

Ewelina Gierach

Podjęcie przez Marszałka Sejmu interwencji w ramach realizacji funkcji kontrolnych Sejmu¹

W świetle obowiązujących przepisów prawa Prokurator Generalny jest objęty zakresem przedmiotowym funkcji kontrolnej Sejmu. Jako główny instrument kontroli sejmowej, mogący służyć uzyskaniu informacji o prowadzonych przez prokuraturę konkretnych postępowaniach, wskazać należy zagwarantowane ustawowo żądanie przedstawienia informacji i wyjaśnień. Marszałek Sejmu może przekazać sprawę pod obrady Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka jako komisji, której właściwość obejmuje sprawy związane z działalnością prokuratury, w celu pozyskania przez ten organ stosownych informacji oraz wyrażenia opinii.

Słowa kluczowe: kontrola parlamentarna, Marszałek Sejmu, prokuratura

Intervention by the Marshal of the Sejm within the framework of the implementation of the control functions of the Sejm: In the light of the binding provisions of law, the General Prosecutor is included in the subject matter of the oversight function of the Sejm. The statutory request for information and explanations may be perceived as the main instrument of parliamentary oversight serving to obtain information on specific proceedings conducted by the state prosecution. The Marshal of the Sejm may refer a matter to the Committee on Justice and Human Rights, since the subject matter of activity of this committee includes matters related to the activities of the state prosecution, in order to obtain relevant information and express an opinion.

Keywords: parliamentary oversight, Marshal of the Sejm, state prosecution

Doktor nauk prawnych, asystent na Uniwersytecie Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie, ekspert ds. legislacji BAS ■ ewelina.gierach@sejm.gov.pl ■ <https://orcid.org/0000-0002-2689-786X>

Przedmiot opinii

W dniu 12 marca 2019 r. do sekretariatu Marszałka Sejmu wpłynęło pismo Stowarzyszenia Zwykłego „Stop Bezprawiu Urzędniczemu” we Włocławku adresowane do Marszałka Sejmu informujące o złożeniu zawiadomienia do prokuratury w sprawie niedopełnienia obowiązku urzędniczego przez posła na Sejm RP J.B. oraz innych funkcjonariuszy publicznych miasta Włocławek. W piśmie zaznaczono, że w przedłożonym prokuraturze zawiadomieniu opisano liczne naruszenia prawa przez wielu funkcjonariuszy publicznych w zakresie prawa administracyjnego i prawa karnego. Podkreślono, iż w sprawie tej: *organy państwowe*

¹ *Opinia prawna w sprawie pisma o podjęcie przez Marszałka Sejmu stosownej interwencji sporządzona 9 kwietnia 2019 r. na zlecenie zastępcy Szefa Kancelarii Sejmu; BAS-WAKiU 574/19.*

takie jak: Policja, Prokuratura oraz Sądy zawiodły na całej linii, dopuszczając się naruszeń prawa i utrwalania wadliwego stanu prawnego. Stowarzyszenie jw. ma obawy, że również i teraz, w związku ze złożonym zawiadomieniem jw. powyższe organy państwowe zachowają się identycznie i sprawę powyższego zawiadomienia będą usiłowały zatuszować. Dlatego Stowarzyszenie prosi o podjęcie stosownej interwencji i stosownych działań kontrolnych, w ramach przysługujących Sejmowi RP uprawnień i kompetencji.

Do powyższego pisma w załączeniu dołączona została kopia przedłożonego do Prokuratury Krajowej RP za pośrednictwem Prokuratora Okręgowego we Włocławku zawiadomienia z 24 lutego 2019 r. o popełnieniu przestępstwa przez funkcjonariuszy publicznych w osobie jednego posła RP i trzech radnych. Zawiadomienie dotyczy także innych funkcjonariuszy publicznych. Treść zawiadomienia, a w szczególności zarzuty dotyczące wskazanych w nim osób nie mają znaczenia dla odpowiedzi na postawione pytanie.

Przedmiotem niniejszej opinii prawnej jest odpowiedź na pytanie o możliwość oraz ewentualne formy podjęcia przez Marszałka Sejmu interwencji w określonej w analizowanym piśmie sprawie.

Analiza szczegółowa

Stowarzyszenie Zwyczajne „Stop Bezprawiu Urzędniczemu” we Włocławku zwróciło się do Marszałka Sejmu z prośbą o podjęcie „stosownej interwencji i stosownych działań kontrolnych” względem Prokuratury Krajowej RP, do której skierowało w dniu 24 lutego 2019 r. zawiadomienie o popełnieniu przestępstwa przez określonych funkcjonariuszy publicznych. Co istotne, analizowane pismo zostało skierowane do Marszałka Sejmu jako organu kierowniczego izby i dotyczy działań kontrolnych Sejmu. Podjęte działania kontrolne służące realizacji ujętego w przedłożonym piśmie postulatu będą w istocie dotyczyły uzyskania informacji dotyczących konkretnej sprawy prowadzonej przez prokuraturę.

