

Wojciech Odrowąż-Sypniewski

Opinia prawna na temat zakresu kontroli Sejmu nad Prokuratorem Generalnym¹

Legal opinion on the scope oversight exercised by the Sejm over the Public Prosecutor General: In the author's view, the existing provisions of the Standing Orders of the Sejm do not contain loopholes that might reduce the effectiveness of actions taken by the Sejm in the exercise of the oversight of the Public Prosecutor General. There is no need to amend the Standing Orders of the Sejm to "align" this act to the provisions of the Law on the Public Prosecutor's Office. The scope of oversight exercised by the Sejm over the Public Prosecutor General in the current constitutional framework system is based on the assumption Public Prosecutor General may use all oversight instruments which serve the exercise of control over the activities of the organizational system subordinate to the Council of Ministers. The author proposes to consider the simplification of the rules allowing the committee meeting to be held in camera when its subject concerns information subject to legal protection.

Keywords: Constitution | Public Prosecutor General | Public Prosecutor's Office | Standing Orders of the Sejm | Sejm

Słowa kluczowe: konstytucja | Prokurator Generalny | prokuratura | regulamin Sejmu | Sejm

Naczelnik Wydziału Analiz Ustrojowych i Parlamentarnych BAS;
wojciech.sypniewski@sejm.gov.pl.

Przedmiot opinii

Przedmiotem opinii jest analiza zakresu kontroli Sejmu nad Prokuratorem Generalnym, w tym zasad udziału Prokuratora Generalnego w posiedzeniach komisji sejmowych, w kontekście postanowień zawartych w ustawie z 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze (Dz.U. poz. 177; dalej: u.p.p., ustawa). Ustalenia zawarte w opinii odnoszą się również do kwestii, czy uchwalenie ustawy rodzi konieczność nowelizacji regulaminu Sejmu, która pozwalałaby na spr-

¹ Opinia sporządzona 26 kwietnia 2016 r. na zlecenie Szefa Kancelarii Sejmu; BAS-WAUiP-495/16.

wowanie przez Sejm i jego organy bardziej efektywnej kontroli nad Prokuratorem Generalnym.

Punktem wyjścia dla refleksji nad zakresem kontroli Sejmu nad Prokuratorem Generalnym powinna być ocena aktualnego usytuowania tego organu w strukturze ustrojowej państwa. Trudno w tym kontekście nie dostrzec, że zmiana statusu Prokuratora Generalnego wynikająca z ustawy z 28 stycznia 2016 r. wiąże się z odwróceniem skutków reformy prokuratury, którą wprowadziła ustawa z 9 października 2009 r. o zmianie ustawy o prokuraturze oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. nr 178, poz. 1375, ze zm.). W ujęciu historycznym zagadnienie kontroli Sejmu nad Prokuratorem Generalnym – w okresie obowiązywania Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. – należy rozważać z uwzględnieniem trzech kolejnych etapów wyznaczanych zmianami przepisów określających status tego organu. Pierwszy etap to okres obowiązywania ustawy o prokuraturze w kształcie sięgającym swymi korzeniami czasów poprzedzających uchwalenie Konstytucji RP, który zakładał wykonywanie funkcji Prokuratora Generalnego przez Ministra Sprawiedliwości. Chodzi zatem o okres wyznaczony z jednej strony przez dzień wejścia w życie ustawy zasadniczej (17 października 1997 r.), z drugiej zaś datę wejścia w życie ustawy z 9 października 2009 r. o zmianie ustawy o prokuraturze oraz niektórych innych ustaw, czyli 31 marca 2010 r. Drugi etap to okres obowiązywania ustawy o prokuraturze w kształcie zakładającym rozdział funkcji Prokuratora Generalnego i Ministra Sprawiedliwości, czyli w brzmieniu ustalonym tą nowelizacją. Trzeci etap rozpoczyna dzień wejścia w życie ustawy z 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze (4 marca 2016 r.), która ponownie przewiduje połączenie funkcji Prokuratora Generalnego ze stanowiskiem Ministra Sprawiedliwości. Periodyzacja zmian dotyczących statusu Prokuratury Generalnego stanowi nie tylko historyczne tło dla analizy zakresu kontroli Sejmu nad Prokuratorem Generalnym, ale w pewnym zakresie może determinować jej kierunek. Jeśli bowiem połączenie stanowiska Prokuratora Generalnego z urzędem Ministra Sprawiedliwości oznacza *de facto* powrót do rozwiązań, które obowiązywały w latach 1997–2010, to zasadne wydaje się rozważenie tezy, że zakres kontroli parlamentarnej nad Prokuratorem Generalnym w obowiązującym dziś stanie prawnym odpowiada zakresowi kontroli Sejmu w okresie, gdy obie te funkcje były połączone.

Pozycja ustrojowa Prokuratora Generalnego

Konstytucja RP z 1997 r. wzmiankuje istnienie prokuratury oraz Prokuratora Generalnego w systemie organów państwa jedynie incydentalnie (art. 103 ust. 2, art. 191 ust. 1 pkt 1). Ustawa zasadnicza nie przesądza również kwestii łączenia funkcji Ministra Sprawiedliwości (wymienionego z nazwy w art. 187 ust. 1 pkt 1) oraz Prokuratora Generalnego. Zdaniem wielu autorów „milcze-

nie” ustawy zasadniczej pozostawia ustawodawcy zwykłemu daleko idącą swobodę w zakresie wyboru modelu usytuowania ustrojowego Prokuratora Generalnego². Konstatacja taka oparta jest jednak na niewypowiedzianym wprost założeniu, że miejsce poszczególnych organów państwowych w strukturze ustrojowej determinują wyłącznie te przepisy ustawy zasadniczej, które *expressis verbis* lokalizują je w poszczególnych segmentach władzy publicznej. Innymi słowy brak jednoznacznego określenia pozycji ustrojowej organu wymienionego w tekście ustawy zasadniczej miałby pozwalać ustawodawcy zwykłemu na dowolność w kształtowaniu jego miejsca w architekturze ustrojowej Rzeczypospolitej Polskiej. Stanowisko takie deprecjonuje jednak znaczenie tych przepisów Konstytucji, które determinują w sposób ogólny zasady dystrybucji władzy państwowej w układzie organów konstytucyjnych. Podstawowe założenia, których celem jest ukształtowanie struktury aparatu państwowego, wyrażone zostały w jej tekście nie tylko przez bezpośrednie wskazanie „lokalizacji” poszczególnych organów konstytucyjnych, ale również za pomocą domniemań delimitujących zakres kompetencji organów poszczególnych władz. Konstytucja jako ustawa zasadnicza kształtuje założenia całego systemu organizacyjnego państwa. Swoboda regulacyjna ustawodawcy zwykłego w zakresie pozycjonowania w strukturze ustrojowej tych organów konstytucyjnych, których status nie został w ustawie zasadniczej wyczerpująco określony oraz w zakresie tworze-

² H. Zięba-Załucka, *Prokuratura w konstytucjach wybranych państw europejskich a dekonstytucjonalizacja polskiej prokuratury* [w:] *Sześć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Doświadczenia i inspiracje*, L. Garlicki, A. Szmyt (red.), Warszawa 2003, s. 365–367; *eadem*, *Instytucja prokuratury w Polsce*, Warszawa 2003, s. 151–156; *eadem*, *Prawoustrojowe problemy Prokuratury RP* [w:] *Trzecia władza. Sądy i Trybunały w Polsce*, A. Szmyt (red.), Gdańsk 2008, s. 230–231; K. Parulski, *Reforma prokuratury*, „Prokurator” 2005, nr 1, s. 9–13; S.J. Jaworski, *Rozważania na temat modelu prokuratury*, „Prokuratura i Prawo”, 2005, nr 5, s. 11–12, *idem*, *Konstytucjonalizacja prokuratury – problem nadal aktualny czy definitywnie zamknięty?* [w:] *Konstytucja – ustroj – system finansowy państwa. Księga pamiątkowa ku czci prof. Natalii Gajl*, T. Dębowska-Romanowska, A. Jankiewicz (red.), Warszawa 1999, s. 98–100; J. Elsner, *Koturnowa struktura*, „Rzeczpospolita” 1997, nr 258; R. Kmiecik, *Prokuratura w Konstytucji RP*, „Gazeta Sądowa” 1998, nr 12-1; *idem*, *Prokuratura w „demokratycznym państwie prawnym (refleksje sceptyczne)* „Prokurator” 2000, nr 1, s. 10–23; B. Kozicka, M. Woźniak, *Prokuratura w systemie polskiego wymiaru sprawiedliwości*, „Prokurator” 2002, nr 1, s. 54; J. Bodio, *Rozdzielenie funkcji Prokuratora Generalnego od stanowiska Ministra Sprawiedliwości. Uwagi na tle ustawy o zmianie ustawy o prokuraturze oraz niektórych innych ustaw*, „Prokurator” 2009, nr 3–4, s. 11; W. Grzeszczyk, *Nowy model prokuratury*, „Prokuratura i Prawo” 2010, nr 3, s. 6; A. Frankiewicz, *W sprawie niezależności Prokuratora Generalnego w Polsce*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2010, nr 1, s. 193; P. Kardas, *Rola i miejsce prokuratury w systemie organów demokratycznego państwa prawnego*, „Prokuratura i Prawo” 2012, nr 9, s. 32.

