

**Sprawozdanie**  
**Prokuratora Generalnego**  
**z rocznej działalności prokuratury**  
**w 2013 roku**

Warszawa, marzec 2014 r.



PROKURATURA  
GENERALNA



## **TOM I**

|  |     |
|--|-----|
| Wstęp .....  | 1   |
| I. Sytuacja kadrowa i finansowa prokuratury .....  | 5   |
| II. Postępowanie przygotowawcze.....   | 87  |
| III. Postępowanie sądowe .....   | 193 |
| IV. Współpraca prokuratury z podmiotami zewnętrznymi oraz koordynowanie działalności w zakresie ścigania przestępstw ..... | 269 |

## **TOM II**

|  |     |
|--|-----|
| V. Międzynarodowa współpraca prokuratury .....   | 315 |
| VI. Gromadzenie, przetwarzanie i analizowanie danych w systemach informatycznych oraz współpraca z Szefem Krajowego Centrum Informacji Kryminalnych..... | 359 |
| VII. Opiniowanie projektów aktów normatywnych .....  | 371 |
| VIII. Podejmowanie innych czynności określonych w ustawach .....   | 461 |
| IX. Działania usprawniające organizację pracy Prokuratury Generalnej i pozostałych powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury.....               | 497 |
| X.Działalność wojskowych jednostek organizacyjnych prokuratury.....  | 567 |
| XI.Działalność prokuratorów Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu .....                                    | 607 |



## **V. Międzynarodowa współpraca prokuratury**

### **1. Współpraca międzynarodowa prokuratury i sposób jej wykonywania**

Współpraca międzynarodowa prokuratury obejmuje przede wszystkim pomoc prawną realizowaną poprzez obrót prawny z zagranicą w prowadzonych postępowaniach przygotowawczych. W ramach polskiej prokuratury wykonują ją powszechne jednostki organizacyjne prokuratury, wojskowe jednostki organizacyjne prokuratury oraz Instytut Pamięci Narodowej – Komisja Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu.

Za przygotowanie dokumentów i wniosków kierowanych za granicę (bezpośrednio, bądź za pośrednictwem Departamentu Współpracy Międzynarodowej Prokuratury Generalnej), w większości prokuratur, odpowiadają prokuratorzy specjalizujący się w tematyce obrotu prawnego z zagranicą. W przeważającej części powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury prokuratorzy zajmujący się obrotem prawnym z zagranicą wykonują swoje obowiązki w wydziałach nadzoru nad postępowaniem przygotowawczym prokuratur okręgowych.

Całokształt współpracy międzynarodowej prokuratury koordynuje i nadzoruje Departament Współpracy Międzynarodowej Prokuratury Generalnej, w skład którego wchodzi: Wydział Obrotu Prawnego z Zagranicą oraz Wydział Spraw Międzynarodowych.

Do zadań Wydziału Obrotu Prawnego z Zagranicą należy, w szczególności, nadzorowanie realizacji wniosków o pomoc prawną w sprawach karnych kierowanych za granicę oraz nadzorowanie i koordynowanie wykonywania wniosków o pomoc prawną, pochodzących z zagranicy. Wydział współpracuje też z Ministerstwem Sprawiedliwości w sprawach dotyczących przejęcia i przekazania ścigania karnego oraz w postępowaniach ekstradycyjnych, a także, w ograniczonym zakresie, w sprawach pomocy prawnej.

Obok obrotu prawnego z zagranicą, wykonywanego na rzecz polskich prokuratur i organów państw obcych, działalność międzynarodowa prokuratury obejmuje:

- współpracę z organami Unii Europejskiej i Rady Europy,
- współpracę Prokuratora Generalnego z przedstawicielami organów centralnych prokuratur państw obcych,
- współpracę z przedstawicielstwami dyplomatycznymi i organizacjami międzynarodowymi.

Za realizację tych zadań odpowiada Wydział Spraw Międzynarodowych Departamentu Współpracy Międzynarodowej Prokuratury Generalnej.

