



Warszawa, dnia 31 marca 2011 r.

MARSZAŁEK SENATU  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ  
Bogdan Borusewicz

Pan  
Grzegorz Wojciechowski  
Senator RP

Szanowny Panie Senatorze,

W związku z Pańskim oświadczeniem skierowanym do mnie podczas 71. posiedzenia Senatu, w którym wskazuje Pan na sprzeczności w odpowiedziach prokuratora generalnego oraz prezesa Najwyższej Izby Kontroli na Pana oświadczenia z 57. posiedzenia Senatu, uprzejmie informuję, że zleciłem wykonanie ekspertyz prawnych w przedmiocie zakresu uprawnień kontrolnych Najwyższej Izby Kontroli wobec prokuratury.

Sporządzone ekspertyzy przekazuję Panu Senatorowi z nadzieją, że wyjaśnią wątpliwości, które zawarł Pan w swoim oświadczeniu.

**PROF. DR HAB. MAREK CHMAJ**

# **EKSPERTYZA PRAWNA**

*w przedmiocie:*

ZAKRESU UPRAWIEŃ KONTROLNYCH NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI DOTYCZĄCYCH DZIAŁALNOŚCI  
PROKURATURY W ŚWIETLE PRZEPISÓW KONSTYTUCJI RP, USTAWY O NIK ORAZ USTAWY O  
PROKURATURZE – W ZWIĄZKU Z OŚWIADCZENIEM SENATORA GRZEGORZA WOJCIECHOWSKIEGO  
ZŁOŻONYM NA 71. POSIEDZENIU SENATU W DNIU 3 MARCA 2011 R.

*przygotowana na zlecenie:*

**BIURA ANALIZ I DOKUMENTACJI  
KANCELARII SENATU RP**

SPORZĄDZONA: 23 MARCA 2011 ROKU W WARSZAWIE

STAN PRAWNY NA DZIEŃ: 23 MARCA 2011 ROKU

## I. ŹRÓDŁA PRAWA

(1).	Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.);
(2).	ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. 2007 Nr 231, poz. 1701 t.j. ze zm.);
(3).	ustawa z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze (Dz. U. 2008 Nr 7, poz. 39 t.j. ze zm.);
(4).	ustawa z dnia 9 października 2009 r. o zmianie ustawy o prokuraturze oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 178, poz. 1375);
(5).	ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.);
(6).	ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555 ze zm.);
(7).	ustawa z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki (Dz. U. Nr 179, poz. 1843 ze zm.);
(8).	ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. 2000 Nr 98, poz. 1071 t.j. ze zm.);
(9).	rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 24 marca 2010 r. Regulamin wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury (Dz. U. Nr 49, poz. 296);
(10).	uchwała Senatu RP z 23 listopada 1990 r. Regulamin Senatu (M.P. 2010 Nr 39, poz. 542 t.j. ze zm.).

## II. DEFINICJE I SKRÓTY

DEFINICJE:		
(1).	„Zleceniodawca”	Biuro Analiz i Dokumentacji Kancelarii Senatu RP;
(2).	„Ekspert”, „Opiniujący”	Prof. dr hab. Marek Chmaj;

SKRÓTY:		
(1).	„Konstytucja”	Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku;
(2).	„RPO”	Rzecznik Praw Obywatelskich;
(3).	„TK”	Trybunał Konstytucyjny;

(4).	„NIK”	Najwyższa Izba Kontroli;
(5).	„Prezes NIK”	Prezes Najwyższej Izby Kontroli;
(6).	„ustawa o NIK”	ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli;

### **III. WYKAZ DOKUMENTÓW, W OPARCIU O KTÓRE OPRACOWANO EKSPERTYZĘ PRAWNĄ**

- |      |  |
|------|--|
| (1). | oświadczenie złożone przez senatora Grzegorza Wojciechowskiego na 57. posiedzeniu Senatu w dniu 10 czerwca 2010 r., skierowane do Prokuratora Generalnego; |
| (2). | oświadczenie złożone przez senatora Grzegorza Wojciechowskiego na 71. posiedzeniu Senatu w dniu 3 marca 2011 r.;   |
| (3). | pismo Prokuratora Generalnego z dnia 2 lipca 2010 r. skierowane do Marszałka Senatu RP (nr PG VII G 070/7/10);   |
| (4). | oświadczenie złożone przez senatora Grzegorza Wojciechowskiego na 57. posiedzeniu Senatu w dniu 10 czerwca 2010 r., skierowane do NIK;                     |
| (5). | pismo Prezesa NIK z dnia 16 listopada 2010 r. skierowane do Marszałka Senatu (nr OOR/OOS-004-26/2010).   |

### **IV. PRZEDMIOT EKSPERTYZY**

Przedmiotem niniejszej ekspertyzy prawnej jest analiza zakresu uprawnień kontrolnych Najwyższej Izby Kontroli w stosunku do prokuratury w świetle przepisów Konstytucji RP, ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli oraz ustawy o prokuraturze.

### **V. CEL EKSPERTYZY**

Z dniem 31 marca 2010 r. rozdzielono funkcje Prokuratora Generalnego i Ministra Sprawiedliwości. W związku z dokonaną nowelizacją, Senator Grzegorz Wojciechowski wyraził swoje obawy odnośnie skutków wyłączenia działalności prokuratury spod kontroli Ministra Sprawiedliwości. Wobec tego, Senator skierował do Prokuratora Generalnego oraz do Prezesa NIK oświadczenie w

trybie art. 49 Regulaminu Senatu, w którym zawarł liczne pytania odnośnie organów oraz trybu kontroli sprawowanej w stosunku do prokuratury.

Prezes NIK oraz Prokurator Generalny udzielili odmiennych odpowiedzi. Prokurator Generalny wskazał, iż kompetencje NIK w stosunku do prokuratury obejmują wyłącznie kontrolę pod względem legalności działalności prokuratury i jej jednostek organizacyjnych jako państwowych jednostek budżetowych. Natomiast Prezes NIK wskazał, iż NIK może prowadzić kontrolę działalności prokuratury w zakresie legalności, celowości, rzetelności i gospodarności, w tym również postępowań prowadzonych przez prokuraturę, w celu dokonania oceny sposobu realizowania ustawowych zadań prokuratury, czy też oceny stopnia ich realizacji.

W świetle powyższego Zleceniodawca zwrócił się z prośbą o wykonanie niniejszej ekspertyzy mającej na celu uchylenie zaistniałych wątpliwości.

---

## **VI. STAN FAKTYCZNY**

---

Z dniem 31 marca 2010 r. weszła w życie ustawa z dnia 9 października 2009 r. o zmianie ustawy o prokuraturze oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 178, poz. 1375), która rozdzieliła funkcje Prokuratora Generalnego i Ministra Sprawiedliwości.

W związku z powyższą nowelizacją, na 57. posiedzeniu Senatu RP w dniu 10 czerwca 2010 r. senator Grzegorz Wojciechowski skierował do Prokuratora Generalnego oświadczenie, w którym zawarł liczne pytania w przedmiocie organów oraz trybu kontroli sprawowanej w stosunku do prokuratury w świetle zmienionej ustawy. W szczególności, senator Wojciechowski zapytał o uprawnienia Najwyższej Izby Kontroli do kontrolowania z punktu widzenia legalności prowadzonych przez prokuraturę postępowań karnych.

W odpowiedzi na powyższe, pismem z dnia 2 lipca 2010 r. (nr PG VII G 070/7/10) Prokurator Generalny poinformował, iż kompetencje Najwyższej Izby Kontroli wobec prokuratury kształtuje art. 203 Konstytucji. Jak wskazał Prokurator Generalny, kompetencje te obejmują kontrolę pod względem legalności całej działalności prokuratury i jej jednostek organizacyjnych jako państwowych jednostek budżetowych. Zatem tylko tej dziedziny ta kontrola dotyczy.