nia organów nieprzewidzianych w jej tekście (organów pozakonstytucyjnych), wyznaczana jest postanowieniami Konstytucji. W tym kontekście szczególnie doniosłe znaczenie, obok przepisów dotyczących podziału władz oraz określających status organów konstytucyjnych niemieszczących się w tym podziale, przysługuje tym jednostkom redakcyjnym, które określają zasady prowadzenia polityki państwa rozumianej jako funkcjonalne ujęcie treści konstytucyjnego pojęcia „władza wykonawcza”. Jeśli władza państwowa w swym całokształcie stanowi pieczę nad całością spraw publicznych, to władzą wykonawczą jest ta właśnie piecza uszczuplona o możliwość pierwotnego stanowienia norm prawnych i o możliwość niezawisłego orzekania o naruszeniu prawa³.

W koncepcji akcentującej znaczenie tych przepisów Konstytucji, które, choć *expressis verbis* nie określają pozycji Prokuratora Generalnego, to jednak pośrednio determinują jego status, doniosłe ustrojowo rozstrzygnięcia zawiera art. 146, który w ust. 1 powierza Radzie Ministrów *prowadzenie polityki wewnętrznej i zagranicznej* (ust. 1), w ust. 3 i 4 określa najważniejsze zadania tego organu oraz w ust. 2 ustanawia domniemanie, w myśl którego *do Rady Ministrów należą sprawy polityki państwa niezastrzeżone dla innych organów państwowych i samorządu terytorialnego*. Analiza znaczenia normatywnego tego domniemania wykraczałaby poza ramy niniejszej opinii. Z perspektywy jej tematu istotne jest jednak, że jedną z jego konsekwencji jest dyrektywa adresowana do ustawodawcy zwykłego, która odnosi się do kreowania w drodze ustaw zwykłych struktury organizacyjnej aparatu władzy. Trafnie w tym kontekście wskazuje się, że brak konstytucyjnych gwarancji autonomii organizacyjnej prokuratury *zrównuje ją z innymi, konstytucyjnie anonimowymi, agendami administracji rządowej, m. in. w poddaniu – jak i tych agend – kierownictwu Rady Ministrów (z art. 146 ust. 3) oraz ogranicza – jak się wydaje – skalę możliwych reform strukturalnych w przyszłości*⁴. Ustawodawca zachowuje daleko idącą swobodę w odniesieniu do kształtu organizacyjnego aparatu wykonawczego, jednak jego działania legislacyjne powinny respektować zało-

³ P. Sarnecki, Uwaga 6 do art. 146 [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, L. Garlicki (red.), Warszawa 2001.

⁴ W. Sokolewicz, *Konstytucyjna regulacja władzy sądowniczej* [w:] *Konstytucja – ustrój – system finansowy państwa. Księga pamiątkowa ku czci prof. Natalii Gajl*, T. Dębowska-Romanowska, A. Jankiewicz (red.), Warszawa 1999, s. 158–159; zob. także A. Murzynowski, *Śluszny kierunek reform*, „Rzeczpospolita” z 8 grudnia 1997 r.; S. Iwanicki, *Model prokuratury, model prawa*, „Rzeczpospolita” z 8 lipca 1999 r.; S. Waltoś, *Prokuratura – jej miejsce wśród organów władzy, struktura i funkcje*, „Państwo i Prawo” 2002, z. 4, s. 10 i n.; D. Wysocki, *Nowe usytuowanie prokuratury w systemie organów państwowych*, „Państwo i Prawo” 2010, z. 5, s. 14; H. Suchocka, *W poszukiwaniu modelu ustrojowego prokuratury (w świetle prac Komisji Rady Europy „Demokracja poprzez Prawo”)*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2014, nr 2, s. 166–168.

żenia ustrojowe wynikające z art. 146. Ustawy precyzujące pozycję ustrojową tych organów konstytucyjnych, których status nie został w ustawie zasadniczej określony wprost, jak również ustawy kreujące pozakonstytucyjne organy państwa, powinny respektować rozstrzygnięcia ustrojodawcy w zakresie struktury organizacyjnej⁵. Skoro prokuratura nie stanowi władzy odrębnej od innych władz – w znaczeniu wynikającym z konstytucyjnej zasady podziału władzy lub w rozumieniu przyjętym w rozdziale IX Konstytucji (Organy kontroli państwowej i ochrony prawa) – to musi się mieścić w ramach władztwa jednego z organów w art. 10 ust. 2⁶.

Na tle domniemania wynikającego z art. 146 ust. 2 ustalenie statusu ustrojowego Prokuratora Generalnego nie wymaga rozstrzygnięcia sporu o to, czy – jak chcą niektórzy – zadania prokuratury mieszczą się w ogólnym konstytucyjnym pojęciu *zapewniania wewnętrznego bezpieczeństwa państwa oraz porządku publicznego* (art. 146 ust. 4 pkt 7)⁷, czy też – jak twierdzą inni – *zadania te nie zostały wyekspozowane w wyliczeniu zawartym w ust. 4⁸*. Zważywszy, że domniemanie konstytucyjne obejmuje swoim zakresem wszystkie niezastrzeżone dla innych organów „sprawy polityki państwa”, czyli całość funkcji ustrojowych władzy wykonawczej, należy przyjąć, iż obejmuje ono również wykonywanie funkcji prokuratorskich. Odrzucić należy również supozycję, że pojęcie polityki państwa obejmuje wyłącznie funkcje *sensu stricto* „polityczne” bądź jedynie ściśle „administracyjne”, zważywszy, że zadania, które ustawa zasadnicza powierza Radzie Ministrów, obejmują tak różne przejawy władztwa wykonawczego, jak: *zawieranie umów międzynarodowych, sprawowanie ogólnego kierownictwa w dziedzinie obronności kraju czy ochrona interesów Skarbu Państwa*. Konstytucja nie przesądza tego, że to Minister Sprawiedliwości powinien pełnić funkcję Prokuratora Generalnego, jednak zgodnie z jej założeniami urząd ten przynależy do systemu organizacyjnego Rady Ministrów. Argumentacja tych, którzy starają się wykazać, że istnieją przeszkody natury konstytucyjnej dla łączenia tych stanowisk, ma charakter niekonkluzywny w tym znaczeniu, że nie uzasadnia tezy, iż niezależność Prokuratora Generalnego względem rządu ma status zasady ustrojowej. Powiązanie tego urzędu z aparatem władzy podlegającym Radzie Ministrów może być realizowane za pomocą różnych form instytucjonalnych (nie tylko przez „unię personalną” między stanowiskiem członka Rady Ministrów i funkcją Prokuratora Generalnego). Ustawa zasadnicza nie

⁵ W. Odrowąż-Sypniewski, *Funkcja kontrolna Sejmu na tle zagadnienia rozdziału władzy publicznej i zasady nadrzędności konstytucji*, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 3, s. 25 i n.

⁶ D. Wysocki, *Nowe usytuowanie*, *op. cit.*, s. 14.

⁷ J. Bodio, *Rozdzielenie funkcji*, *op. cit.*, s. 17–18, D. Wysocki, *Nowe usytuowanie op. cit.*, s. 6.

⁸ R. Kmiecik, *Prokuratura*, s. 58, *op. cit.*, s. 16, A. Herzog, *Niezależność prokuratury – mit czy nadzieja*, „Prokuratura i Prawo” 2009, nr 1, s. 118.

zawiera żadnych postanowień, z których wynikałoby, że Prokurator Generalny nie może być ustrojowo powiązany z rządem⁹. Powierzenie przez ustawodawcę Ministrowi Sprawiedliwości obowiązków związanych ze sprawowaniem urzędu Prokuratora Generalnego lokuje ten organ w segmencie władzy Rady Ministrów, a tym samym spełnia założenia wynikające z art. 146 Konstytucji¹⁰.