Skuteczność ścigania przestępstw w coraz większym stopniu uzależniona jest od szerokiej współpracy międzynarodowej. Wypracowywaniu wspólnej strategii zwalczania przestępstw znajdujących się w szczególnym zainteresowaniu społeczności międzynarodowej i wymianie doświadczeń w tym zakresie służy współpraca polskiej prokuratury z organami sądowymi państw członkowskich Unii Europejskiej i Eurojustem oraz właściwymi organami innych państw. W tym celu polscy prokuratorzy uczestniczą w szkoleniach i konferencjach międzynarodowych. Zadania w tym zakresie wykonuje przede wszystkim Departament do Spraw Przestępczości Zorganizowanej i Korupcji Prokuratury Generalnej (przestępstwa korupcyjne, terroryzm, pranie pieniędzy, handel ludźmi, obrót środkami odurzającymi i psychotropowymi) oraz Departament Postępowania Przygotowawczego Prokuratury Generalnej (przestępstwa wynikające z ksenofobii, rasizmu, dyskryminacji i nietolerancji, przestępczość cybernetyczna, pornografia dziecięca, przemoc w rodzinie, przestępstwa na szkodę środowiska naturalnego, przestępstwa naruszające prawa autorskie, przestępstwa przeciwko prawom pracowniczym). Natomiast prokuratorzy Departamentu Współpracy Międzynarodowej Prokuratury Generalnej uczestniczą w spotkaniach międzynarodowych, których tematyka dotyczy usprawnienia obrotu prawnego z zagranicą w sprawach karnych.

## **2. Obrót prawny z zagranicą**

Obrót prawny z zagranicą w sprawach karnych oznacza współpracę pomiędzy sądami i prokuraturami (ewentualnie innymi uprawnionymi organami) różnych państw w konkretnych postępowaniach karnych i obejmuje pomoc prawną, transfer postępowań karnych, europejski nakaz aresztowania oraz ekstradycję.

### **2.1. Pomoc prawna**

Pomoc prawna pomiędzy Polską a państwami członkowskimi Unii Europejskiej odbywa się na podstawie ratyfikowanych przez Polskę:

- Europejskiej Konwencji o pomocy prawnej w sprawach karnych z 20 kwietnia 1959 roku i Protokołu dodatkowego (Dz. U. z 1999 r. Nr 76, poz. 854) oraz Drugiego protokołu dodatkowego do Europejskiej konwencji o pomocy prawnej w sprawach karnych (Dz. U. z 2004 r. Nr 139, poz. 1476),
- Konwencji o pomocy prawnej w sprawach karnych pomiędzy Państwami Członkowskimi Unii Europejskiej, przyjętej 29 maja 2000 roku w Brukseli na podstawie art. 34 ust. 2 lit. d) Traktatu o Unii Europejskiej (Dz. U. z 2007 r. Nr 135, poz. 950),

- Protokołu z 16 października 2001 roku do Konwencji o pomocy prawnej w sprawach karnych pomiędzy Państwami Członkowskimi Unii Europejskiej (Dz. U. z 2007 r. Nr 135, poz. 950).

Międzynarodowa pomoc prawna z krajami spoza Unii Europejskiej wykonywana jest, w szczególności, na podstawie ratyfikowanych przez Polskę:

- Europejskiej Konwencji o pomocy prawnej w sprawach karnych z 20 kwietnia 1959 roku i Protokołu dodatkowego (Dz. U. z 1999 r. Nr 76, poz. 854) oraz Drugiego protokołu dodatkowego do Europejskiej konwencji o pomocy prawnej w sprawach karnych (Dz. U. z 2004 r. Nr 139, poz. 1476),
- umów dwustronnych dotyczących pomocy prawnej zawartych pomiędzy państwami.

Podstawę prawną do podejmowania współpracy w omawianej dziedzinie stanowią ponadto:

- konwencje Rady Europy, np. Prawnokarna konwencja o korupcji z 27 stycznia 1999 roku (Dz. U. z 2005 r. Nr 29, poz. 249) i Konwencja o praniu, ujawnianiu, zajmowaniu i konfiskacie dochodów pochodzących z przestępstwa oraz o finansowaniu terroryzmu z 16 maja 2005 roku (Dz. U. z 2008 r. Nr 165, poz. 1028),
- tzw. konwencje sektorowe Organizacji Narodów Zjednoczonych, np. Konwencja Narodów Zjednoczonych o zwalczaniu nielegalnego obrotu środkami odurzającymi i substancjami psychotropowymi z 20 grudnia 1988 roku (Dz. U. z 1995 r. Nr 69, poz. 15), Konwencja Narodów Zjednoczonych przeciwko korupcji z 31 października 2003 roku (Dz. U. z 2007 r. Nr 84, poz. 563), Konwencja Narodów Zjednoczonych przeciwko międzynarodowej przestępczości zorganizowanej z 15 listopada 2000 roku, (Dz. U. z 2005 r. Nr 18, poz. 158).