Kwestia dopuszczalności objęcia zakresem kontroli sejmowej działalności prokuratury, w tym uzyskiwania informacji o prowadzonych przez nią konkretnych postępowaniach, była już przedmiotem opinii Biura Analiz Sejmowych². W opinii tej zaznaczono, iż przyjęta w 2016 r.: *ustawa Prawo o prokuraturze, powierzając Ministrowi Sprawiedliwości obowiązek pełnienia urzędu Prokuratora Generalnego, przywróciła stan, w którym prokuratura stanowi element systemu organizacyjnego podporządkowanego Radzie Ministrów*. Tym samym należy uznać, że Prokurator Generalny, jako organ nadzorujący działalność prokuratorów powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury oraz prokuratorów Instytu-

² W. Odrowąż-Sypniewski, *Opinia prawna na temat zakresu kontroli Sejmu nad Prokuratorem Generalnym*, „Zeszyty Prawnicze BAS” 2016, nr 2(50), s. 61–81.

tu Pamięci Narodowej, jest objęty zakresem przedmiotowym funkcji kontrolnej Sejmu.

Sejmowa kontrola nad działalnością prokuratury może być efektywnie wykonywana na podstawie przepisów Konstytucji, przepisów ustawy z 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (t.j. Dz.U. 2018, poz. 1799) oraz przepisów regulaminu Sejmu. Przepisy tych aktów przewidują zróżnicowane instrumenty kontroli podejmowane względem Rady Ministrów i podmiotów jej podległych. Zgodnie z tymi przepisami wyróżnić możemy instrumenty kontroli używane przez Sejm działający na posiedzeniach (*in pleno*), środki kontroli przysługujące komisjom sejmowym oraz mechanizmy kontrolne, które mogą być stosowane przez posłów działających indywidualnie³. Prokurator Generalny oraz podległa mu prokuratura mogą być adresatami różnorodnych instrumentów kontrolnych.

Jako zasadniczy instrument kontroli sejmowej mogący służyć uzyskaniu informacji o prowadzonych przez prokuraturę konkretnych postępowaniach wskazać należy zagwarantowane w art. 16 ust. 2 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora prawo komisji sejmowych – w sprawach będących przedmiotem ich zakresu działania – żądania 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*. Zatem 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. Marszałek Sejmu jako organ kierowniczy Sejmu może wpływać na przedmiot prac komisji sejmowych. W myśl art. 17 ust. 1 pkt 2 regulaminu Sejmu komisje sejmowe wyrażają opinie w sprawach przekazanych pod ich obrady m.in. przez Marszałka Sejmu. Brak jest zatem przeszkód prawnych, aby w tym trybie Marszałek przekazał sprawę Komii-

³ Szerzej o tym oraz o innych sposobach klasyfikacji instrumentów kontroli sejmowych zob. M. Stębelki, *Kontrola sejmowa w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2012, s. 225 i nast.

sji Sprawiedliwości i Praw Człowieka, która z kolei, korzystając z uprawnień wynikających z art. 16 ust. 2 ustawy o wykonywaniu mandatu, będzie mogła podjąć starania o pozyskanie stosownych informacji. Co więcej, na mocy art. 152 ust. 3 regulaminu Sejmu, posiedzenie komisji w celu rozpatrzenia określonej sprawy może zwołać Prezydium Sejmu, wyznaczając jego termin. Posiedzeniu zwołanemu w tym trybie może przewodniczyć Marszałek Sejmu. Formą reakcji komisji na informacje, jakie uzyskaby podczas odbytego posiedzenia, mógłby być podjęty przez ten organ dezyderat. Dezyderat jest w istocie uchwałą komisji, której podjęcie służy zwróceniu uwagi na sprawy budzące szczególne zainteresowanie lub wymagające interwencji. Zgodnie z art. 159 ust. 1 regulaminu Sejmu dezyderat zawiera postulaty komisji w określonych sprawach i może być skierowany m.in. do Prokuratora Generalnego.