Drugim istotnym zagadnieniem mającym wpływ na ustalenie zakresu kontroli Sejmu nad Prokuratorem Generalnym jest kwestia zakresu uprawnień tego organu względem innych podmiotów tworzących prokuraturę, w szczególności prokuratorów powszechnych jednostek organizacyjnych. Istotne znaczenie w tym kontekście ma również porównanie przepisów obecnie obowiązujących z rozwiązaniami, które obowiązywały w okresie poprzedzającym nowelizację z roku 2009¹¹.

W myśl obowiązujących dziś przepisów prokuraturę stanowią Prokurator Generalny (naczelný organ prokuratury), Prokurator Krajowy, pozostali zastępcy Prokuratora Generalnego oraz prokuratorzy powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury i prokuratorzy Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu (art. 1 § 1 i 2 u.p.p.). Prokuratura wykonuje zadania w zakresie ścigania przestępstw oraz stoi na straży praworządności (art. 2 u.p.p.). Obowiązki w tym zakresie Prokurator Generalny, Prokurator Krajowy i pozostali zastępcy Prokuratora Generalnego oraz podlegli im prokuratorzy wykonują przez prowadzenie lub nadzorowanie postępowania przygotowawczego w sprawach karnych oraz sprawowanie funkcji oskarżyciela publicznego przed sądami (art. 3 § 1 pkt 1 u.p.p.), a także inne czynności wymienione w wyliczeniu zwartym w art. 3 § 1 u.p.p. Każdy prokurator wykonuje czynności określone w art. 3 § 1 pkt 1 u.p.p., chyba że w uzasadnionych przypadkach kierownik jednostki organizacyjnej prokuratury, a w stosunku do tego kierownika – kierownik jednostki organizacyjnej wyższego stopnia, zarządzi inaczej (art. 4 u.p.p.).

Prokuratorzy przy wykonywaniu czynności określonych w ustawach są niezależni (art. 7 § 1 u.p.p.), przy czym ograniczeniem ich niezależności jest: 1) obowiązek wykonywania zarządzeń, wytycznych i poleceń prokuratora przełożonego (art. 7 § 2–6 u.p.p.), 2) zasada, w myśl której prokurator przełożony

⁹ Odmienne chociaż bez wskazania żadnego przykładu, zob. P. Kardas, *Rola i miejsce*, *op. cit.*, s. 32.

¹⁰ Nie sposób uznać, by wyrażony *obiter dictum* przez Trybunał Konstytucyjny pogląd, że: *prokuratura (...) wchodzi w skład organów ochrony prawnej, zaś w postępowaniu przygotowawczym w procesie karnym prokuratorzy pełnią rolę quasi-jurysdykcyjną* (wyrok TK z 6 marca 2007 r., sygn. akt SK 54/06), w jakimkolwiek stopniu przesądzało stanowisko sądu konstytucyjnego w kwestii usytuowania ustrojowego Prokuratora Generalnego.

¹¹ W dalszych rozważaniach punktem odniesienia jest stan prawny obowiązujący bezpośrednio przed wejściem w życie noweli z 9 października 2009 r.

uprawniony jest do zmiany lub uchylenia decyzji prokuratora podległego (art. 8 § 1 u.p.p.), zasada substytucji, czyli możliwość powierzania przez prokuratora przełożonego podległym prokuratorom wykonywania czynności należących do jego zakresu działania (art. 9 § 1 u.p.p.), oraz zasada dewolucji, czyli uprawnienie prokuratora przełożonego do przejścia sprawy prowadzonej przez prokuratora podległego i wykonywanie jego czynności (art. 9 § 2 u.p.p.). Istotne ograniczenia niezależności prokuratora – zbliżone w swej treści do postanowienia zawartego w art. 4 – przynosi art. 56 § 1 u.p.p., który przewiduje, że: *prokurator, stosownie do przepisów ustaw, wszczyna i prowadzi postępowanie przygotowawcze albo zleca wszczęcie lub prowadzenie takiego postępowania innemu uprawnionemu organowi, a następnie wykonuje w takich sprawach czynności oskarżyciela publicznego przed sądem, chyba że kierownik nadrzędnej jednostki organizacyjnej prokuratury zarządzi inaczej*. Szczególnym ograniczeniem niezależności prokuratora – w zakresie rozstrzygnięć związanych z udostępnianiem informacji z postępowania przygotowawczego osobom trzecim – są postanowienia zawarte w art. 12 § 1–3 u.p.p. Przepisy te przewidują, że Prokurator Generalny, Prokurator Krajowy lub inni upoważnieni przez nich prokuratorzy mogą przedstawić organom władzy publicznej, a w szczególnie 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 i jego prawidłowego funkcjonowania (art. 12 § 1 u.p.p.). Prokurator Generalny oraz kierownicy jednostek organizacyjnych prokuratury mogą przekazać mediom osobiście, lub upoważnić w tym celu innego prokuratora, informacje z toczącego się postępowania przygotowawczego lub dotyczące działalności prokuratury, z wyłączeniem informacji niejawnych, mając na uwadze ważny interes publiczny (§ 2). Udostępnienie informacji z toczącego się postępowania przygotowawczego w omawianym trybie nie wymaga uzyskania zgody prowadzącego postępowanie przygotowawcze (§ 3).

Prokurator Generalny jest przełożonym prokuratorów powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury oraz prokuratorów Instytutu Pamięci Narodowej. Organ ten kieruje działalnością prokuratury osobiście lub za pośrednictwem Prokuratora Krajowego oraz pozostałych zastępców Prokuratora Generalnego, wydając zarządzenia, wytyczne i polecenia (art. 13 § 1 i 2 u.p.p.). Prokurator Krajowy oraz pozostali zastępcy Prokuratora Generalnego powoływani i odwoływani są przez Prezesa Rady Ministrów na wniosek Prokuratora Generalnego (powołanie następuje po uzyskaniu opinii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, a odwołanie za jego zgodą – art. 14 § 1 i 2 u.p.p.). Jednym z zastępców Prokuratora Generalnego jest zastępca Prokuratora Generalnego ds. Wojskowych. Kandydata na to stanowisko, jak również wniosek o odwołanie, Prokurator Generalny uzgadnia z Ministrem Obrony Narodowej (art. 14 § 3 u.p.p.). Prokuratora regionalnego, okręgowego i rejonowego powołuje i odwołuje Prokurator Generalny, na wniosek Prokuratora Krajowego (art. 15 § 1 u.p.p.).

W istotnym stopniu rozszerzeniu uległy uprawnienia kontrolne Prokuratora Generalnego względem czynności operacyjno-rozpoznawczych. W myśl art. 57 § 2 u.p.p. Prokurator Generalny, Prokurator Krajowy lub upoważniony przez nich prokurator sprawuje kontrolę nad czynnościami operacyjno-rozpoznawczymi przez wgląd w materiały zgromadzone w toku kontroli operacyjnej, zakupu kontrolowanego, kontrolowanego wręczenia lub przyjęcia korzyści majątkowej albo przesyłki niejawnie nadzorowanej, w warunkach przewidzianych dla przekazywania, przechowywania i udostępniania informacji niejawnych. Ponadto Prokurator Generalny może zwrócić się o przeprowadzenie czynności operacyjno-rozpoznawczych podejmowanych przez właściwe uprawnione organy, jeżeli pozostawałyby one w bezpośrednim związku z toczącym się postępowaniem przygotowawczym, jak również może zapoznawać się z materiałami zgromadzonymi w toku takich czynności (§ 3).