W przypadku braku stanowionych regulacji prawnych w zakresie międzynarodowej współpracy w sprawach karnych, wiążących Polskę z innymi państwami, przy inicjowaniu i wykonywaniu czynności obrotu prawnego z zagranicą zastosowanie znajduje zasada wzajemności.

W ramach Unii Europejskiej obrót prawny z zagranicą ma, co do zasady, charakter zdecentralizowany. Bezpośredniość kontaktów i przekazywania wniosków o pomoc prawną między prokuraturami (lub sądami) państw członkowskich wynika z Konwencji o wzajemnej pomocy prawnej w sprawach karnych między Państwami Członkowskimi Unii Europejskiej z 2000 roku (nie ratyfikowanej jedynie przez Grecję, Irlandię i Włochy).

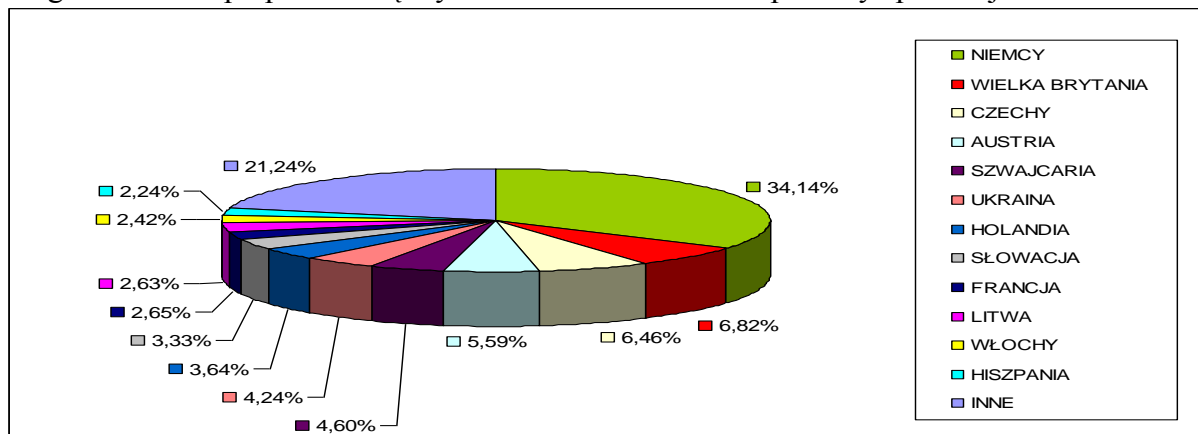
Możliwość taką daje także Drugi Protokół Dodatkowy z 8 listopada 2001 roku do Europejskiej Konwencji o pomocy prawnej w sprawach karnych z 1959 roku, który ratyfikowało 28 państw.

Z państwami, w odniesieniu do których nie mają zastosowania powyższe umowy, ogólnie obowiązującą w obrocie prawnym z zagranicą jest zasada centralizmu, przejawiająca się w przekazywaniu wniosków o pomoc prawną za pośrednictwem organu centralnego, a więc w ramach postępowania przygotowawczego w polskiej prokuraturze – przy udziale Prokuratury Generalnej (Departament Współpracy Międzynarodowej) i Ministerstwa Sprawiedliwości. Najczęściej wnioski i materiały zgromadzone w wyniku ich realizacji przekazywane są drogą dyplomatyczną, niekiedy zaś – w przypadku istnienia takiego zobowiązania dwustronnego – bezpośrednio pomiędzy centralnymi organami wymiaru sprawiedliwości i ochrony prawnej.

Podkreślić należy, że - w wyniku procesów integracyjnych w Unii Europejskiej - szereg rozwiązań prawnych ułatwiających i upraszczających procedurę pomocy prawnej w sprawach karnych pomiędzy państwami członkowskimi, wynikających m. in. z zasady wzajemnego uznawania orzeczeń w sprawach karnych, zostało wprowadzonych do Kodeksu postępowania karnego (np. orzeczenia o zatrzymaniu dowodów lub mające na celu zabezpieczenie mienia).