Oświadczenie wraz z pytaniami w przedmiocie kontroli sprawowanej w stosunku do prokuratury, Senator Grzegorz Wojciechowski skierował również do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli. W dniu 16 listopada 2010 r. w odpowiedzi na ww. oświadczenie senatora, Prezes NIK wskazał, że kontrola postępowań prowadzonych przez prokuraturę może być realizowana w oparciu o przesłanki legalności, celowości, rzetelności i gospodarności z uwzględnieniem pewnych ograniczeń (chodzi tu m.in. o związanie orzeczeniami sądów). NIK może prowadzić kontrolę postępowań prowadzonych przez prokuraturę, w tym również pojedynczego postępowania przygotowawczego, w celu dokonania oceny sposobu realizowania ustawowych zadań prokuratury, czy też oceny stopnia ich realizacji. Dotyczy to również, zdaniem Prezesa NIK, oceny czuwania przez prokuraturę nad ściganiem przestępstw – w celu zapewnienia sprawnego funkcjonowania aparatu państwowego.

Uznając za sprzeczną treść powyższych odpowiedzi, senator Grzegorz Wojciechowski skierował do Marszałka Senatu prośbę o zbadanie ww. odpowiedzi. W związku z zaistniałym sporem dotyczącym kompetencji NIK, Biuro Analiz i Dokumentacji Kancelarii Senatu RP zwróciło się o wykonanie przedmiotowej ekspertyzy do Opiniującego.

---

## VII. STAN PRAWNY

---

### 1. POZYCJA USTROJOWA NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI

Najwyższa Izba Kontroli jest naczelnym organem kontroli państwowej, której podstawy działalności zostały uregulowane w ustawie zasadniczej. „Kontrola państwowa *sensu stricto* różni się od innych całościowym przedmiotem, punktem widzenia, jaki stanowi dla niej interes ogólnopaństwowy, a nie branżowy” (W. Sokolewicz, *Komentarz do art. 202 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, pod red. L. Garlickiego, tom III, Warszawa 2003, s. 3).

Podstawowym celem utworzenia Najwyższej Izby Kontroli jest wykonywanie przez ten organ kontroli administrowania finansami publicznymi. „Współcześnie rozumiana kontrola państwowa to (...) kontrola działań administracji i gospodarki państwowej pod względem finansowo-gospodarczym” (A. Kustra [w:] *Prawo konstytucyjne*, pod red. Z. Witkowskiego, Toruń 2009, s. 588).

### 2. PODMIOTOWY ZAKRES KONTROLI NIK

Przepis art. 203 Konstytucji określa wyraźne granice, w jakich NIK może realizować powierzone funkcje kontrolne. W szczególności przepis ten wskazuje na zamknięty katalog podmiotów podlegających kontroli, jak również kryteria, którymi organ ten kieruje się w trakcie realizacji swoich funkcji. Szczegółowe zasady działania NIK określone zostały w przepisach ustawy o NIK.

Zgodnie z art. 203 ust. 1 Konstytucji RP, „NIK kontroluje działalność organów administracji rządowej, Narodowego Banku Polskiego, państwowych osób prawnych i innych państwowych jednostek organizacyjnych z punktu widzenia legalności, gospodarności, celowości i rzetelności”. Wyliczenie to *de facto* zostało

powtórzone w art. 2 ust. 1 ustawy o NIK. Przyjęta przez ustawodawcę regulacja wskazuje, że NIK kontroluje przede wszystkim działalność organów administracji rządowej. Organy administracji rządowej to organy powiązane z Radą Ministrów w układzie funkcjonalnym, strukturalnym i organizacyjnym (G. Rydlewski, [w:] *Prawo administracyjne. Część ogólna*, pod red. M. Chmaj, Warszawa 2007, s. 100). Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 28 kwietnia 1999 r., sygn. akt K 3/99 (*OTK 1999, Nr 4 poz. 73, s. 359*), uznanie podmiotu za należący do administracji rządowej warunkuje "wykonywanie zadań mających charakter administracji publicznej oraz umiejscowienie w tym segmencie aparatu państwowego, na czele którego stoi rząd". Wobec tego, do tej kategorii zaliczyć należy "urzędy administracji organizacyjnie i funkcjonalnie podporządkowane RM jako całości, Prezesowi RM, poszczególnym ministrom albo wojewodom (bezpośrednio lub za pośrednictwem innych organów podległych organizacyjnie i funkcjonalnie tym podmiotom)".

W związku z dokonaną nowelizacją, która weszła w życie 31 marca 2010 r., prokuratura nie jest już organizacyjnie i funkcjonalnie podporządkowana Ministrowi Sprawiedliwości. Zgodnie z art. 1 ust. 2 ustawy o prokuraturze, Prokurator Generalny jest naczelnym organem prokuratury. Oznacza to, że Prokurator Generalny uzyskał autonomiczną pozycję w stosunku do administracji rządowej, stając się naczelnym organem władzy mającym niezależną pozycję w państwie. Naczelny charakter organu oznacza, że stanowi on odrębny pion w systemie organów państwa (A. Kustra [w:] *Prawo konstytucyjne*, pod red. Z. Witkowskiego, Toruń 2009, s. 586).

W efekcie, nie ma podstaw do stwierdzenia, iż prokuratura wchodzi w skład władzy wykonawczej. Prokuratura jest organem ochrony prawnej (art. 1 ust. 3 ustawy o prokuraturze). Niedopuszczalne jest zatem twierdzenie (takie stanowisko wyrażone zostało przez Prezesa NIK), iż działania prokuratury, jako elementu władzy wykonawczej, mogą być kontrolowane przez NIK na takich samych zasadach, jak działalność innych organów administracji rządowej.



Ponadto, NIK ma kompetencje do kontrolowania państwowych osób prawnych. Do tej kategorii podmiotów, w myśl ustalonej linii orzeczniczej Sądu Najwyższego, należą jednostki posiadające osobowość prawną, do których wyłącznie należy mienie państwowe w rozumieniu art. 44<sup>1</sup> k.c., np. państwowe przedsiębiorstwa, banki, instytucje ubezpieczeniowe, czy też szkoły wyższe. Co więcej, organ ten uprawniony jest także, w myśl art. 203 ust. 1 *in fine* Konstytucji RP do kontrolowania innych państwowych jednostek organizacyjnych. Do tej kategorii podmiotów zalicza się m.in. kancelarie Prezydenta i obu izb parlamentu, TK, Rzecznika Praw Obywatelskich, Krajową Radę Radiofonii i Telewizji, Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych, Instytut Pamięci Narodowej, Krajowe Biuro Wyborcze, Sąd Najwyższy, Naczelny Sąd Administracyjny i Państwową Inspekcję Pracy (*B. Banaszak, Konstytucja RP. Komentarz, Warszawa 2009, s. 890*). Należy wskazać, iż prokuratura objęta jest ww. zakresem podmiotowym kontroli NIK dokonywanej obligatoryjnie na podstawie art. 203 ust. 1 Konstytucji.

### **3. STATUS PROKURATORY**

Prokuratura jest organem ochrony prawnej. Jej zadaniem jest strzeżenie praworządności oraz czuwanie nad ściganiem przestępstw (art. 2 ustawy o prokuraturze). Działalność prokuratury jest oparta o szereg zasad gwarantujących prawidłowe wykonywanie nałożonych na nią zadań.

Prokuratorzy przy wykonywaniu czynności określonych w ustawach są niezależni i muszą zachować bezstronność. Zasada niezależności wyraża się w tym, że prokuratorzy przy wykonywaniu swoich kompetencji są niezależni od organów administracji rządowej i samorządowej, podlegają zaś jedynie prokuratorom przełożonym (art. 8 ust. 1 i 2 ustawy o prokuraturze). W ten sposób ustawodawca chroni samodzielność i niezależność tego organu.

Przedmiot działalności prokuratury został określony w art. 3 ustawy o prokuraturze. Zgodnie z nim, do zadań Prokuratora Generalnego i podległych mu prokuratorów należy m.in. prowadzenie lub nadzorowanie postępowań przygotowawczych w sprawach karnych oraz sprawowanie funkcji oskarżyciela publicznego przed sądami; wytaczanie powództw w sprawach karnych i cywilnych oraz składanie wniosków i branie udziału w postępowaniu sądowym w sprawach cywilnych, ze stosunku pracy i ubezpieczeń społecznych, o ile wymaga tego ochrona praworządności, interesu społecznego, własności lub praw obywateli. Ponadto, prokuratura w swej działalności podejmuje środki przewidziane prawem, zmierzające do prawidłowego i jednolitego stosowania prawa w postępowaniu sądowym, administracyjnym, w sprawach o wykroczenia oraz w innych postępowaniach. Prokurator ma prawo zaskarżania do sądu niezgodnych z prawem decyzji administracyjnych oraz udziału w postępowaniu sądowym w sprawach zgodności z prawem takich decyzji. Prokuratura koordynuje działalność w zakresie ścigania przestępstw, prowadzoną przez inne organy państwowe.