Analiza statusu Prokuratora Generalnego wskazuje, że jest on organem nadzorującym działania prokuratorów powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury oraz prokuratorów Instytutu Pamięci Narodowej. Prawo o prokuraturze w bardzo istotnym stopniu ogranicza niezależność prokuratorów względem zarówno stanu prawnego ustalonego nowelą z 2009 r., jak i w odniesieniu do stanu prawnego poprzedzającego tę zmianę. W obecnym stanie prawnym brak jest zastrzeżenia normatywnego, które wyłączałoby możliwość wydania przez prokuratora przełożonego wiążącego polecenia dotyczącego treści czynności procesowej, które określałoby sposób zakończenia postępowania przygotowawczego lub postępowania przed sądem (art. 8 ust. 5 u.p.p.). Prokurator Generalny – jako przełożony prokuratorów powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury oraz prokuratorów Instytutu Pamięci Narodowej – może wydawać wiążące polecenia dotyczące treści czynności procesowych (art. 34 § 1 w związku z art. 13 § 2 u.p.p.). Na gruncie stanu prawnego poprzedzającego nowelizację z 2009 r. obowiązywała zasada, że akty kierownictwa Prokuratora Generalnego określające działalność prokuratury (zarządzenia, wytyczne i polecenia) nie mogły dotyczyć treści czynności prawnych (art. 10 ust. 2 ówczesnej wersji ustawy o prokuraturze). Suma tych zmian i różnic nie podważa w żadnym stopniu konstatacji, że ustawa – Prawo o prokuraturze, powierzając Ministrowi Sprawiedliwości obowiązek pełnienia urzędu Prokuratora Generalnego, przywróciła stan, w którym prokuratura stanowi element systemu organizacyjnego podporządkowanego Radzie Ministrów. Wynikające z tej ustawy ograniczenia niezależności prokuratorów powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury oraz prokuratorów Instytutu Pamięci Narodowej, zmiany ustrojowe w samej prokuraturze czy też zwiększenie uprawnień Ministra Sprawiedliwości Prokuratora Generalnego w zakresie dotyczącym postępowania przygotowawczego nie wiążą się bezpośrednio z podstawowym rozstrzygnięciem dotyczącym usytuowania ustrojowego prokuratury.

Obecny status Prokuratora Generalnego oznacza również, że nie jest on „prokuratorem” w rozumieniu Konstytucji czy ustawy – Prawo o prokuraturze. Wniosek ten jednoznacznie wynika z analiz konstytucyjnych zasad *incompatibilitas* mandatu poselskiego. Konstytucja ustanawia zakaz łączenia mandatu poselskiego z funkcją prokuratora (art. 103 ust. 2) oraz zatrudnieniem w administracji rządowej (art. 103 ust. 1), a jednocześnie zakłada, że ten ostatni zakaz nie dotyczy członków Rady Ministrów. Nie ma wśród jej postanowień zakazu łączenia mandatu poselskiego ze stanowiskiem Prokuratora Generalnego. Prawo o prokuraturze przewiduje ponadto, że w okresie zajmowania stanowiska prokurator nie może należeć do partii politycznej ani brać udziału w żadnej działalności politycznej (art. 97 § 1), zaś prokuratorowi ubiegającemu się o mandat posła lub senatora udziela się urlopu bezpłatnego na czas kampanii wyborczej (§ 2). Z kolei w myśl art. 132 § 1 i 3 tej ustawy prokurator wybrany do pełnienia funkcji w organach państwowych obowiązany jest zrzec się swojego stanowiska. Z natury rzeczy zasad tych nie można zastosować wobec Ministra Sprawiedliwości, który z mocy prawa pełni urząd Prokuratora Generalnego.

Zakres funkcji kontrolnej Sejmu

W polskim systemie prawa pod pojęciem kontroli rozumie się działania polegające na pozyskiwaniu istotnych prawnie informacji obrazujących aktywność podmiotu kontrolowanego oraz porównanie tak ustalonego stanu faktycznego ze stanem prawnie nakazanym. Istota działań kontrolnych polega na dokonywaniu oceny prawidłowości działania organu kontrolowanego według kryteriów normatywnych wyznaczających stan postulowany. Skutkiem oceny może być podjęcie przewidzianych prawem działań, takich jak: wszczęcie postępowania dyscyplinarnego, odwołanie piastuna urzędu podlegającego kontroli, przedstawienie wniosków pokontrolnych bądź też zmiana aktów prawnych regulujących działalność jednostki kontrolowanej.

Pojęcie kontroli parlamentarnej obejmuje te działania parlamentarne, które służą uzyskiwaniu informacji o działalności podmiotów kontrolowanych oraz przekazywaniu tym podmiotom poglądów, opinii i sugestii parlamentu. Poza zakresem tak rozumianej kontroli pozostaną więc z jednej strony uprawnienia parlamentu do podejmowania pewnych jednostkowych rozstrzygnięć należących do zakresu działania władzy wykonawczej, a z drugiej strony uprawnienia związane z egzekwowaniem odpowiedzialności podmiotów kontrolowanych, a więc zwłaszcza rządu i poszczególnych jego członków. Funkcja kontrolna parlamentu jest konsekwencją konstytucyjnego określenia Rzeczypospolitej jako „demokratycznego państwa prawnego” (art. 2 Konstytucji), bowiem stanowi niezbędny atrybut każdego parlamentu. Izby parlamentarne składające się z posłów i senatorów, będących „przedstawicielami Narodu” (art. 104 ust. 1 Konsty-

tucji), sprawują władzę ustawodawczą (art. 10 ust. 2 Konstytucji), a tym samym uczestniczą w wykonywaniu „władzy zwierzchniej” (art. 4 ust. 1 i 2 Konstytucji).

Zasadnicze znaczenie w polskim systemie parlamentarnym należy przyznać art. 95 ust. 2 Konstytucji, który poddaje działalność Rady Ministrów, a także podległych jej organów administracji rządowej wyłącznie pod kontrolę Sejmu z pominięciem Senatu. Jakkolwiek przepis ten nie stanowi wyłącznego źródła uprawnień kontrolnych parlamentu, to jednak wskazuje na zasadnicze zróżnicowanie uprawnień kontrolnych obu izb parlamentu, a także determinuje zakres uprawnień kontrolnych Sejmu. W praktyce funkcja kontrolna polskiego parlamentu sprowadza się do uprawnień kontrolnych, które przysługują Sejmowi względem organów administracji rządowej oraz tych organów, które Konstytucja lub ustawy poddają kontroli Sejmu.

Dla określenia zakresu funkcji kontrolnej Sejmu szczególne znaczenie mają ustalenia Trybunału Konstytucyjnego sformułowane w orzecznictwie dotyczącym komisji śledczej. W orzecznictwie Trybunału wskazuje się m.in., że działania podejmowane przez Sejm w ramach przysługujących mu kompetencji kontrolnych są szczególną formą realizacji prawa każdego obywatela do uzyskiwania informacji o sprawach publicznych i działalności organów władzy publicznej. Kompetencje te służą *informowaniu społeczeństwa o funkcjonowaniu innych organów państwowych* i zapewniają *poddanie aparatu państwowego pod kontrolę opinii publicznej*. Instrumenty kontroli parlamentarnej są zatem jedną z gwarancji prawa obywateli do uczestniczenia w kierowaniu sprawami publicznymi (wyrok TK z 14 kwietnia 1999 r., sygn. akt K 8/99).

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego funkcję kontrolną „w sposób ogólny” ujmuje art. 95 ust. 2 Konstytucji. Przepis ten poddaje pod kontrolę Sejmu działalność Rady Ministrów, a także podległych jej organów administracji publicznej. Trybunał zaznaczył wyraźnie, że: *konstytucja nie wyklucza przyznania Sejmowi w drodze ustawy uprawnień umożliwiających uzyskiwanie informacji dotyczących działalności innych organów i instytucji publicznych, wyraźnie wskazanych w ustanowionych przepisach, pod warunkiem, że ustawodawca nie narusza norm konstytucyjnych, a w szczególności zasady podziału władzy oraz zasad niezależności sądów i niezawisłości sędziów*. Podkreślił zarazem, 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*. Na gruncie stanu prawnego poprzedzającego nowelizację ustawy o prokuraturze 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).

Znamienne wydaje się stanowisko Trybunału Konstytucyjnego przedstawione w wyroku dotyczącym tzw. bankowej komisji śledczej (sygn. akt U 4/06). Trybunał, badając konstytucyjność objęcia zakresem prac komisji

śledczej działań Komisji Nadzoru Bankowego jako organu nadzoru bankowego, uznał, że zagadnienie to nie może być przedmiotem śledztwa sejmowego. Przesłanką tezy negującej możliwość badania tego organu przez komisję śledczą stała się okoliczność, że KNB nie należała do systemu organizacyjnego Rady Ministrów¹². Komisja Nadzoru Bankowego jako centralny, kolegialny organ państwa, niemający statusu konstytucyjnego, wykonywała zadania z zakresu administracji publicznej, ale – co wyraźnie podkreślił Trybunał – „administracji pozarządowej”. W jego ocenie: *Komisja Nadzoru Bankowego, jako organ administracji pozarządowej, nie podlega kontroli sejmowej, o której mowa w art. 95 ust. 2 Konstytucji, w tym kontroli realizowanej za pośrednictwem komisji śledczej*. Stanowisko takie zdaje się wskazywać, że granice kontroli sejmowej, która wykonywana może być za pośrednictwem komisji śledczej, wyznaczone są przez zakres kontroli sejmowej wynikający z art. 95 ust. 2¹³.