W 2013 roku największą liczbę wniosków o udzielenie pomocy prawnej – kierowanych z i do Polski – odnotowano w stosunkach z Republiką Federalną Niemiec (3 573 wnioski = 34,14%), Wielką Brytanią (714 wniosków = 6,82%), Czechami (676 wniosków = 6,46%), Austrią (585 wniosków = 5,59%), Szwajcarią (481 wniosków = 4,60%), Ukrainą (444 wnioski = 4,24%), Holandią (381 wniosków = 3,64%), Słowacją (349 wniosków = 3,33%), Francją (277 wniosków = 2,65%), Litwą (275 wniosków = 2,63%), Włochami (253 wnioski = 2,42%) oraz Hiszpanią (234 wnioski = 2,24%). Procentowo skalę obrotu z poszczególnymi krajami obrazuje diagram numer 1.

Diagram 1. Współpraca międzynarodowa w zakresie pomocy prawnej w 2013 roku





### 2.1.1. Wnioski o pomoc prawną skierowane przez stronę polską

W 2013 roku prokuratura skierowała łącznie 5 945 wniosków o udzielenie pomocy prawnej, z czego 5 167 zostało wysłanych bezpośrednio do zagranicznych organów sądowych. Za pośrednictwem organu centralnego wyekspediowano natomiast 778 wniosków.

Polscy prokuratorzy najczęściej występowali z wnioskami o pomoc prawną do Niemiec (1 920), Wielkiej Brytanii (617), Ukrainy (379), Holandii (253), Czech (241), Włoch (223), Francji (208), Hiszpanii (202), Stanów Zjednoczonych Ameryki (156), Belgii (145), Słowacji (129), Litwy (121), oraz Austrii (106).

W porównaniu z 2012 rokiem oznacza to wzrost łącznej liczby skierowanych wniosków o 7,47% (wzrost o 8,85% wniosków kierowanych bezpośrednio oraz spadek o 0,89% wniosków kierowanych za pośrednictwem organu centralnego). Zależność tę obrazuje diagram numer 2.

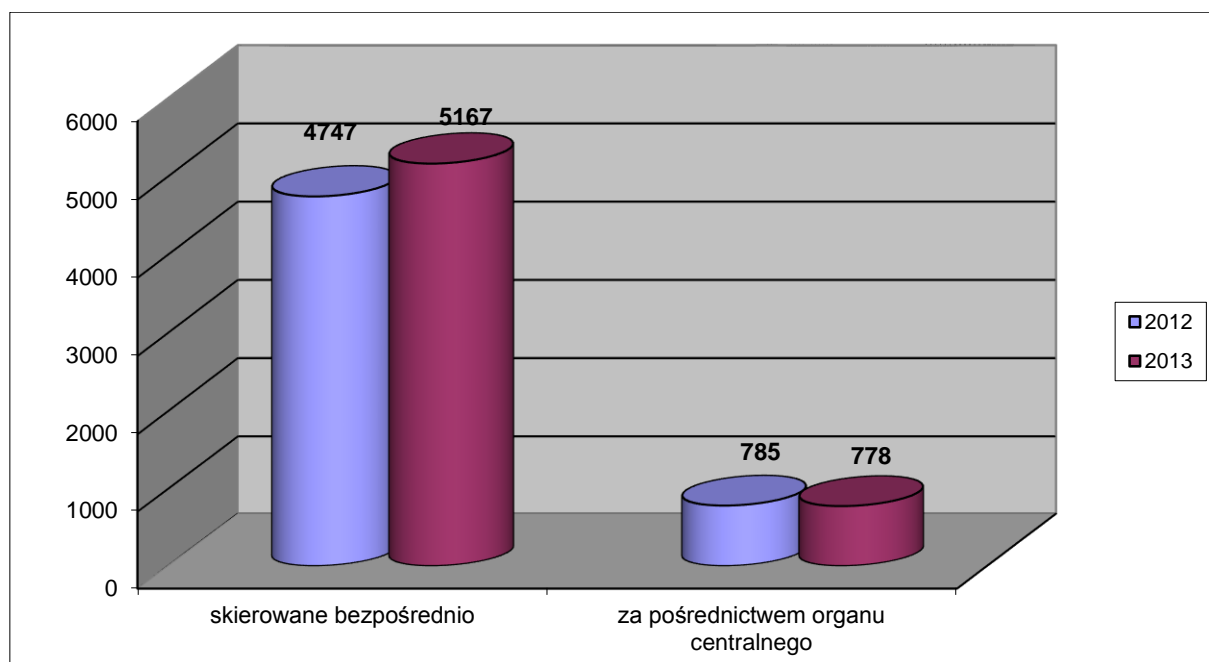
W 5 przypadkach strona polska wnioskowała o przeprowadzenie czynności procesowych w formie wideokonferencji. W badanym okresie zrealizowano jeden wniosek strony polskiej o przesłuchanie świadka za granicą w tej formie.