Wymienione powyżej zadania prokuratury mieszczą się w sferze działalności określonej w art. 2 i 3 ustawy o prokuraturze. Czym innym jest natomiast działalność jednostek prokuratury, jako państwowych jednostek organizacyjnych w sferze gospodarowania środkami państwa. Dochody i wydatki powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury stanowią w budżecie państwa odrębną część. Dysponentem części budżetowej odpowiadającej prokuraturze jest Prokurator Generalny (art. 101c ustawy o prokuraturze).

#### **4. ZAKRES PRZEDMIOTOWY KONTROLI NIK W STOSUNKU DO PROKURATURY**

Stwierdzenie kompetencji podmiotowej NIK do obligatoryjnej kontroli prokuratury zgodnie z zakresem podmiotowym wskazanym w Konstytucji, nie

przesądza zakresu przedmiotowego tej kontroli, który musi pozostawać w zgodzie z innymi przepisami Konstytucji i wynikającymi z nich ograniczeniami.

Obligatoryjna kontrola dokonywana przez NIK obejmuje badanie działalności podmiotów, wskazanych w art. 203 ust. 1 Konstytucji, pod kątem czterech kryteriów: legalności, gospodarności, celowości i rzetelności. Kontrola pod względem legalności to kontrola formalna, zaś weryfikacja działalności jednostek pod kątem spełniania pozostałych kryteriów to kontrola materialna. Badanie działalności jednostki pod kątem jej legalności oznacza weryfikację podstawy prawnej działań podejmowanych przez daną jednostkę oraz jej zgodności z obowiązującymi przepisami prawa. Co istotne, dopiero interpretacja tego kryterium w związku z przepisem art. 3 ustawy o NIK wskazuje na właściwe znaczenie kryterium legalności. Badanie działalności jednostki mające za kryterium jej legalność ukierunkowane winno być na kontrolę jej działalności finansowej, gospodarczej i organizacyjno-administracyjnej. Regulacja ustawowa konkretyzuje zatem i umacnia ogólną regulację konstytucyjną.

Przenosząc powyższą regulację na grunt niniejszej analizy należy wskazać, iż nie ma podstaw do wkraczania w kompetencje nadzorcze innych organów uprawnionych do kontrolowania sfery merytorycznej działalności prokuratury, w tym m.in. postanowień wydawanych w toku indywidualnych postępowań. Kontrola podstawy prawnej działania prokuratury oraz jej zgodności z obowiązującymi przepisami prawa dokonywana może być przez NIK jedynie w zakresie działalności finansowej, gospodarczej i organizacyjno-administracyjnej prokuratury.

Kontrola pod względem gospodarności ma na celu jedynie weryfikację, „czy nakłady poniesione w trakcie działania jednostki kontrolowanej przyniosły możliwie maksymalne efekty (...)”, jak również sprawdzenie, czy udało się uzyskać założony cel „przy jak najmniejszych kosztach poszczególnych przedsięwzięć (minimalizacja nakładu), przy równoczesnej dbałości także o ich

jakość” (zob. szerzej B. Banaszak, *Konstytucja RP. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 891).

NIK bada również, czy działania jednostki kontrolowanej prowadzą do osiągnięcia zamierzonego celu oraz w ramach kryterium celowości weryfikuje trafność wyboru sposobu realizacji zamierzonego celu.

Kontrolowana rzetelność to cecha, która winna odznaczać działania jednostki jako zgodne z wymaganiami wiedzy, należycie odpowiadające stawianym wymaganiom, prowadzące do osiągnięcia optymalnych efektów ekonomicznych działalności.

Przedmiot kontroli dokonywanej przez NIK został sprecyzowany w art. 3 ustawy o NIK. Zgodnie z nim NIK, kontrolując jednostki, bada w szczególności wykonanie budżetu państwa oraz realizację ustaw i innych aktów prawnych w zakresie działalności finansowej, gospodarczej i organizacyjno-administracyjnej tych jednostek. W związku z powyższym, należy dokonać wyraźnego rozdziału podejmowanej przez prokuraturę działalności na:

- a. działalność właściwą dla tego organu, tj. strzeżenie praworządności, czuwanie nad ściganiem przestępstw oraz
- b. działalność związaną z funkcjonowaniem prokuratury, jako jednostki podlegającej reżimowi ustawy o finansach publicznych.

NIK, jako organ kontrolujący wykonywanie zadań nałożonych na jednostki podlegające kontroli, w tym przede wszystkim organ weryfikujący realizację ustaw w zakresie działalności finansowej i organizacyjno-administracyjnej, ma kompetencje do kontrolowania jednostek prokuratury wyłącznie we wskazanym zakresie. Innymi słowy, NIK kontroluje prokuraturę w zakresie organizacji pracy jednostek prokuratury, dysponowania środkami budżetowymi itp.

W ocenie Opiniującego za słuszne uznać należy stanowisko Prezesa NIK wyrażone w piśmie do Marszałka Sejmu z dnia 16 listopada 2010 r., zgodnie z którym

„rozpatrując kompetencje NIK co do drugiej grupy zadań prokuratury, tj. czuwania nad ściganiem przestępstw, należy wziąć pod uwagę pozycję prokuratury w systemie państwa, a także ograniczenia wynikające z konstytucyjnych zasad podziału i równowagi władz (art. 10 Konstytucji), odrębności i niezależności władzy sądowniczej (art. 173 Konstytucji) oraz ustawowej zasady niezależności prokuratorów przy wykonywaniu czynności określonych w ustawach (...)”.

**W tym miejscu należy wyraźnie podkreślić, że niedopuszczalnym jest wywodzenie jakichkolwiek innych kompetencji NIK niż te, które zostały wyraźnie wskazane w Konstytucji RP oraz ustawie o NIK.** Kontrolę działalności prokuratury w zakresie powierzonych jej zadań: strzeżenia praworządności oraz czuwania nad ściganiem przestępstw, w tym kontrolę toku poszczególnych postępowań prowadzonych przez te organy sprawują: sądy powszechne, Rzecznik Praw Obywatelskich, bezpośredni przełożeni prokuratorów oraz Prezes Rady Ministrów.

Nie ma podstaw do poddawania kontroli NIK sfery działalności prokuratury jako organu ochrony prawnej. Nieuprawnione jest stwierdzenie, iż NIK jest organem uprawnionym do oceny czuwania przez prokuraturę nad ściganiem przestępstw – w celu zapewnienia sprawnego funkcjonowania aparatu państwowego. Za stanowiskiem takim przemawia w szczególności bezwzględnie obowiązująca zasada zakazu domniemania kompetencji. W myśl tej zasady, podjęcie określonych działań przez organy władzy publicznej musi zawsze znajdować wyraźne upoważnienie (kompetencję) w obowiązujących przepisach prawa. Konstytucyjna zasada praworządności, z której wywodzony jest zakaz domniemania kompetencji, stanowi fundament działalności organów państwa. Zgodnie z art. 7 Konstytucji, „Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”. Wskazany przepis statuuje zasadę legalizmu, zgodnie z którą kompetencja każdego organu władzy publicznej powinna opierać się na wyraźnie sformułowanym przepisie prawnym. Innymi słowy, „w państwie praworządnym wszelka działalność władcza wymaga podstaw prawnych, tzn. legitymacji w

prawnie nadanym upoważnieniu do działania" (B. Banaszak, *Konstytucja RP. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 57). Działania organów państwa (administracji) przekraczające ramy przyznanych uprawnień pozbawione są legitymacji (podstawy prawnej). Normy kompetencyjne determinują zakres i treść działania organu administracji. Kompetencji organu nie można domniemywać. „(...) Zdaniem TK z konstytucyjnej zasady legalności jak również z zasady demokratycznego państwa prawa wynika jednoznaczny wniosek, że w przypadku, gdy normy prawne nie przewidują wyraźnie kompetencji organu państwowego, kompetencji tej nie wolno domniemywać i w oparciu o inną rodzajowo kompetencję przypisywać ustawodawcy zamiaru, którego nie wyraził” (zob. uchwała TK z 10 maja 1994 r., sygn. W 7/94). Domniemanie kompetencji jest niedopuszczalne nawet, gdyby konkretne działanie było wskazane ze względu na ochronę wartości konstytucyjnych (zob. uchwała Trybunału Konstytucyjnego z 10 maja 1994 r., sygn. W 7/94, OTK 1994, Nr 1, poz. 23, s. 204 i n.).