Nawet jeśli uznać, że wyrażony w cytowanym orzeczeniu pogląd nie przesądza ostatecznie, czy Sejm może sprawować kontrolę poza zakresem, o którym mowa w art. 95 ust. 2 Konstytucji¹⁴, to bez wątpienia Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie jednoznacznie dał wyraz przekonaniu, że czynności kontrolne Sejmu mogą być wykonywane wyłącznie na podstawie przepisów Konstytucji lub ustawy. Stanowisko takie stanowi konsekwencję bardziej ogólnej zasady konstytucyjnej, zgodnie z którą organy władzy publicznej zobowiązane są działać na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji).

Prokuratura a instrumenty kontroli parlamentarnej

1. Ustalenie zakresu kontroli Sejmu nad działaniami prokuratury wymaga w pierwszej kolejności analizy relacji między instrumentami kontroli parlamentarnej [procedury interpelacyjne, komisje śledcze, uprawnienia komisji stałych (prawo żądania obecności i wysłuchania), poselskie prawo do infor-

¹² Podstawa prawna dotycząca zadań, funkcji, metod działania i składu osobowego KNB zawarta była w ustawie o NBP oraz w ustawie z 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe, Dz.U. 2002, nr 72, poz. 665, ze zm.; obecnie nadzór bankowy wykonywany jest przez Komisję Nadzoru Finansowego w zakresie i na zasadach określonych w niniejszej ustawie i w ustawie z 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym, Dz.U. nr 157, poz. 1116, ze zm.

¹³ P. Czarny, *Glosa do wyroku TK z dnia 22 września 2006 r. (sygn. akt U 4/06)*, „Przegląd Sejmowy” 2006, nr 1(78), s. 141–142; W. Odrowąż-Sypniewski, *Komisja śledcza jako forma kontroli sejmowej w świetle ustaleń Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Sejmowy” 2006, nr 3(80), s. 110 i n.

¹⁴ Zob. M. Zubik, *Problemy ustrojowe dotyczące komisji śledczych*, „Państwo i Prawo” 2005, z. 9, s. 58; zbieżnie *idem*, *O zakresie i formach działania sejmowych komisji śledczych*, „Studia Iuridica” 2005, t. XLIV, s. 446.

macji i interwencji] a postanowieniem zawartym w art. 12 § 1 u.p.p. Przepis ten przewiduje, że warunkiem przedstawienia przez Prokuratora Generalnego organom władzy publicznej informacji dotyczących działalności prokuratury, w tym także informacji dotyczących konkretnych spraw jest ocena tego organu, że informacje takie mogą być istotne dla bezpieczeństwa państwa i jego prawidłowego funkcjonowania. Pozornie mogłoby się wydawać, że nowy stan prawny ustanawia szczególną i uniwersalną regułę warunkującą możliwość udostępniania przez Prokuratora Generalnego (a także Prokuratora Krajowego i innych upoważnionych przez te organy prokuratorów) jakichkolwiek informacji na temat „działalności prokuratury”. Stanowiłaby ona *lex specialis* względem wszelkich innych podstaw prawnych, które w dotychczasowym stanie prawnym (w szczególności w okresie poprzedzającym nowelizację z 2009 r.) umożliwiały innym organom władzy publicznej dostęp do informacji w tym zakresie. Oznaczałoby to radykalne ograniczenie możliwości sprawowania kontroli przez Sejm i jego organy nad działaniami Prokuratora Generalnego i podległego mu aparatu władzy, bowiem pozyskanie jakichkolwiek informacji obrazujących działalność prokuratury warunkowane byłoby oceną organu kontrolowanego, że udostępnienie tych informacji może być istotne dla bezpieczeństwa państwa i jego prawidłowego funkcjonowania. Trudno nie dostrzec, że takie ujęcie interpretacyjne uzależniałoby możliwość sprawowania przez Sejm kontroli od oceny podmiotu kontrolowanego, że zaistniały przesłanki prawne umożliwiające realizację czynności kontrolnych.

Wydaje się jednak, że mimo licznych trudności interpretacyjnych, które wiążą się z brzmieniem art. 12 § 1 u.p.p.¹⁵, przyjęć należy, że przepis ten dotyczy wyłącznie sytuacji, w której z inicjatywą udostępnienia określonych informacji podmiotom wymienionym w tym przepisie występuje organ, który nimi dysponuje. Innymi słowy, Prokurator Generalny, Prokurator Krajowy lub inni upoważnieni przez nich prokuratorzy mogą z własnej inicjatywy przedstawić organom władzy publicznej informacje dotyczące „działalności prokuratury” (w tym również informacje dotyczące konkretnych spraw) jedynie w sytuacji, gdy spełnione są przesłanki wskazane w omawianym przepisie. Nie chodzi zatem o derogację wszelkich innych przewidzianych w systemie prawa zasad dostępu do informacji obrazujących działania prokuratury, które pozwalają na prowadzenie działań kontrolnych przez Sejm (ale także Najwyższą Izbę Kontroli czy Rzecznika Praw Obywatelskich).

¹⁵ W szczególności chodzi o: wykładnię pojęcia „organ władzy publicznej”, wątpliwości związane z funktorem modalnym „może”, kwestię klauzuli generalnej „w szczególności uzasadnianych przypadkach” wobec szerokich zakresowo przesłanek „mogą być istotne dla bezpieczeństwa państwa i jego prawidłowego funkcjonowania” oraz problematykę związaną ze spójnikiem „i” wyznaczającym zakres zastosowania tego przepisu.

2. Konstytucyjne instrumenty kontrolne obejmują – w interesującym nas zakresie – procedury interpelacyjne oraz możliwość tworzenia komisji śledczych. Konstytucyjny obowiązek udzielenia odpowiedzi na interpelacje i zapytania poselskie ciąży wyłącznie na Prezesie Rady Ministrów i pozostałych członkach Rady Ministrów (art. 115 ust. 1). Podobnie adresatem obowiązku udzielenia odpowiedzi w sprawach bieżących na każdym posiedzeniu Sejmu są wyłącznie członkowie Rady Ministrów (art. 115 ust. 2). Procedurom tym formalnie nie podlega Prokurator Generalny, jednak w sytuacji, gdy funkcję tę pełni Minister Sprawiedliwości, należy uznać, że nie ma żadnych formalnych przeszkód, które uniemożliwiłyby indagowanie tego organu w sprawach związanych z obowiązkami wynikającymi ze sprawowania tego urzędu. Odrzucić należy supozycję, która wiązałaby możliwość egzekwowania procedur interpelacyjnych wobec Ministra Sprawiedliwości wyłącznie z tymi zadaniami tego organu, które mają charakter konstytutywny dla tego urzędu, a nie akcydentalny, innymi słowy, nie zależą od rozstrzygnięcia ustawodawcy zwykłego (Minister Sprawiedliwości jest organem konstytucyjnym, zatem podstawowy zakres jego zadań wyznacza ustawa zasadnicza). Pomijając w tym miejscu praktyczną trudność w wyznaczeniu ustrojowego jądra kompetencji Ministra Sprawiedliwości, pamiętać należy, że zakres kontroli Sejmu nad działaniami Rady Ministrów z mocy rozstrzygnięcia zawartego w ustawie zasadniczej delimitowany jest „przepisami Konstytucji i ustaw” (art. 95 ust. 2). Tym samym powierzenie przez ustawodawcę Ministrowi Sprawiedliwości obowiązków związanych z urzędem Prokuratora Generalnego co do zasady włącza tę sferę w zakres kontroli Sejmu (w myśl art. 24 ust. 1 pkt 2 ustawy z 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej; Dz.U. 2015, poz. 812, ze zm.; *dział sprawiedliwość* obejmuje sprawy m.in. prokuratury w zakresie wynikającym z przepisów odrębnych).