Czas oczekiwania na wykonanie skierowanych za granicę wniosków wynosił w roku 2013 średnio 5 miesięcy, jednakże jest on bardzo zróżnicowany dla różnych państw oraz uzależniony od stopnia skomplikowania i ilości wnioskowanych czynności.

Tabela 1. Wnioski o udzielenie pomocy prawnej skierowane przez stronę polską

| Prokuratura apelacyjna         | Wnioski o udzielenie pomocy prawnej skierowane bezpośrednio | Wnioski o udzielenie pomocy prawnej skierowane za pośrednictwem organu centralnego |
|--------------------------------|---|--|
| Białystok                      | 364   | 67   |
| Gdańsk                         | 482   | 60   |
| Katowice                       | 408   | 53   |
| Kraków                         | 484   | 87   |
| Lublin                         | 311   | 51   |
| Łódź                           | 254   | 35   |
| Poznań                         | 502   | 83   |
| Rzeszów                        | 165   | 14   |
| Szczecin                       | 622   | 39   |
| Warszawa                       | 772   | 203  |
| Wrocław                        | 670   | 67   |
| Instytut Pamięci Narodowej     | 133   | 12   |
| Wojskowe jednostki prokuratury | -   | 7  |
| <b>Razem</b>                   | <b>5167</b>   | <b>778</b>   |

Diagram 2. Ilość polskich wniosków o udzielenie pomocy prawnej w latach 2012 – 2013



### **2.1.2. Wnioski o udzielenie pomocy prawnej kierowane na podstawie art. 586 § 1 Kodeksu postępowania karnego**

Na podstawie art. 586 § 1 Kodeksu postępowania karnego polscy prokuratorzy zwracają się do polskich przedstawicielstw dyplomatycznych lub urzędów konsularnych o doręczenie pism przebywającym za granicą osobom, które mają obywatelstwo polskie, lub o przesłuchanie takich osób w charakterze podejrzanego, świadka lub biegłego. W 2013 r. prokuratorzy wystąpili z takimi wnioskami łącznie w 1 341 sprawach.

### **2.1.3. Wnioski o pomoc prawną skierowane do Polski**

W roku 2013 do polskich prokuratur wpłynęło 4 520 wniosków pochodzących od zagranicznych organów sądowych, z czego - 2 990 w obrocie zdecentralizowanym, a pozostałe - 1 530, za pośrednictwem organu centralnego.