Istotną zasadą stanowiącą jeden z fundamentów państwa prawa jest niedopuszczalność konkurencji różnych organów w wykonywaniu tej samej kompetencji, ani też takiego uregulowania tej kwestii, które powoduje beczynność organów państwa w danej sferze jego działalności. Jak trafnie podkreśla się w nauce prawa konstytucyjnego, Konstytucja RP „powinna precyzyjnie wskazywać podmioty, którym przyznaje określone kompetencje, i w demokratycznym państwie prawnym nie do pomyslenia jest uzurpowanie sobie kompetencji przez jakikolwiek organ władzy publicznej. Ponadto poszczególne kompetencje powinny być od siebie odgraniczone, tak by nie nakładały się na siebie, gdyż jest to zarzewiem chaosu i grozi paraliżem działań państwa” (B. Banaszak, *Konstytucja RP. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 58).

Konkludując należy wskazać, że nie można z uprawnień przyznanych NIK domniemywać jego kompetencji kontrolnych w sferze merytorycznej działalności organów ochrony prawa. Kontrolę działalności prokuratury w takim zakresie, w tym kontrolę toku poszczególnych postępowań prowadzonych przez te organy,

przy poszanowaniu zasady niezależności prokuratury, dokonują sądy powszechne, Rzecznik Praw Obywatelskich, Prezes Rady Ministrów oraz bezpośredni przełożeni prokuratorów. Za niedopuszczalne uznać należy zatem wywodzenie dalszych kompetencji Najwyższej Izby Kontroli w stosunku do prokuratury, które wchodziłyby w zakres kompetencji przyznanych innym organom państwa. W efekcie Najwyższa Izba Kontroli nie jest organem uprawnionym do oceny spełniania funkcji prokuratury w zakresie jej właściwych zadań jakimi są strzeżenie praworządności oraz czuwanie nad ściganiem przestępstw.

---

## **VIII. STANOWISKO**

---

Prokuratura podlega obowiązkowej kontroli przez Najwyższą Izbę Kontroli na podstawie art. 203 Konstytucji. Kontrola ta dokonywana w oparciu o przesłanki legalności, rzetelności, celowości i gospodarności obejmuje swym zakresem wyłącznie sferę finansową, gospodarczą oraz organizacyjno-administracyjną działalności prokuratury.

W ocenie Eksperta, Najwyższa Izba Kontroli nie jest uprawniona do kontrolowania działalności prokuratury w sferze jej merytorycznej działalności. Stwierdzenie takich uprawnień stanowiłoby naruszenie zasady zakazu domniemanie kompetencji organów państwowych oraz wkraczałoby w sferę kompetencji zastrzeżonych dla innych organów państwa.

---

## **IX. KONKLUZJE**

---

1. Zgodnie z obowiązującymi przepisami, Najwyższa Izba Kontroli jest uprawniona i obowiązana do kontrolowania działalności prokuratury.

2. **Kontrola przeprowadzana przez Najwyższą Izbę Kontroli obejmuje legalność, rzetelność, celowość i gospodarność wyłącznie finansowej, gospodarczej i organizacyjno-administracyjnej działalności prokuratury.**
3. **Najwyższa Izba Kontroli nie ma kompetencji do merytorycznej kontroli działalności prokuratury, tj. działalności stanowiącej wykonywanie jej ustawowych zadań, określonych w art. 2 i 3 ustawy o prokuraturze.**

**/Prof. dr hab. Marek Chmaj/**

Niniejsza Opinia została sporządzona w oparciu o informacje przekazane przez Zleceniodawcę. W związku z tym należy zastrzec, że wnioski zawarte w niniejszej Opinii odnoszą się wyłącznie do informacji i dokumentów przedstawionych przez Zleceniodawcę oraz oparte są na najlepszej wiedzy, zarówno z zakresu problematyki prawa, jak i interpretacji tekstów. W przypadku ewentualnego ujawnienia się nowych, nie znanych dotychczas okoliczności, wszystkie lub niektóre wnioski mogą wymagać dodatkowej analizy.



Dr Ryszard Paweł Krawczyk  
Katedra Prawa Konstytucyjnego  
Wydział Prawa i Administracji  
Uniwersytet Łódzki

**Ekspertyza prawna**  
**na temat zakresu uprawnień kontrolnych Najwyższej Izby Kontroli**  
**oceniającej działalność prokuratury w świetle przepisów Konstytucji RP,**  
**ustawy o NIK oraz ustawy o prokuraturze**  
– w związku z oświadczeniem senatora Grzegorza Wojciechowskiego  
– złożonym na 71 posiedzeniu Senatu w dniu 3 marca 2011 r.

**1. Sposób realizowania konstytucyjnych funkcji kontrolnych Sejmu i NIK wobec prokuratury**

Realizację funkcji kontrolnej Sejmu wobec prokuratury należy rozpatrywać w kontekście brzmienia wielu przepisów Konstytucji oraz ustawy z dnia 20 czerwca 1985 roku o prokuraturze<sup>1</sup>. Artykuł 95 ust. 2 Konstytucji stanowi, że „Sejm sprawuje kontrolę nad działalnością Rady Ministrów w zakresie określonym przepisami Konstytucji i ustaw”. Ścisłe rozumienie art. 95 ust. 2 powoduje, że kontrolę musimy ograniczyć tylko do kontroli Rady Ministrów realizującej swoje konstytucyjne uprawnienia. W zakresie interesujących nas relacji Sejm – Rada Ministrów – prokuratura, niewątpliwie znaczenie ma art. 146 ust. 4 pkt 1 Konstytucji stanowiący o obowiązku Rady Ministrów w zakresie zapewniania wykonywania ustaw oraz obowiązek określony w art. 146 ust. 4 pkt 7 nakładający na Radę Ministrów zapewnienie wewnętrznego bezpieczeństwa państwa oraz zapewnienie porządku publicznego. Wykonywanie ustaw wiąże się z prowadzeniem określonej polityki przez Radę Ministrów, a także wpływanie środkami dostępnymi przez rząd na wszystkie organy, aby właściwie wykonywały ustawy.

Zapewnienie bezpieczeństwa wewnętrznego państwa to tradycyjna kompetencja władzy wykonawczej. Zapewnienie bezpieczeństwa to nie tylko właściwe, niezakłócone funkcjonowanie państwa i jego instytucji, ale również zapewnienie bezpieczeństwa obywateli, gwarantowanie im

---

<sup>1</sup> Dz. U. z 2008 roku, Nr 7, poz. 39 z późn. zm.

pewności bytu<sup>2</sup>. Zapewnienie bezpieczeństwa obywateli w rozumieniu przyjętym przez art. 5 Konstytucji RP wiąże się z działalnością określonych władz publicznych, których obowiązkiem jest występowanie przeciwko zagrożeniom porządku publicznego. Zagrożenia w tym zakresie mogą wiązać się z koniecznością ochrony życia, zdrowia, mienia, bezpieczeństwa ekologicznego i energetycznego oraz odpieraniem działań godzących w powyższe dobra. Zapewnienie bezpieczeństwa to również posiadanie gwarancji bezpieczeństwa osobistego w rozumieniu art. 3 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka z 1948 r. i art. 5 ust. 1 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z 14 lutego 1950 r. Bezpieczeństwo wewnętrzne to również zapewnienie porządku publicznego w jego rozumieniu przyjętym przez art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Istotną rolę w tym zakresie pełni prokuratura jako organ czuwający nad ściganiem przestępstw oraz strzegący praworządności. Zauważmy, że zadania te nie zostały wprost nałożone na Radę Ministrów, ale w sposób pośredni, poprzez zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego. Oznacza to m.in., że posłowie w ramach wykonywania kontroli parlamentarnej nad rządem, będą mogli interpelować premiera (i innych członków rządu) w sprawach związanych z zapewnieniem praworządności w państwie oraz czuwaniem przez prokuraturę nad ściganiem przestępstw. Mogą również wykorzystywać inne środki kontroli określone przez Konstytucję czy Regulamin Sejmu (zapytania poselskie, zapytania w sprawach bieżących, wnioski o przedstawienie informacji bieżącej przez członka RM). Wymienione formy kontroli parlamentarnej nie mogą być jednak stosowane wprost do Prokuratora Generalnego.