W okresie poprzedzającym nowelizację ustawy o prokuraturze z 2009 r. w nauce prawa czy w ustaleniach Trybunału Konstytucyjnego nie kwestionowano możliwości powołania przez Sejm komisji śledczej w celu zbadania działalności prokuratury. Zakres działania kilku komisji śledczych, wskazany *expressis verbis* w uchwałach je powołujących, obejmował ocenę prawidłowości działań prokuratury w określonych sprawach¹⁶. Również obecnie należy przy-

¹⁶ 1) Zakres działania powołanej w IV kadencji komisji śledczej do zbadania zarzutu nieprawidłowości w nadzorze Ministerstwa Skarbu Państwa nad przedstawicielami Skarbu Państwa w spółce PKN Orlen SA oraz zarzutu wykorzystania służb specjalnych (d. UOP) do nielegalnych nacisków na organa wymiaru sprawiedliwości w celu uzyskania postanowień służących do wywierania presji na członków Zarządu PKN Orlen obejmował m.in.: *zbadanie prawidłowości działania Prokuratury i Urzędu Ochrony Państwa w sprawie zatrzymania w dniu 7 lutego 2002 r. pana Andrzeja Modrzejewskiego prezesa spółki PKN Orlen S.A* (art. 2 pkt 5 uchwały Sejmu z 28 maja 2004 r.),

jąc, że działania prokuratury podporządkowanej Ministrowi Sprawiedliwości wykonującemu urząd Prokuratora Generalnego mogą podlegać kontroli komisji śledczych. Ponadto w zakresie określonym uchwałą o powołaniu komisji śledczej organ ten może egzekwować względem prokuratury uprawnienia wynikające z art. 14 ust. 1 ustawy z 21 stycznia 1999 r. o sejmowej komisji śledczej (Dz.U. 2009, nr 151, poz. 1218, ze zm.). W myśl tego przepisu: *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*. Organy prokuratury – mające z natury rzeczy status organów władzy publicznej – podlegają tym obowiązkom.

3. Bardziej złożona pozostaje analiza form kontroli przewidzianych ustawą z 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (Dz.U. 2015, poz. 1605, ze zm.; dalej: u.w.m.p.s.) oraz regulaminem Sejmu. Niektóre z instytucji przewidzianych przepisami ustawy pochodzą z okresu poprzedzającego uchwalenie obecnie obowiązującej Konstytucji i oparte są na odmiennych założeniach ustrojowych. Trybunał Konstytucyjny we wspomnianym już wyroku

2) Zakres działania powołanej w VI kadencji komisji śledczej do zbadania sprawy zarzutu nielegalnego wywierania wpływu przez członków Rady Ministrów, Komendanta Głównego Policji, Szefa Centralnego Biura Antykorupcyjnego oraz Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego na funkcjonariuszy Policji, Centralnego Biura Antykorupcyjnego oraz Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, prokuratorów i osoby pełniące funkcje w organach wymiaru sprawiedliwości w celu wymuszenia przekroczenia uprawnień lub niedopełnienia obowiązków w związku z postępowaniami karnymi oraz czynnościami operacyjno-rozpoznawczymi w sprawach z udziałem lub przeciwko członkom Rady Ministrów, posłom na Sejm Rzeczypospolitej Polskiej i dziennikarzom, w okresie od 31 października 2005 r. do 16 listopada 2007 r. obejmował m.in.: *zbadać okoliczności faktycznych podjęcia lub prowadzenia przez Prokuraturę czynności procesowych w ramach postępowań karnych w sprawach, wskazanych w uchwale (art. 3 uchwały z 11 stycznia 2008 r.)*.

3) Zakres działania powołanej w VI kadencji komisji śledczej do zbadania okoliczności tragicznej śmierci byłej posłanki Barbary Bliidy obejmował m.in.: *zbadać legalności działań prokuratury w postępowaniu zmierzającym do przedstawienia zarzutów byłej posłance Barbarze Blidzie (art. 2 pkt 3 uchwały z 19 grudnia 2007 r.)*,

4) Zakres działania powołanej w VI kadencji komisji śledczej do zbadania prawidłowości działań organów administracji rządowej w sprawie postępowań karnych związanych z uprowadzeniem i zabójstwem Krzysztofa Olewnika obejmował m.in.: *zbadać prawidłowości działań Prokuratury i Policji w postępowaniach karnych związanych z uprowadzeniem i zabójstwem Krzysztofa Olewnika (art. 2 pkt 1), zbadać prawidłowości działań Służby Więziennej, Policji i Prokuratury w zakresie wykonywania tymczasowego aresztowania i kary pozbawienia wolności wobec osób aresztowanych lub skazanych w postępowaniach karnych (art. 2 pkt 2 uchwały z 13 lutego 2009 r.)*.

o sygn. akt U 4/06 przypominał, że: *Konstytucja z 2 kwietnia 1997 r. odrzuciła nadrzędność którejkolwiek z władz. Przystała obowiązywać zasada konstytucjonalizmu socjalistycznego, w myśl której «Najwyższym organem władzy państwowej jest Sejm», aczkolwiek reminiscencje tej zasady są w dalszym ciągu wyraźnie obecne w myśleniu o pozycji i zakresie zadań Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej. Sejm jest jednym z organów władzy państwowej. Jego kompetencje – a więc i granice działań – określone są w Konstytucji i ustawach. Sejm ma – w granicach Konstytucji – szeroką autonomię w zakresie decyzji dotyczących tworzenia prawa. W tej sferze zakres autonomii Sejmu jest większy aniżeli w innych sferach jego kompetencji, co wynika przede wszystkim z tego, że Sejm jest organem władzy ustawodawczej. To prawda, że Sejm może «dużo», ale nie może «wszystkiego». To bowiem, co «może», musi mieścić się w granicach wyznaczonych Konstytucją i ustawami (uzasadnienie pkt 2.1.).*

Niektóre postanowienia ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora oraz uprawnienia komisji wynikające z regulaminu Sejmu mogą – w świetle ustaleń Trybunału Konstytucyjnego – rodzić wątpliwość co do zgodności z przepisami Konstytucji, które wyznaczają granice funkcji kontrolnej. Przykładem takich regulacji jest m.in. art. 20 ust. 1 u.w.m.p.s., przewidujący, że parlamentarzyści mogą podejmować interwencje w zakładzie lub przedsiębiorstwie państwowym oraz organizacji społecznej, a także w jednostkach gospodarki niepaństwowej, której wniesienie rodzi określone obowiązki tych podmiotów. Innym przykładem może być art. 167 regulaminu Sejmu, który zakłada, że: *komisje, na zasadach i w trybie określonych przez Prezydium Sejmu, mogą przeprowadzać w wyznaczonym przez siebie składzie wizytacje oraz badania działalności poszczególnych zakładów oraz spółek z udziałem Skarbu Państwa, przedsiębiorstw i innych instytucji państwowych.* Niezależnie od wątpliwości, czy kształt ustawowych i regulaminowych form kontroli parlamentarnej w pełni odpowiada założeniom ustrojowym funkcji kontrolnej, omawiane przepisy zachowują moc obowiązującą. Ich potencjalna niezgodność z Konstytucją mogłaby być wykazana wyłącznie przed Trybunałem Konstytucyjnym.

Przechodząc do omówienia poszczególnych instrumentów kontroli, które pozostają relewantne dla tematu opinii, w pierwszej kolejności trzeba przywołać prawo posłów i senatorów do uzyskiwania informacji i wyjaśnień od członków Rady Ministrów i innych instytucji (art. 16 ust. 1 u.w.m.p.s.) oraz uprawnienia komisji sejmowych i senackich (art. 16 ust. 2 u.w.m.p.s.), a następnie poddać analizie indywidualne uprawnienia posłów i senatorów (art. 19 i 20 u.w.m.p.s.).

