podlegała kontroli Sejmu, o której mowa w art. 95 ust. 2. Zgodnie z art. 14 ust. 1 ustawy z 21 stycznia 1999 r. o sejmowej komisji śledczej²⁴: wszystkie organy władzy publicznej oraz organy innych osób prawnych i jednostek organizacyjnych niemających osobowości prawnej, na żądanie komisji, składają pisemne wyjaśnienia lub przedstawiają dokumenty będące w ich dyspozycji albo akta każdej sprawy przez nie prowadzonej. Wspomniany już art. 95 ust. 2 Konstytucji poddaje pod kontrolę Sejmu działalność Rady Ministrów, a także podległych jej organów administracji publicznej, w tym również Prokuratora Generalnego.

Komisją śledcza jest jedną z form kontroli parlamentarnej występujących w większości państw demokratycznych, bez względu na przyjęty system rządu. Komisje śledcze określa się w literaturze jako organy pomocnicze²⁵, powoływane do kontroli rządu i administracji w drodze samodzielnego ustalenia faktycznego obrazu działalności egzekutywy, a w szczególności ustalenia odpowiedzialności za zachodzące w tej dziedzinie nieprawidłowości, przy zastosowaniu przepisów procedury karnej. Rezultatem prac komisji śledczej jest sporządzenie sprawozdania, które przedstawia ustalenia faktyczne dokonane przez komisję. Sprawozdanie komisji może zawierać również ocenę badanej działalności. Artykuł 18 ustawy nakłada ponadto na komisję obowiązek złożenia wstępnego wniosku o pociągnięcie do odpowiedzialności konstytucyjnej osób wymienionych w art. 1 ust. 2 pkt. 3–7 ustawy z 26 marca 1982 r. o Trybunale Stanu. Jak zauważa Trybunał Konstytucyjny²⁶ działalność komisji śledczej oraz postępowanie sądowe mają różne cele. Celem postępowania sądowego w sprawie karnej jest rozstrzygnięcie o odpowiedzialności karnej

²³ A.J. Madera, *Sejmowe komisje śledcze. Polskie tradycje i doświadczenia współczesne*, Toruń 2011.

²⁴ Dz.U. Nr 35, poz. 321 ze zm.

²⁵ Inaczej: P. Uziębło, *Uwagi do art. 16*, [w:] K. Grajewski, J. Stelina, P. Uziębło, *Komentarz do ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora*, Warszawa 2014, s. 222. O prawnoustrojowym charakterze komisji śledczej szerzej J. Kuciński, op.cit., s. 247; B. Banaszak, *Komisje śledcze we współczesnym parlamentarystyce państw demokratycznych*, Warszawa 2007, s. 83; A. Bagieńska-Masiota, *Sejmowa komisja śledcza w systemie politycznym Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2010, s. 84 i n.

²⁶ Wyrok TK z 14 kwietnia 1999 r., sygn. akt K 8/99, OTK ZU 1999, nr 3, poz. 41.

danej osoby. Natomiast celem komisji śledczej jest ustalenie zakresu i przyczyn nieprawidłowości w funkcjonowaniu organu państwa. Zebranie informacji umożliwia Sejmowi podjęcie niezbędnych kroków politycznych w celu przeciwdziałania nieprawidłowościom i usprawnienia działania aparatu państwowego. Mogą one polegać, na przykład, na zmianie obowiązującego ustawodawstwa lub na pociągnięciu do odpowiedzialności politycznej określonych osób. Mogą one polegać również na pociągnięciu danej osoby do odpowiedzialności konstytucyjnej. Kształtując kompetencje poszczególnych organów państwowych, ustawodawca nie może naruszyć „istotnego zakresu” danej władzy²⁷. Zasada ta znajduje zastosowanie również w odniesieniu do kompetencji kontrolnych Sejmu. Kompetencje muszą być wykorzystywane w taki sposób, aby nie ingerować w istotny zakres pozostałych władz. Realizacja uprawnień kontrolnych nie może w szczególności prowadzić do naruszenia kompetencji Rady Ministrów w zakresie kierowania administracją rządową.

Istotnym środkiem kontroli parlamentarnej pozostaje wotum nieufności wobec Rady Ministrów a zwłaszcza indywidualne wobec ministrów²⁸. Powstaje pytanie czy dotyczy to także Prokuratora Generalnego będącego Ministrem Sprawiedliwości?. Otóż należy za słuszny uznać pogląd, że istnieje możliwość indywidualnego wotum nieufności osobie, która równocześnie sprawuje oba te urzędy ale tylko w zakresie dotyczącym pełnienia funkcji ministra (art. 157 ust. 2 Konstytucji). Konstytucja nie przewiduje tego środka kontroli wobec Prokuratora Generalnego. Ale głosowanie nad wnioskiem jest sprawdzianem w przedmiocie oceny polityki ministra i równocześnie pozwala odpowiedzieć na pytanie, czy minister posiada poparcie premiera. Brak poparcia to zdymisjonowanie Ministra Sprawiedliwości, a co za tym idzie pośrednio Prokuratora Generalnego.