Sam termin „czuwanie nad ściganiem przestępstw” użyty w art. 2 ustawy o prokuraturze jest pojęciem nieokreślonym. Ustawodawca nadaje mu konkretną treść stanowiąc w art. 3 ustawy o sposobach, poprzez które odbywa się strzeżenie praworządności oraz czuwanie nad ściganiem przestępstw. Katalog zachowań jakie mogą służyć realizacji tych dwóch obowiązków nie jest katalogiem bezwzględnie zamkniętym, co najwyżej można w tym przypadku mówić o katalogu czasowo domkniętym. Decyduje o tym sformułowanie umieszczone w pkt 10 art. 3 ust. 1 ustawy o prokuraturze – „podejmowanie innych czynności określonych w ustawach”.

Natomiast Prezes Rady Ministrów, niezależnie od obowiązku Prokuratora Generalnego składaniu mu corocznie, do końca pierwszego kwartału, sprawozdania z rocznej działalności

---

<sup>2</sup> B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*. Komentarz. Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2009, s. 701.

prokuratury, może zażądać w każdym czasie od Prokuratora Generalnego przedstawienia informacji na określony temat związany ze strzeżeniem praworządności oraz czuwaniem nad ściganiem przestępstw. Ustawa o prokuraturze w art. 10e ust. 3 zawiera tylko jedno zastrzeżenie – żądanie nie może dotyczyć przedstawienia informacji o biegu postępowania w konkretnej sprawie. Zarówno do corocznego sprawozdania, jak i sprawozdań dotyczących określonych tematów, stanowisko na piśmie przedstawia Minister Sprawiedliwości.

W ramach kontroli sejmowej należy też widzieć możliwość uchwalania przez komisje sejmowe na podstawie art. 158 Regulaminu Sejmu dezyderatów. Dezyderat, na podstawie art. 159 Regulaminu, może być skierowany również do Prokuratora Generalnego. Wymaga on pisemnego ustosunkowania się do postulatów komisji, zawartych w dezyderacie. Komisja niezadowolona z odpowiedzi na dezyderat może go ponowić, przedłożyć Marszałkowi Sejmu wniosek o zwrócenie odpowiedzi jako niezadowolającej lub przedłożyć Sejmowi projekt odpowiedniej uchwały lub rezolucji.

Należy zauważyć, że w świetle art. 49 Regulaminu Senatu senator może wygłosić oświadczenie osobiste. Oświadczenie takie, zgodnie z art. 49 ust. 4 Regulaminu Senatu, może zawierać wnioski i uwagi kierowane do członków Rady Ministrów, przedstawicieli organów i instytucji państwowych lub samorządowych. Marszałek Senatu niezwłocznie przekazuje je do wskazanych adresatów w celu zajęcia stanowiska. Sformułowanie Regulaminu oznacza, że oświadczenie może być skierowane również do Prokuratora Generalnego. Interesujące nas postanowienie art. 49 Regulaminu Senatu uchwalone było w czasie, kiedy Minister Sprawiedliwości łączył swoje stanowisko ze stanowiskiem Prokuratora Generalnego. W chwili obecnej Prokurator Generalny wraz z podległymi mu prokuratorami powszechnych i wojskowych jednostek organizacyjnych prokuratury oraz z prokuratorami Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu jest odrębnym organem ochrony prawa. Uprawnienia kontrolne wobec prokuratury mogą być realizowane poprzez kontrolę sejmową wobec rządu oraz na podstawie art. 10e ust. 6 i art. 10f ustawy o prokuraturze, przez Sejm, na wniosek Prezesa Rady Ministrów. W tej sytuacji, wobec braku konstytucyjnych i ustawowych uprawnień Senatu wobec prokuratury, wątpliwym staje się, czy na podstawie art. 49 Regulaminu Senatu, ze względu na brzmienie art. 112 w związku z art. 124 Konstytucji, senatorowie mogą kierować swoje oświadczenia osobiste wobec Prokuratora Generalnego. Przepis art. 112 Konstytucji w związku z art. 124 Konstytucji należy rozumieć w ten sposób,

że najpierw Konstytucja lub ustawa ustanawia określony obowiązek wobec Senatu, a dopiero później w tych ramach Regulamin Senatu może określać sposób wykonywania tego obowiązku<sup>3</sup>.

Poseł lub senator wykonując swój mandat nie może również podejmować interwencji w trybie określonym w art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 9 maja 1996 roku o wykonywaniu mandatu posła i senatora<sup>4</sup>. Zarówno przed wejściem w życie ustawy z dnia 9 października 2009 roku o zmianie ustawy o prokuraturze oraz niektórych ustaw<sup>5</sup>, jak i po tym fakcie, interwencje nie mogą być kierowane do prokuratury, w tym do Prokuratora Generalnego.

## **2. Czy Konstytucja RP wyłącza spod kontroli tok spraw prowadzonych przez prokuraturę?**

Przez tok spraw w tym przypadku należy rozumieć czynności podejmowane przez prokuraturę w związku z prowadzonym postępowaniem przygotowawczym. Konstytucja nie zajmuje wprost stanowiska w sprawie kontroli toku spraw prowadzonych przez prokuraturę. Jednak jednym z warunków demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji) jest działanie organów władzy publicznej na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji). Niezależność prokuratora wynikająca z art. 8 ust. 1 ustawy o prokuraturze wyklucza kontrolę czynności określonych w ustawach, a prowadzonych przez prokuraturę, z zastrzeżeniem przepisów art. 8 ust. 2 oraz przepisów art. 8a i 8b. Prokurator jest jednak obowiązany wykonywać zarządzenia, wytyczne i polecenia przełożonego prokuratora – art. 8 ust. 2. Zarządzenia, wytyczne i polecenia nie mogą dotyczyć treści czynności procesowej. Również Prokurator Generalny kierując działalnością prokuratury wydaje zarządzenia, wytyczne i polecenia. Akty te nie mogą zgodnie z art. 10 ust. 2 ustawy o prokuraturze dotyczyć czynności procesowych. Prokurator Generalny, a na obszarze swego działania również prokurator apelacyjny, okręgowy i wojskowy prokurator okręgowy może zarządzić wizytację jednostki organizacyjnej prokuratury w celu kontroli realizacji ustawowych zadań wykonywanych przez tę jednostkę w określonym zakresie. Kontrola w tym przypadku ma charakter wewnętrzny i co jest oczywiste z punktu widzenia subiektywnych interesów obywatela może być niewystarczająca. Konstytucja nie pozbawia jednak całkowicie obywatela możliwości oddziaływania na tok postępowania.

---

<sup>3</sup> Tak. L. Garlicki, komentarz do art. 95, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, Komentarz I, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1999.

<sup>4</sup> Dz. U. z 2003 roku, Nr 221, poz. 2199 z późn. zm.

<sup>5</sup> Dz. U. Nr 178, poz. 1375.

Konstytucja chroniąc prawa podmiotowe obywateli, przewiduje szereg możliwości oddziaływania na tok spraw prowadzonych przez różne organy państwa.