Posłowie i senatorowie w sprawach wynikających z wykonywania obowiązków poselskich lub senatorskich mają prawo uzyskiwać od członków Rady Ministrów oraz przedstawicieli właściwych organów i instytucji państwowych i samorządowych informacje i wyjaśnienia. Z kolei komisje sejmowe i senackie – zgodnie z art. 16 ust. 2 u.w.m.p.s. – w sprawach będących przedmiotem

ich zakresu działania mają prawo żądać przedstawienia informacji i wyjaśnień m.in. od członków Rady Ministrów oraz przedstawicieli właściwych organów i instytucji państwowych. Z uprawnieniem komisji korespondują zasady określone w art. 153 regulaminu Sejmu, które przewidują, że: *na żądanie prezydium komisji ministrowie oraz kierownicy naczelných organów administracji państwowej, a także kierownicy innych urzędów i instytucji państwowych są obowiązani przedstawiać sprawozdania i udzielać informacji oraz uczestniczyć w posiedzeniach komisji, na których rozpatrywane są sprawy dotyczące ich zakresu działania. Osoby te mogą upoważnić pisemnie swego przedstawiciela do udziału w posiedzeniu.* W obowiązującym stanie prawnym komisja stała, której właściwość obejmuje sprawy związane z działalnością prokuratury (obecnie Komisja Sprawiedliwości i Praw Człowieka – por. pkt 23 załącznika do regulaminu Sejmu określającego przedmiotowy zakres działania komisji sejmowych), jak również komisje nadzwyczajne, którym Sejm powierzyłby rozpatrywanie tego rodzaju spraw, dysponują prawem żądania obecności na posiedzeniu komisji Ministra Sprawiedliwości sprawującego urząd Prokuratora Generalnego oraz prawem żądania przedstawiania przez ten organ informacji i wyjaśnień dotyczących działalności prokuratury.

Przyjąć należy, że zakres obu uprawnień (indywidualnego uprawnienia posłów i senatorów, o którym mowa w art. 16 ust. 1, oraz uprawnienia komisji sejmowych i senackich – art. 16 ust. 2) obejmuje możliwość domagania się od Prokuratora Generalnego informacji dotyczących konkretnych spraw prowadzonych przez prokuraturę (odrębnym zagadnieniem przedstawionym poniżej jest kwestia warunków proceduralnych, w których powinna obradować komisja wysłuchująca informacji chronionych tajemnicą postępowania przygotowawczego). Należy podkreślić, że ani art. 156 Kodeksu postępowania karnego (dalej: k.p.k.) określający zasady dostępu do akt postępowania przygotowawczego, ani art. 241 Kodeksu karnego (dalej: k.k.) ustanawiający tajemnicę postępowania przygotowawczego nie tworzą bariery, która wyłączałaby możliwość realizacji przez Prokuratora Generalnego uprawnień komisji sejmowej wynikających z art. 16 ust. 2 u.w.m.p.s.

Zgodnie z art. 156 § 5 k.p.k., jeżeli nie zachodzi potrzeba zabezpieczenia prawidłowego toku postępowania lub ochrony ważnego interesu państwa, w toku postępowania przygotowawczego stronom, obrońcom, pełnomocnikom i przedstawicielom ustawowym udostępnia się akta, umożliwia sporządzanie odpisów lub kopii oraz wydaje odpłatnie uwierzytelnione odpisy lub kopie. Za zgodą prokuratora akta w toku postępowania przygotowawczego mogą być w wyjątkowych wypadkach udostępnione innym osobom. Nie wchodząc głębiej w problemy związane z zagadnieniem tzw. jawności wewnętrznej postępowania przygotowawczego, zauważyć należy, że w przypadku osób trzecich zgodą prokuratora warunkuje *verba legis* „dostęp do akt”. Innymi słowy, przedmiotem rozstrzygnięcia, o którym mowa w tym przepisie, nie jest kwestia

„informacji z postępowania przygotowawczego. Ta ostatnia kwestia w pewnym zakresie jest przedmiotem regulacji zawartej w art. 241 § 1 k.k., który penalizuje publiczne rozpowszechnianie, bez zezwolenia, wiadomości z postępowania przygotowawczego, zanim zostały one ujawnione w postępowaniu sądowym. Znamiona czynu naruszającego tajemnicę postępowania przygotowawczego, o którym mowa w tym przepisie, obejmują z jednej strony „rozpowszechnianie”, rozumiane jako czynienie wiadomości ogólnie dostępnymi czy umożliwienie zapoznania się z nimi większej i nieoznaczonej z góry liczbie osób, z drugiej zaś cechą „publiczności”, która zakłada, że inkryminowane zachowanie ze względu na miejsce działania albo ze względu na okoliczności i sposób działania sprawcy jest lub może być dostępne dla nieokreślonej liczby osób¹⁷. Nie sposób uznać, by ujawnienie na posiedzeniu komisji sejmowych przez Prokuratora Generalnego informacji pochodzących z postępowania przygotowawczego – w trybie art. 16 ust. 2 u.w.m.p.s. i w warunkach wykluczających dostęp do tych informacji innych osób niż uczestnicy posiedzenia – mogło być traktowane jako naruszenie tajemnicy postępowania przygotowawczego. Udostępnienie tych informacji członkom komisji – w świetle omawianych przepisów – nie jest również warunkowane zgodą prokuratora prowadzącego postępowanie przygotowawcze. Warto również podkreślić, że Prokurator Generalny – jako podmiot niebędący prokuratorem w rozumieniu ustawy – Prawo o prokuraturze – nie jest związany tzw. tajemnicą prokuratorską (art. 102 § 1 u.p.p.).

Zagadnienie kontroli Sejmu nad Prokuratorem Generalnym realizowanej za pośrednictwem komisji sejmowych wiąże się również z klasycznym w polskiej tradycji parlamentarnej tzw. prawem żądania wysłuchania. Obowiązujące brzmienie art. 159 ust. 1 oraz art. 160 ust. 1 regulaminu Sejmu jednoznacznie przewiduje, że komisje sejmowe mogą kierować dezyderaty i opinie do enumeratywnie wskazanych organów państwa, w tym do „Prokuratora Generalnego”. Dezyderat jest uchwałą komisji zawierającą postulat w określonej sprawie. Adresat uchwały ma obowiązek ustosunkować się do niego pisemnie w ciągu 30 dni, a komisja może uznać nadesłaną odpowiedź za „niezadowolającą” (opinia zawiera stanowisko komisji w określonej sprawie i wiąże się ze zbliżonymi obowiązkami adresata opinii). Zmiana stanu prawnego wywołana wejściem w życie ustawy – Prawo o prokuraturze nie stwarza żadnych przeszkód dla korzystania przez komisje sejmowe z tych form kontroli, które służą realizacji prawa żądania wysłuchania. Postulaty i stanowiska formułowane w uchwałach komisji nie mogą jednak zmierzać do ograniczenia gwarantowanej ustawowo niezależności prokuratorów.

4. Odrębnej oceny wymaga możliwość realizowania indywidualnych uprawnień poselskich przewidzianych ustawą o wykonywaniu mandatu po-

¹⁷ Zob. uchwała składu siedmiu sędziów SN z 20 września 1973 r., sygn. akt VI KZP 26/73, OSNKW 1973, nr 11, poz. 132.

sła i senatora. W szczególności chodzi o prawa skonkretyzowane w jej art. 19 i art. 20. Pierwszy z wymienionych przepisów statuuje prawo do uzyskiwania przez parlamentarzystę informacji i materiałów, wstępu do pomieszczeń, w których znajdują się te informacje i materiały, oraz wglądu w działalność organów administracji rządowej i samorządu terytorialnego, a także spółek z udziałem Skarbu Państwa oraz zakładów i przedsiębiorstw państwowych. Uprawnienie to może być realizowane przy założeniu, że spełnione są trzy przesłanki: 1) działania parlamentarzysty podejmowane są w ramach „wykonywania mandatu”, 2) nie prowadzą do „naruszenia dóbr osobistych innych osób” oraz 3) respektują wymogi wynikające z „przepisów o tajemnicy prawnie chronionej”.

W przypadku realizacji uprawnień, o których mowa w art. 19 ust. 1 u.w.m.p.s., w odniesieniu do prokuratury szczególnego znaczenia nabiera nakaz przestrzegania „przepisów o tajemnicy prawnie chronionej”. Wymóg ten oznacza, że realizacja obowiązków związanych z żądaniem „uzyskania informacji i materiałów” oraz „wglądu w działalność” musi odbywać się z poszanowaniem zasad określających tryb dostępu do informacji objętych tajemnicą. Innymi słowy, uprawnienia, o których mowa w art. 19 ust. 1, *per se* nie przełamują reguł zakładających, że udostępnienie chronionych informacji i materiałów jest warunkowane zgodą organów odpowiadających za ich poufność. W przypadku żądania udostępnienia akt postępowania przygotowawczego – w trybie art. 19 ust. 1 – warunkiem jego uzyskania jest zgoda prokuratora, o której mowa w art. 156 § 5 k.p.k. (przy założeniu, że spełnione są pozostałe przesłanki, o których mowa w art. 19 ust. 1). Realizacja uprawnień, o których mowa, może się również wiązać z ograniczeniami wynikającymi z tajemnicy prokuratorskiej. Prokurator zobowiązany jest zachować w tajemnicy okoliczności sprawy, o których w postępowaniu przygotowawczym, a także poza jawną rozprawą sądową, powziął wiadomość ze względu na swoje stanowisko prokuratora (art. 102 § 1 u.p.p.). Obowiązujące przepisy prawa przewidują możliwość uchylecia tajemnicy prokuratorskiej wyłącznie w sytuacji, gdy prokurator składa zeznania jako świadek w postępowaniu przygotowawczym lub przed sądem (w takiej sytuacji obowiązek zachowania tajemnicy ustaje, chyba że ujawnienie tajemnicy zagraża dobru państwa albo takiemu ważnemu interesowi prywatnemu, który nie jest sprzeczny z celami wymiaru sprawiedliwości – wówczas od obowiązku zachowania tajemnicy może zwolnić prokurator Prokurator Krajowy, a Prokuratora Krajowego – Prokurator Generalny; art. 102 § 3 u.p.p.). Tajemnica prokuratorska nie obejmuje informacji, które nie mają związku ze sprawami prowadzonymi przez prokuraturę, a w szczególności kwestii instytucjonalnych i organizacyjnych związanych z działalnością prokuratury.