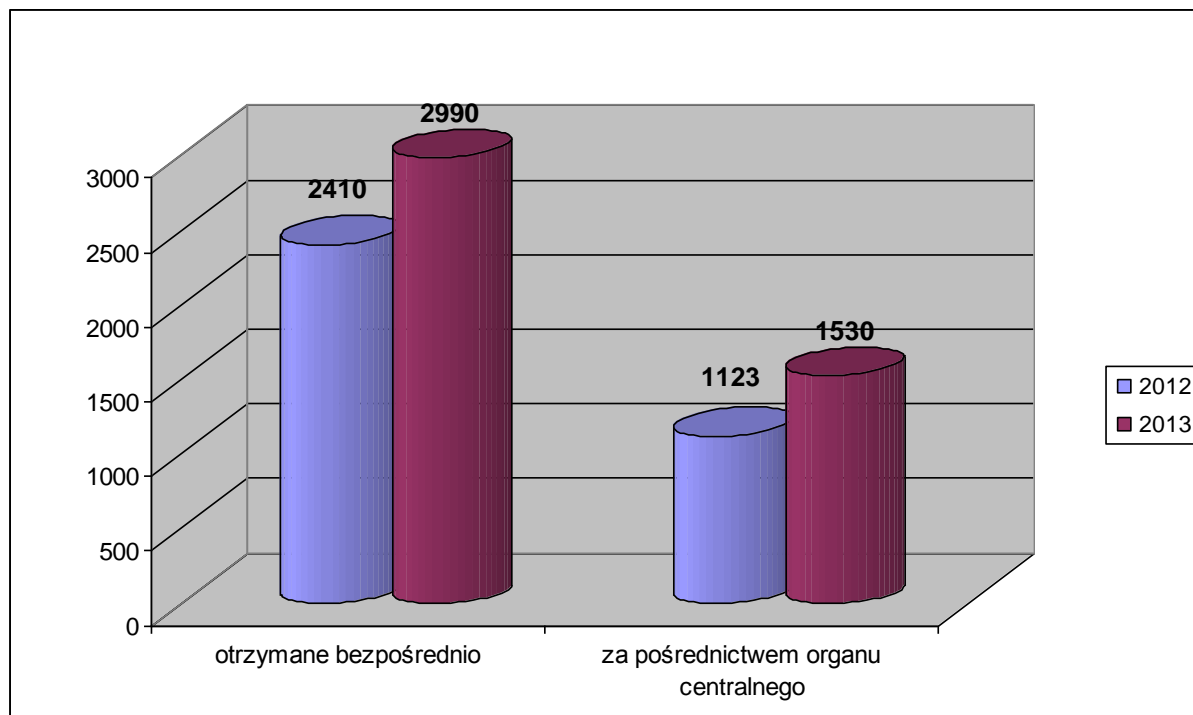
Najczęściej polscy prokuratorzy otrzymywali odezwy z Niemiec (1 653), Austrii (479), Czech (435), Szwajcarii (426), Słowacji (220), Litwy (154), Holandii (128), Białorusi (124), Węgier (102), Wielkiej Brytanii (97), Rumunii (86), Belgii (75) oraz Francji (69).

Tabela 2. Wnioski o udzielenie pomocy prawnej otrzymane przez stronę polską

| Prokuratura apelacyjna         | Wnioski o udzielenie pomoc prawnej otrzymane bezpośrednio | Wnioski o udzielenie pomocy prawnej otrzymane za pośrednictwem organu centralnego |
|--------------------------------|---|---|
| Białystok                      | 126   | 84  |
| Gdańsk                         | 259   | 109   |
| Katowice                       | 356   | 208   |
| Kraków                         | 226   | 162   |
| Lublin                         | 202   | 122   |
| Łódź                           | 175   | 94  |
| Poznań                         | 239   | 154   |
| Rzeszów                        | 98  | 56  |
| Szczecin                       | 277   | 56  |
| Warszawa                       | 591   | 326   |
| Wrocław                        | 430   | 149   |
| Instytut Pamięci Narodowej     | 11  | 4   |
| Wojskowe jednostki prokuratury | -   | 6   |
| <b>Razem</b>                   | <b>2 990</b>  | <b>1 530</b>  |

W porównaniu z 2012 rokiem oznacza to wzrost łącznej liczby otrzymanych wniosków o 27,94%, przy czym ilość wniosków otrzymanych bezpośrednio wzrosła o 24,07%, a poprzez organ centralny - o 36,24%. Zależność tę prezentuje diagram nr 3.

Diagram 3. Ilość otrzymanych wniosków o udzielenie pomocy prawnej w 2012 – 2013



W 2013 roku, w 21 przypadkach strona występująca o pomoc prawną (w większości – Holandia – 12 wniosków) wносиła o przeprowadzenie czynności procesowych w drodze wideokonferencji. W tej formie zrealizowano 13 wniosków.

W 2013 roku wykonano 3 700 odezwo (w tym 2 462 otrzymanych bezpośrednio i 1 238 otrzymanych za pośrednictwem organu centralnego), czyli o 24,96% więcej, w porównaniu z rokiem poprzednim.

Średni czas realizacji wniosków o pomoc prawną w 2013 roku wynosił 2 miesiące.