Wśród najważniejszych wymienilibym:

- a) prawo do sądu – art. 45 Konstytucji,
- b) prawo do składania petycji, wniosków i skarg – art. 63 Konstytucji,
- c) prawo do rekompensaty szkody wyrządzonej przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej – art. 77 ust. 1 Konstytucji,
- d) prawo do wystąpienia do Rzecznika Praw Obywatelskich z wnioskiem o pomoc w ochronie własnych wolności lub praw naruszonych przez organy władzy publicznej – art. 80 Konstytucji.

Prokuratura nie jest w polskim systemie prawnym całkowicie wyłączona spod zewnętrznej kontroli. Przeciwnie - subiektywne stanowisko prezentowane jest najczęściej przez obywateli nieznaną prawa; a ponieważ dotyczy to znacznej części społeczeństwa, stanowisko takie jest dość powszechne.

Kontrola procesowa inicjowana przez strony postępowania i inne osoby, których prawa zostały naruszone w toku prowadzonego postępowania przygotowawczego, zgodnie z art. 465 § 2 Kodeksu postępowania karnego (k.p.k.) należy do sądu. Ograniczenia wpływu na tok postępowania dotyczą na ogół organów państwowych. Wydaje się to oczywiste, w przypadku domniemania kierowania się przez te organy interesem politycznym.

Należy zwrócić uwagę, że realizując prawo do sądu obywatel ma możliwość składania zażaleń w trybie art. 302 § 2 k.p.k. na postanowienia, zarządzenia prokuratora w postępowaniu przygotowawczym. Również przewlekłość postępowania może być przedmiotem skargi do sądu w trybie przepisów ustawy z dnia 17 czerwca 2004 roku o skardze za naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki<sup>6</sup>. Artykuł 3 pkt 4 tej ustawy przewiduje uprawnienie strony postępowania karnego do wniesienia skargi na przewlekłość tego postępowania. Niewątpliwie możliwość ta jest wyrazem realizacji jednego z podstawowych praw człowieka – prawa do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji).

Dalej artykuł 12 ust. 3 wspomnianej ustawy daje możliwość zlecenia przez sąd prokuratorowi prowadzącemu lub nadzorującemu postępowanie przygotowawcze odpowiednich

---

<sup>6</sup> Dz. U. Nr 179, poz. 1843 z późn. zm.

czynności i wykonania ich w wyznaczonym terminie. Z kolei art. 12 ust. 4 ustawy może być podstawą ubiegania się przed sądem przez skarżącego o rekompensatę, z tytułu przewlekłości postępowania - w wysokości od 2 do 20 tys. złotych.

Kolejne z uprawnień obywatela dotyczy prawa do składania petycji, wniosków i skarg. Ustawodawca polski nie uchwalił dotychczas ustawy o składaniu petycji. Analiza funkcjonowania tego rodzaju środka kontroli w innych państwach prowadzi do wniosku, że petycja jest czymś więcej niż wnioskiem, ponieważ może zawierać również elementy krytyki przedstawionych w niej zjawisk. Brak szczegółowego uregulowania petycji, niewątpliwie nie stoi na przeszkodzie, aby w trybie art. 8 ust. 2 Konstytucji z niej korzystać i domagać się na nią odpowiedzi.

Odnośnie skarg i wniosków kierowanych do prokuratury, to zgodnie z art. 253 Kodeksu postępowania administracyjnego (k.p.a.) powinny być one kierowane do kierowników jednostek organizacyjnych prokuratury. Skargi i wnioski, o których mowa w art. 227 i 241 k.p.a., podlegają załatwieniu zgodnie z przepisami działu VIII kodeksu oraz zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 roku w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków<sup>7</sup>. Skargi na czynności prokuratorów, podobnie jak przed nowelizacją ustawy o prokuraturze, rozpatrują ich przełożeni. Nadzór nad rozpatrywaniem skarg dotyczących działalności prokuratury zgodnie z art. 258 § 1 k.p.a. w związku z art. 1 ust. 2 ustawy o prokuraturze sprawuje Prokurator Generalny, natomiast nadzór zwierzchni nad rozpatrywaniem tych skarg sprawuje zgodnie z art. 257 k.p.a. Prezes Rady Ministrów. Obowiązujące prawo nie przewiduje jednak możliwości złożenia skargi na działania czy czynności Prokuratora Generalnego. Kodeks postępowania administracyjnego nie przewiduje organu, który taką skargę mógłby rozpatrzyć. Prokurator Generalny ponosi jednak odpowiedzialność za sprzeniewierzenie się złożonemu ślubowaniu, uregulowaną przepisem art. 10f ustawy o prokuraturze. Może to skutkować jego odwołaniem przez Sejm.

Każdy, komu wyrządzono szkodę przez niezgodne z prawem działania organu władzy publicznej ma prawo do wynagrodzenia szkody. Konstytucja nie dookreśla w art. 77 ust. 1 pojęcia „szkody”. Należy je rozumieć w sposób przyjęty na gruncie prawa cywilnego. Chodzi więc tu o każdy uszczerbek w prawnie chronionych dobrach danego podmiotu, zarówno majątkowych jak i niemajątkowych. Zasada wynagrodzenia szkody została zinterpretowana

---

<sup>7</sup> Dz. U. Nr 5, poz. 46.

w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego – wyrok z 1 IX 2006 r., SK 14/05 OTK-A 2006, nr 8, poz. 97 i wyrok z 4 XII 2001 r. SK18/00 OTK 2001, nr 8, poz. 256. Należy zauważyć, że państwo odpowiada nie tylko za działania niezgodne z prawem, ale również za zaniechania legislacyjne, kiedy prawa przyznane jednostkom w sposób bezwarunkowy, nie mogą być na skutek niewydania odpowiedniego aktu normatywnego realizowane – wyrok Sądu Najwyższego z 4 VIII 2006, III CSK 138/05, OSNC 2007, Nr 4, poz. 63.

Bardzo istotne uprawnienia w zakresie ochrony wolności lub praw osób fizycznych posiada Rzecznik Praw Obywatelskich (RPO). W tym przypadku nie musi być uprzednio zrealizowana zasada subsydiarności (art. 79 Konstytucji), zakładająca konieczność uprzedniego wyczerpania przysługujących wnioskodawcy prawem przewidzianych środków ochrony. Daje to możliwość występowania przez każdego do RPO jeszcze w trakcie toczącego się postępowania przed organem władzy publicznej. Do Rzecznika można się również zwrócić nawet wówczas, gdy osobie nie przysługują żadne prawem przewidziane środki ochrony prawnej lub nawet wówczas, gdy skorzystanie z nich jest utrudnione. Rzecznik, podejmując sprawę może na podstawie art. 12 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich<sup>8</sup>, zwrócić się o zbadanie sprawy lub jej części do właściwych organów, w tym do prokuratury. Na podstawie art. 13 wyżej wymienionej ustawy RPO prowadząc postępowanie może żądać przedłożenia informacji o stanie sprawy prowadzonej przez sądy, a także przez prokuraturę i inne organy ścigania. Konstytucja w przypadku zwrócenia się o pomoc do RPO stawia tylko wymóg, aby pomoc, o którą wnosi wnioskodawca dotyczyła ochrony jego wolności lub praw.

### **3. Czy Senat RP w Konstytucji ma przypisane funkcje kontrolne?**

Konstytucja RP na podstawie art. 95 ust. 2 funkcje kontrolne przypisuje wyłącznie Sejmowi. Czyni to w sposób dość ogólny. Jednak funkcje kontrolne nie mogą być identyfikowane wyłącznie z brzmieniem art. 95 ust. 2. Należy je widzieć również w kontekście postanowień Konstytucji wynikających z ogólnych zasad odpowiedzialności rządu i ministrów przed Sejmem – art. 156-160 czy art. 226 dotyczącego kontroli wykonania budżetu i udzielania absolutorium. Również przepisy szczególne Konstytucji wskazują na konkretne rozwiązania dotyczące kontroli sejmowej – art. 111 dotyczący komisji śledczych, art. 115 dotyczący instytucji

---

<sup>8</sup> Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147.

interpelacji, zapytań czy udzielania odpowiedzi w sprawach bieżących na każdym posiedzeniu Sejmu.