VI.

Kontrola parlamentarna oznacza więc prawo legislatywy do uzyskiwania informacji o działalności między innymi Prokuratora Generalnego oraz

²⁷ Orzeczenie z 22 listopada 1995 r., sygn. akt K 19/95, OTK w 1995 r., cz. II, s. 150–151.

²⁸ M. Woźnicki, *Geneza i ewolucja odpowiedzialności politycznej ministra w III Rzeczypospolitej Polskiej*, Lublin 2018, s. 299 i n.

prawo wyrażania oceny tej działalności. W doktrynie prawa konstytucyjnego podkreśla się, że funkcja kontrolna stanowi niezbędny atrybut parlamentu w państwie demokratycznym²⁹. Uprawnienia kontrolne parlamentu muszą być rozpatrywane również w kontekście konstytucyjnego prawa każdego obywatela do uzyskiwania informacji o sprawach publicznych i działalności organów władzy publicznej w tym prokuratury. Instrumenty kontroli parlamentarnej stanowią jeden ze środków urzeczywistnienia tego prawa, a pośrednio – również prawa do uczestniczenia w kierowaniu sprawami publicznymi.

Literatura

- Bagieńska-Masiota A., *Sejmowa komisja śledcza w systemie politycznym Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2010.
- Banaszak B., *Komisje śledcze we współczesnym parlamentarystyce państw demokratycznych*, Warszawa 2007.
- Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Wydanie 8, Warszawa 2021.
- Konieczne i pożądane zmiany ustroju prokuratury w Polsce*, red. M. Mistygacz, Warszawa 2020.
- Kuca G., *Konstytucjonalizacja prokuratury: dyskusja naukowa czy ustrojowa potrzeba?* [w:] *Konieczne i pożądane zmiany ustroju prokuratury w Polsce*, red. M. Mistygacz, Warszawa 2020.
- Kuciński J., *Sejmowa kontrola działalności rządu z perspektywy prawnoustrojowej i praktyki politycznej*, Warszawa 2017.
- Madera A.J., *Sejmowe komisje śledcze. Polskie tradycje i doświadczenia współczesne*, Toruń 2011.
- Mazowiecka L., *Prokuratura w Polsce 1918–2014*, Warszawa 2015.
- Minister Sprawiedliwości a prokuratura. W poszukiwaniu optymalnego modelu relacji*, red. M. Mistygacz, G. Kuca, P. Mikuli, Kraków 2021.
- Odrowąż-Sypniewski W., *Opinia prawna na temat zakresu kontroli Sejmu nad Prokuratorem Generalnym*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych” 2010, nr 3.
- Prokuratura w Polsce XXI wieku. Wyzwania ustrojowe i procesowe*, red. M. Mistygacz, Warszawa 2019.
- Sarnecki P., *Funkcje i struktura parlamentu według nowej Konstytucji*, „Państwo i Prawo” 1997, nr 11–12.

²⁹ W. Odrowąż-Sypniewski, op.cit., s. 78 i n.

- Sitkowska K., *Pozycja ustrojowa i karnoprocesowa Prokuratury w Polsce na tle porównawczym*, Toruń 2012.
- Uziębło P., *Uwagi do art. 16*, [w:] K. Grajewski, J. Stelina, P. Uziębło, *Komentarz do ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora*, Warszawa 2014.
- Woźnicki M., *Geneza i ewolucja odpowiedzialności politycznej ministra w III Rzeczypospolitej Polskiej*, Lublin 2018.
- Zaleśny J., *Dialektyka prokuratorskiej niezależności*, [w:] *Prokuratura w Polsce w XXI wieku. Wyzwania ustrojowe i procesowe*, red. M. Mistygacz, Warszawa 2019.
- Zięba-Załużka H., *Prokuratura – Prokurator Generalny*, [w:] *Organy państwowe w ustroju konstytucyjnym RP*, red. H. Zięba-Załużka, Rzeszów 2016.
- Zięba-Załużka H., *Prokuratura a Rada Ministrów (na marginesie oceny sprawozdania prokuratora generalnego przez prezesa Rady Ministrów)*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2014, nr 3.