W myśl art. 20 ust. 1 u.w.m.p.s. parlamentarzysta może podjąć – w wykonywaniu swoich obowiązków poselskich lub senatorskich – interwencję w or-

ganie administracji rządowej i samorządu terytorialnego, zakładzie lub przedsiębiorstwie państwowym oraz organizacji społecznej, a także w jednostkach gospodarki niepaństwowej dla załatwienia sprawy, którą wnosi we własnym imieniu albo w imieniu wyborcy lub wyborców, jak również zaznajamiać się z tokiem jej rozpatrywania. Adresaci takiego wystąpienia są zobowiązani w wyznaczonym w ustawie terminie powiadomić parlamentarzystę o stanie rozpatrywania sprawy i w uzgodnionym terminie ją załatwić (ust. 2). Kierownicy organów i jednostek, do których może być adresowana interwencja, zobowiązani są niezwłocznie przyjąć posła lub senatora, który przybył w związku ze sprawą wynikającą z wykonywania jego mandatu, oraz udzielić informacji i wyjaśnień dotyczących sprawy (ust. 3). Wykonywanie uprawnień, o których mowa w art. 20, nie może dotyczyć czynności procesowych podejmowanych przez prokuratorów, bowiem ograniczałoby to ich niezależność wynikającą z ustawy (art. 7 § 1 u.p.p.). Ich realizacja napotyka również wskazane wyżej ograniczenia wynikające z ochrony tajemnicy postępowania przygotowawczego oraz tajemnicy prokuratorskiej.

Zagadnienie jawności posiedzenia komisji zapoznającej się z informacjami stanowiącymi tajemnicę postępowania przygotowawczego

Rozpatrywanie przez komisje sejmowe informacji chronionych jako tajemnica postępowania przygotowawczego powinna przebiegać w trybie gwarantującym ich poufność. W myśl art. 156 ust. 1 regulaminu Sejmu komisja może postanowić odbycie posiedzenia zamkniętego, określając osoby, których udział w posiedzeniu jest niezbędny (część posiedzenia, podczas której zapada postanowienie, jest również zamknięta). Zgodnie z przywołanym przepisem „zamknięcie” posiedzenia następuje w wyniku uchwały komisji, a nie decyzji przewodniczącego czy prezydium komisji. Regulamin nie określa żadnych przesłanek, które warunkowałyby dopuszczalność „zamknięcia” posiedzenia. Komisja, podejmując uchwałę w tej sprawie, nie jest w żaden sposób ograniczona.

Podkreślić należy, że konstytucyjna zasada jawności obrad Sejmu (art. 113 Konstytucji) nie odnosi się do posiedzeń organów wewnętrznych Sejmu¹⁸. O ile zatem Sejm może utajnić swoje obrady jedynie wówczas, gdy wymaga tego „dobro Państwa”, o tyle komisja jest całkowicie swobodna, rozstrzygając o zamknięciu posiedzenia. Regulamin Sejmu jedynie w dwóch przypadkach ustawia obowiązek obrad w trybie „posiedzenia zamkniętego”. Charakter taki

¹⁸ Zob. L. Garlicki, Teza 6 do art. 113 [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, L. Garlicki (red.), Warszawa 2001.

mają posiedzenia Komisji ds. Służb Specjalnych odbywane samodzielnie przez komisję (art. 139 ust. 1 regulaminu Sejmu), oraz posiedzenia Komisji Etyki Poselskiej, na których rozpatrywane są sprawy wynikające z majątkowych oświadczeń poselskich (art. 141 ust. 1 regulaminu Sejmu). W pozostałych wypadkach komisja samodzielnie rozstrzyga o zamknięciu swoich obrad.

W kontekście możliwości rozpatrywania przez komisję informacji podlegających ochronie prawnej (w tym również informacji stanowiących tajemnicę postępowania przygotowawczego) należałoby rozważyć ustanowienie w regulaminie Sejmu zasady, która nakładałaby na przewodniczącego komisji lub prezydium komisji obowiązek wyłączenia jawności posiedzenia (zamknięcia posiedzenia) w określonych sytuacjach. Regulacja taka – w sposób szczególny – wyłączałaby spod władztwa komisji rozstrzygnięcie w sprawie zamknięcia posiedzenia, w przypadku gdy porządek dzienny posiedzenia obejmowałby punkt związany z tajemnicami prawnie chronionymi. Uchwały komisji z natury rzeczy są wynikiem ścierających się interesów politycznych. W obecnym stanie prawnym niepodjęcie przez komisję uchwały wyłączającej jawność posiedzenia może uniemożliwić realizację porządku dziennego, bowiem powoduje brak warunków proceduralnych umożliwiających przedstawienie komisji informacji podlegających ochronie prawnej. Kwestia poszanowania poufności informacji niejawnych i innych prawnie chronionych tajemnic nie powinna być przedmiotem gry politycznej.

Podsumowanie

Analiza ustawy – Prawo o prokuraturze na tle istniejących form kontroli parlamentarnej prowadzi do wniosku, że Prokurator Generalny zobowiązany jest do przedstawienia komisjom sejmowym informacji i wyjaśnień, jak również udziału w posiedzeniach komisji. Komisyjne uprawnienia obejmują także prawo do uzyskiwania informacji na temat konkretnych spraw prowadzonych przez prokuraturę. Zakres kontroli Sejmu nad Prokuratorem Generalnym w jego obecnym usytuowaniu ustrojowym zakłada, że może on być adresatem wszystkich instrumentów kontrolnych (zarówno komisyjnych, jak również przysługujących indywidualnym posłom), które służą sprawowaniu kontroli nad działalnością systemu organizacyjnego podlegającego Radzie Ministrów. Mimo różnic między ustawą – Prawo o prokuraturze a stanem prawnym obowiązującym przed wejściem w życie noweli z 2009 r., przyjęć należy, że sejmowa kontrola nad działalnością prokuratury może być efektywnie wykonywana na podstawie obowiązujących przepisów ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora oraz regulaminu Sejmu (w tym kontekście należy odnotować, że w okresie odseparowania urzędu Prokuratora Generalnego od stanowiska Ministra Sprawiedliwości zmiany w zakresie form kontroli Sejmu nad działal-

nością Rady Ministrów miały charakter incydentalny, a mimo braku ustawowych podstaw kontroli nad Prokuratorem Generalnym Sejm nie dokonał modyfikacji przepisów pozwalających na kierowanie do tego organu dezyderatów i opinii komisji sejmowych). Innymi słowy, wraz z przywróceniem „unii personalnej” zaktualizowała się możliwość wykorzystywania przez Sejm względem Prokuratora Generalnego wszystkich dotychczasowych form kontroli aparatu władzy podlegającego Radzie Ministrów. Należy również uznać, że obowiązujące przepisy regulaminu Sejmu nie zawierają luk, które osłabiałyby efektywność działań podejmowanych przez Sejm w tym zakresie. Nie istnieje zatem potrzeba nowelizacji regulaminu Sejmu, która „dostosowałaby” ten akt do postanowień ustawy – Prawo o prokuraturze. Jednocześnie wydaje się, że Sejm powinien rozważyć uproszczenie zasad pozwalających na wyłączenie jawności posiedzenia komisji w sytuacji, gdy jego przedmiotem miałyby być informacje podlegające ochronie prawnej.