Część przedstawicieli polskiej doktryny prawa konstytucyjnego podnosi fakt, iż językowe sformułowanie art. 95 ust. 2 wyklucza przypisywanie Senatowi funkcji kontrolnej. Wskazuje się także na fakt pomijania przez polską tradycję parlamentarną przyznawania Senatowi szerszych uprawnień kontrolnych. Podkreśla się również, że należy podchodzić z dużą rezerwą do ustanawiania w Regulaminie Senatu lub ustawodawstwie zwykłym uprawnień kontrolnych Senatu lub senatorów.<sup>9</sup> Jedyne rozwiązanie kontrolne przewidziane w Konstytucji odnosi się do udziału senatorów w podejmowaniu decyzji przez Zgromadzenie Narodowe, odnoszącej się do postawienia Prezydenta RP w stan oskarżenia przed Trybunałem Stanu – art. 145 Konstytucji.

Należy jednak zauważyć, że ścisłe trzymanie się wykładni językowej w przypadku art. 95 ust. 2 nie jest w sposób bezdyskusyjny aprobowane w nauce prawa konstytucyjnego. Reprezentowane są dwa kierunki wykładni rozszerzającej dyspozycje art. 95 ust. 2. W myśl pierwszego rozszerza się samo pojęcie kontroli Sejmu nad Radą Ministrów, przyznając pewne kompetencje kontrolne Senatowi, wskazując na fakt, iż obie izby parlamentu mają charakter przedstawicielski i powinny interesować się sprawami istotnymi dla Narodu<sup>10</sup>. W myśl drugiego stanowiska postuluje się rozszerzenie kompetencji kontrolnych Sejmu z wykorzystaniem innych norm konstytucji, w szczególności art. 10, 198 i 203 Konstytucji<sup>11</sup>. Przyjęcie drugiej koncepcji prowadzi do wniosku, że kontrola sejmowa obejmowałaby nie tylko odpowiedzialność polityczną, ale również i konstytucyjną.

#### **4. Jakie uprawnienia wobec prokuratury ma Najwyższa Izba Kontroli?**

W świetle art. 202 Konstytucji Najwyższa Izba Kontroli jest naczelnym organem kontroli państwowej wykonującym kontrolę w ramach określonych przez art. 203 Konstytucji. Wyjaśnienie treści artykułu 203 wymaga uwzględnienia stanowisk kilku dyscyplin nauk

---

<sup>9</sup> Z. Czeszejko – Sochacki, *Prawo parlamentarne w Polsce*, Warszawa 1997, s. 190; patrz: L. Garlicki – komentarz do art. 95, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, Komentarz I, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1999.

<sup>10</sup> P. Sarnecki, *Kompetencje kontrolne Senatu Rzeczypospolitej Polskiej*, Przegląd Sejmowy 2000, Nr 6, s. 15).

<sup>11</sup> M. Kruk, *Funkcja kontrolna Sejmu RP*, Warszawa 2008, s. 38; M. Granat, *Opinia dotycząca konstytucyjnych aspektów projektów uchwał w sprawie powołania komisji śledczej do oceny działalności m.in. organów NBP*, Przegląd Sejmowy 2006, Nr 5, s. 97-98.



prawnych. Z punktu widzenia prawa konstytucyjnego zakres kontroli o charakterze podmiotowym i przedmiotowym NIK wymaga rozważenia w świetle trzech zasad konstytucyjnych – zasady dobra wspólnego – art. 1 Konstytucji, zasady wolności działalności gospodarczej – art. 22 Konstytucji i zasady proporcjonalności – art. 31 ust. 3 Konstytucji. Zasada dobra wspólnego odnosi się do działania zarówno podmiotów publicznych, jak i niepublicznych. **Rolą naczelnego organu kontroli jest badanie czy podmioty uczestniczące w realizacji interesów narodu, takie interesy urzeczywistniają w praktyce.** Oznaczałoby to jednak w tym przypadku, konieczność interpretowania zakresu podmiotowego i przedmiotowego działania naczelnego organu kontroli w sposób maksymalnie szeroki. Ograniczenia zasady wolności gospodarczej warunkowane zasadą dobra wspólnego nie powinny z jednej strony ograniczać istoty wolności (jej ograniczenie jest możliwe w świetle art. 22 Konstytucji tylko ze względu na ważny interes publiczny), z drugiej strony powinny one być podyktowane koniecznością zapewnienia bezpieczeństwa państwu, porządku publicznego, ochrony środowiska, wolności i praw innych osób. Doprowadzenie do konfliktu interesu publicznego i prywatnego sprawia, że koniecznym staje się odwołanie do zasady proporcjonalności. Ograniczenia co do zasady, zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji, nie mogą naruszać istoty wolności i praw. Zasada proporcjonalności, mimo że odnosi się głównie do ustawodawcy, nie może jednak prowadzić do takiej interpretacji normy, która będzie niezgodna z jej istotą. **Interpretacja zakresu podmiotowego i przedmiotowego art. 203 winna iść w kierunku zapewnienia państwu wpływu na kontrolę wykorzystania jego majątku i gromadzonych przez niego funduszy.**

Przez kontrolę „działalności” wymienionych w art. 203 ust. 1 podmiotów należy rozumieć realizację obowiązków wymienionych w ustawach i innych aktach prawnych. Kontroli podlegają zarówno działania, jak i zaniechania podmiotów objętych kontrolą. Konstrukcja art. 203 Konstytucji wskazuje, że zamiarem ustawodawcy jest objęcie kontrolą wszystkich podmiotów, które wykorzystują majątek publiczny, środki państwowe lub komunalne oraz wywiązują się z zobowiązań finansowych na rzecz państwa. Zakres tej kontroli, biorąc pod uwagę status podmiotu kontrolowanego, jest jednak zróżnicowany.

Przepis art. 203 ust. 1 Konstytucji określa podmiotowy zakres kompetencji NIK. Ustawodawca kontrolowane podmioty określił w sposób ogólny (z wyjątkiem Narodowego Banku Polskiego). Pojęcie pierwszego z wymienionych podmiotów kontrolowanych przez NIK - administracji rządowej, nie jest jednak wyjaśnione na gruncie Konstytucji. W świetle

przepisów rozdziału VI Konstytucji oraz ustawy o administracji rządowej w województwie oraz innych ustaw, organami administracji rządowej są: Rada Ministrów, Prezes Rady Ministrów, ministrowie, określone w ustawach komitety, których przewodniczący wchodzi w skład Rady Ministrów, organy centralne podporządkowane następującym podmiotom: Radzie Ministrów, Prezesowi Rady Ministrów lub ministrom, np. Główny Urząd Statystyczny, wojewodowie i kierownicy zespolonych służb, inspekcji i straży, wykonujący zadania i kompetencje wynikające z ustaw w imieniu wojewody lub własnym, oraz organy administracji niezespolonej. Niewątpliwie nie możemy do powyższej grupy podmiotów zaliczyć prokuratury.

Odpowiedź na pytanie czy NIK może kontrolować działalność Prokuratora Generalnego wymaga refleksji nad usytuowaniem tego organu w strukturze organów państwowych. Konstytucja nie określa wprost do jakiej grupy organów można zaliczyć prokuraturę jako organ ochrony prawnej. Z punktu widzenia ustrojowo-prawnego implikuje to zakres uprawnień kontrolnych Najwyższej Izby Kontroli wobec prokuratury. Prokuratura nie jest organem administracji publicznej,<sup>12</sup> niektórzy nawet uważają, że ma swoistą amorficzną postać, na co wpływ ma treść art. 1 ustawy o prokuraturze. To powoduje, że nie może być uznawana za podmiot stosunków prawnych w ramach jakiegokolwiek gałęzi prawa. Skutkiem przyjęcia takiego założenia jest niemożność znalezienia wystarczających podstaw do ustawowej specyfikacji jej pozycji względem innych organów państwa (w znaczeniu ścisłym) i związanych z tym atrybutów.<sup>13</sup>

Prokuratura, przed zmianami dokonany po wejściu w życie ustawy z dnia 9 października 2009 roku o zmianie ustawy o prokuraturze oraz niektórych ustaw (Dz. U. Nr 178, poz. 1375), nie należała wprost do grona organów administracji rządowej, a jedynie podlegała Ministrowi Sprawiedliwości, jako jednocześnie sprawującemu funkcję Prokuratora Generalnego.