Co istotne, informacje dotyczące konkretnego, prowadzonego przez prokuraturę postępowania są objęte tajemnicą postępowania przygotowawczego. Należy przy tym podkreślić, że ani art. 156 Kodeksu postępowania karnego, określający zasady dostępu do akt postępowania przygotowawczego, ani art. 241 Kodeksu karnego, ustanawiający tajemnicę postępowania przygotowawczego, nie tworzą bariery, która wyłączałaby możliwość realizacji przez Prokuratora Generalnego uprawnień komisji sejmowej wynikających z art. 16 ust. 2 ustawy o wykonywaniu mandatu. Przygotowanie i przebieg ewentualnego posiedzenia Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka powinny jednak uwzględniać konieczność zapewnienia ochrony tej tajemnicy. Jak wykazał W. Odrowąż-Sypniewski: *Zgodnie z art. 156 § 5 kpk [Kodeksu postępowania karnego – dopisek E.G.], 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 zagadnienia 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 strony cechę „publiczności” która zakłada, że inkryminowane zachowanie ze względu na miejsce działa-*

nia albo ze względu na okoliczności i sposób działania sprawcy jest lub może być dostępne dla nieokreślonej liczby osób (por. uchwała składu siedmiu sędziów SN z dnia 20 września 1973 r., VI KZP 26/73, OSNKW 1973, nr 11, poz. 132). Nie sposób uznać, by ujawnienie na posiedzeniu komisji sejmowych przez Prokuratora Generalnego informacji pochodzących z postępowania przygotowawczego – w trybie art. 16 ust. 2 ustawy o wykonywaniu mandatu 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 Prawa o prokuraturze)⁴.

Niezależnie od powyższego nie sposób także wykluczyć dopuszczalności objęcia działań prokuratury podporządkowanej Ministrowi Sprawiedliwości wykonującemu urząd Prokuratora Generalnego kontrolą komisji śledczych. 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 (t.j. Dz.U. 2016, poz. 1024). 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 obowiązkom⁵. Brak jest także, w mojej ocenie, przeszkód prawnych dla podjęcia przez Marszałka Sejmu działań kontrolnych, na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora, przewidującego prawo posłów do uzyskiwania informacji i wyjaśnień od członków Rady Ministrów i innych instytucji.

Podsumowanie

Zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa Prokurator Generalny, jako organ nadzorujący działalność prokuratorów powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury oraz prokuratorów Instytutu Pamięci Narodowej, jest objęty zakresem przedmiotowym funkcji kontrolnej Sejmu.

⁴ W. Odrowąż-Sypniewski, *Opinia prawna z dnia 21 kwietnia 2016 r. na temat dwóch wniosków o zwołanie posiedzenia Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka (wnioski z 30 i 31 marca 2016)*, BAS- WAUiP 812/16 i 813/16, niepubl.

⁵ W. Odrowąż-Sypniewski, *Opinia prawna na temat zakresu kontroli Sejmu*, op. cit., s. 74.

Jako główny instrument kontroli sejmowej mogący służyć uzyskaniu informacji o prowadzonych przez prokuraturę konkretnych postępowaniach wskazać należy zagwarantowane w art. 16 ust. 2 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora prawo komisji sejmowych – w sprawach będących przedmiotem ich zakresu działania – żądania przedstawienia informacji i wyjaśnień. Na mocy art. 17 ust. 1 pkt 2 regulaminu Sejmu Marszałek Sejmu może przekazać przedstawioną na wstępie niniejszej opinii sprawę pod obrady Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka jako komisji, której właściwość obejmuje sprawy związane z działalnością prokuratury, w celu pozyskania przez ten organ stosownych informacji oraz wyrażenia opinii. Ponadto działające z inspiracji Marszałka Prezydium Sejmu może zwołać posiedzenie Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka w trybie art. 152 ust. 3 regulaminu Sejmu.

Jakkolwiek ani art. 156 Kodeksu postępowania karnego, określający zasady dostępu do akt postępowania przygotowawczego, ani art. 241 Kodeksu karnego, ustanawiający tajemnicę postępowania przygotowawczego, nie tworzą bariery, która wyłączałaby możliwość realizacji przez Prokuratora Generalnego uprawnień komisji sejmowej wynikających z art. 16 ust. 2 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora, należy podkreślić, iż informacje dotyczące konkretnego prowadzonego przez prokuraturę postępowania stanowią tajemnicę postępowania przygotowawczego. Nie sposób jednak uznać, by ujawnienie na posiedzeniu komisji sejmowej przez Prokuratora Generalnego informacji pochodzących z postępowania przygotowawczego – w trybie art. 16 ust. 2 ustawy o wykonywaniu mandatu i w warunkach wykluczających dostęp do tych informacji innych osób niż uczestnicy posiedzenia – mogło być traktowane jako naruszenie tajemnicy postępowania przygotowawczego.

Bibliografia

- Odrowąż-Sypniewski W., *Opinia prawna na temat zakresu kontroli Sejmu nad Prokuratorem Generalnym*, „Zeszyty Prawnicze BAS” 2016, nr 2(50).
- W. Odrowąż-Sypniewski, *Opinia prawna z dnia 21 kwietnia 2016 r. na temat dwóch wniosków o zwołanie posiedzenia Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka (wnioski z 30 i 31 marca 2016)*, BAS- WAUiP 812/16 i 813/16, niepubl.
- Stębelki M., *Kontrola sejmowa w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2012.