Należy uznać, że przed nowelizacją ustawy o prokuraturze należałoby zaliczyć Prokuratora Generalnego do grona organów mieszczących się obok systemu organizacyjnego rządu.

Nowelizacja ustawy nie rozstrzygnęła problemów ustrojowych tego organu, choć trudno założyć, że ustawodawca ich wówczas nie dostrzegął. Wskazanie, że prokuratura jest organem ochrony prawnej może sugerować, że dalekosiężnym zamierzeniem ustawodawcy było

---

<sup>12</sup> Patrz. Wyrok WSA z 15 03 2007, syg. akt 1687/06, LEX nr 316667.

<sup>13</sup> Tak. B. Mik, *Nowe gwarancje niezależności prokuratury i prokuratorów – fakt czy iluzja*, „Prokuratura i Prawo”, 2010/5/102.

umieszczenie tego organu w rozdziale IX Konstytucji – **Organy kontroli państwowej i ochrony prawa**. Nie ma wątpliwości, że przez regulację konstytucyjną prokuratury wiedzie droga do stabilizacji tego organu.

Jestem przekonany, że lepszym jednak rozwiązaniem byłoby usytuowanie prokuratury jako organu wymiaru sprawiedliwości w rozdziale VIII Konstytucji (oczywiście wymagałoby to zmiany tytułu danego rozdziału). Nie rozwijając szczegółowo argumentów za takim usytuowaniem prokuratury w Konstytucji wydaje się, że należy wziąć pod uwagę specyfikę działania tego organu zbliżającą go do funkcji orzeczniczych sądów, stosowanie środków zapobiegawczych czy też względy tradycji okresu II Rzeczypospolitej, kiedy to prokuratury działały przy sądach powszechnych. Nie bez znaczenia jest również fakt, że w wielu państwach współczesnej Europy prokuratury włączono do systemu sądownictwa.

W gronie podmiotów podlegających kontroli, a określonych w art. 203 ust. 1 Konstytucji, prokuraturę należy zaliczyć do grupy **innych państwowych jednostek organizacyjnych**

Konstytucja stwierdza w art. 203 ust. 1, że kontroli NIK podlegają również „inne państwowe jednostki organizacyjne”. Są to jednostki, na których funkcjonowanie wpływ zachowuje państwo – co do zasady powoływane są one do realizacji zadań państwa. Ich istota polega na tym, że:

- a) są jednostkami organizacyjnymi,
- b) ze względu na posiadanie mienia państwowego są jednostkami państwowymi,
- c) mają wyodrębniony rachunkowo i organizacyjnie majątek trwały i obrotowy,
- d) nie posiadają odrębnej osobowości prawnej, ale w obrocie prawnym korzystają z osobowości prawnej Skarbu Państwa – mają więc status *stationes fisci*,
- e) forma organizacyjna jednostki i zasady jej gospodarki finansowej określone są w akcie normatywnym, na mocy którego powołano daną jednostkę.

W świetle ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych są to jednostki budżetowe i państwowe fundusze celowe. W formie jednostek budżetowych funkcjonują przede wszystkim organy administracji rządowej. W formie jednostek organizacyjnych, będących jednostkami budżetowymi, ale niebędących osobami prawnymi funkcjonują obok prokuratury również archiwa państwowe, Instytut Pamięci Narodowej oraz niektóre agencje państwowe, np. Państwowa Agencja Rozwiązywania Problemów Alkoholowych.

obiektywny Prezes Rady Ministrów mógł realizować swoje uprawnienia wynikające z art. 10e ustawy o prokuraturze musi mieć możliwość weryfikowania danych zamieszczanych w sprawozdaniach z działalności prokuratury. Prezes Rady Ministrów w świetle art. 6 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli może zlecać przeprowadzenie przez NIK kontroli. Niewątpliwie w tej grupie mogą być zlecenia dotyczące ścigania przestępstw oraz strzeżenia praworządności przez organy prokuratury. Zlecenie takie nie może jednak dotyczyć dokonywania ocen i informacji o biegu postępowania w konkretnej sprawie czy wręcz ocen z punktu widzenia legalności prowadzonych przez prokuraturę postępowań karnych. Należy mieć również poważne wątpliwości, czy ze względów merytorycznych NIK jest organem właściwym do oceny właściwego stosowania prawa przez organy prokuratury. Wykonywanie zadań przez prokuraturę w ramach ustawowego pojęcia strzeżenia praworządności wymaga analizy zakresu wszystkich czynności określonych w art. 3 ustawy o prokuraturze. Niektóre z nich – szczególnie te określone w art. 3 ust. 1 pkt 1, 2, 4, 6 i 7, przy hipotetycznym objęciu ich kontrolą, mogłyby godzić w ustawową zasadę niezależności prokuratorów. Nie oznacza to jednak odmówienia Najwyższej Izbie Kontroli prawa do wykonywania kontroli postępowań prowadzonych przez prokuraturę w celu oceny sposobu realizowania ustawowych zadań prokuratury określonych w art. 2 ustawy o prokuraturze.

Zauważmy jednak, że ustawowa niezależność prokuratorów przy wykonywaniu czynności określonych w ustawach nie ma swojego przełożenia na postanowienia Konstytucji, które pozostały niezmiennie. Dlatego też w tym zakresie nowe sformułowania ustawy o prokuraturze, akcentujące niezależność prokuratorów są niezgodne z art. 203 Konstytucji, która pozwala na kontrolę działalności tej jednostki organizacyjnej państwa, jaką jest prokuratura, w pełnym zakresie. Niewątpliwie ustawodawca winien dostrzec szybko ten problem i umieścić prokuraturę w Konstytucji określając jej status prawno–ustrojowy oraz akcentując zachowanie zasady niezależności przy wykonywaniu czynności ustawowych.

**5. Czy Najwyższa Izba Kontroli, działając na podstawie art. 203 ust. 3 Konstytucji, może kontrolować z punktu widzenia legalności prowadzone przez prokuraturę postępowanie karne?**

Określony w art. 203 ust. 3 Konstytucji zakres kontroli ma być dopełnieniem katalogu podmiotów wymienionych wcześniej w art. 203 ust. 1 i 2. Określenie „inne jednostki organizacyjne” poddawane kontroli NIK niewątpliwie obejmuje podmioty niepaństwowe i niekomunalne – w tym podmioty gospodarcze, ale tylko w zakresie, w jakim wykorzystują majątek lub środki państwowe lub komunalne oraz wywiązują się one z zobowiązań finansowych na rzecz państwa.

Podmioty te mogą mieć charakter prywatny, zagraniczny, mogą być podmiotami o kapitale mieszanym (jednak bez przewagi kapitału publicznego). Nie ma również znaczenia posiadanie lub brak osobowości prawnej. Natomiast kontrola podmiotów gospodarczych, o których stanowi art. 203 ust. 3 jest kontrolą przedsiębiorców (ustawa z 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2004 r. Nr 173, poz. 1807). Definicję przedsiębiorcy zawiera art. 4 ust. 1 i 2 tej ustawy, który stanowi, że przedsiębiorcą jest osoba fizyczna, osoba prawna oraz jednostka organizacyjna niebędąca osobą prawną, której odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną – wykonująca we własnym imieniu działalność gospodarczą. Za przedsiębiorców uznaje się także wspólników spółki cywilnej w zakresie wykonywanej przez nich działalności gospodarczej

Należy zauważyć, że pomimo odwoływania się przez inne ustawy do powyższego rozumienia przedsiębiorcy, w ustawodawstwie polskim występują również inne definicje przedsiębiorcy niż wymieniona we wspomnianej ustawie. Inne rozumienie tego terminu przyjmuje ustawa o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (art. 2 ustawy), ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów (art. 4 ustawy). Podmioty niemieszczące się w pojęciu przedsiębiorców (podmiotów gospodarczych) mieszczą się w pojęciu innych jednostek organizacyjnych – tak więc dla zakresu podmiotowego kontroli NIK nie ma to znaczenia. Z zakresu pojęciowego art. 203 ust. 3 wynika, że kontrola prokuratury w oparciu o wyżej wymieniony przepis jest niemożliwa.