## **2.2. Wspólne zespoły śledcze**

Pomoc prawna w postępowaniu przygotowawczym między polskimi organami uprawnionymi do prowadzenia postępowania oraz właściwymi organami państwa członkowskiego Unii Europejskiej lub innego państwa może także polegać na wykonywaniu czynności procesowych w ramach wspólnego zespołu śledczego. Po stronie polskiej zespół powołuje Prokurator Generalny. Drugim sygnatariuszem porozumienia jest właściwy organ innego państwa. Regulacje dotyczące tej formy pomocy prawnej znajdują się w art. 589b-589f Kodeksu postępowania karnego.

Wspólny zespół śledczy (ang. *joint investigation team – JIT*) może działać na terytorium Polski lub na terytorium innego państwa. Współdziałanie funkcjonariuszy, co najmniej dwóch lub większej liczby państw, w ramach wspólnego zespołu, umożliwia bieżącą współpracę w postępowaniu i ułatwia wymianę informacji pomiędzy organami państw uczestniczących w zespole. Ponadto, praca w zespole upraszcza i skraca procedury pozyskiwania materiału dowodowego z obszaru obcej jurysdykcji.

W 2013 roku zawarto następujące porozumienia o utworzeniu wspólnych zespołów śledczych:

- dnia 30 września 2013 roku porozumienie dotyczące spraw Prokuratury Apelacyjnej w Białymstoku oraz Prokuratury w Kownie, Litwa;
- dnia 26 listopada 2013 roku porozumienie dotyczące spraw Prokuratury Okręgowej w Nowym Sączu oraz Prokuratury w Brasovie, Rumunia;
- dnia 29 listopada 2013 roku porozumienie dotyczące spraw Prokuratury Okręgowej w Zielonej Górze oraz Prokuratury we Frankfurcie nad Odrą, Niemcy.

Ponadto kontynuował swoją działalność polsko-czeski wspólny zespół śledczy. W ramach działalności polsko-czeskiego zespołu, w 2013 roku korzystano z możliwości finansowania jego działalności zapewnionej przez środki pochodzące z funduszy Eurojustu.

W 2013 roku prowadzono konsultacje na temat utworzenia kolejnych zespołów z właściwymi organami Niemiec, Holandii oraz Wielkiej Brytanii.

Funkcję krajowego punktu kontaktowego do spraw wspólnych zespołów śledczych pełni prokurator Departamentu Współpracy Międzynarodowej Prokuratury Generalnej. Do jego zadań należy przede wszystkim doradztwo przy tworzeniu wspólnych zespołów śledczych, przygotowanie projektu porozumienia o ustanowieniu takiego zespołu, upowszechnianie doświadczeń krajowych i europejskich w tym zakresie, koordynowanie działań związanych z utworzeniem oraz funkcjonowaniem zespołu oraz popularyzowanie tej formy współpracy międzynarodowej oraz roli Eurojustu w tym zakresie.

W roku 2013 prokurator pełniący tę funkcję, popularyzował wiedzę na temat wspólnych zespołów śledczych w trakcie wykładów w Dębem oraz w Warszawie, których uczestnikami byli prokuratorzy zajmujący się obrotem prawnym z zagranicą. Prezentował także polskie doświadczenia związane z wykorzystywaniem zespołów podczas szkolenia zorganizowanego w Lyonie dla prokuratorów, sędziów oraz wyższych funkcjonariuszy policji państw członkowskich Unii Europejskiej. Jest on również autorem poświęconego temu zagadnieniu rozdziału w publikacji „Metodyka pracy w sprawach karnych ze stosunków międzynarodowych” (C.H. Beck, KSSiP, Warszawa, 2013).

Dotychczasowe doświadczenia i efekty współpracy w formie wspólnego zespołu śledczego zostały bardzo wysoko ocenione przez wszystkie jednostki zaangażowane we współpracę w tej formie.

### **2.3. Transfer postępowań karnych**

Instytucja przejęcia i przekazania ścigania karnego polega na – uzasadnionym interesem wymiaru sprawiedliwości - zaniechaniu ścigania przestępstwa przez państwo, na którego terytorium zostało ono popełnione i przekazaniu postępowania do dalszego prowadzenia innemu państwu.

Przekazanie ścigania przez Polskę innemu państwu może nastąpić wówczas, kiedy sprawa dotyczy przestępstwa popełnionego przez cudzoziemca na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, a interes wymiaru sprawiedliwości wymaga takiego przekazania. Ma to miejsce najczęściej wówczas, gdy podejrzany opuścił Polskę, przez co utrudnione jest prowadzenie przeciwko niemu postępowania karnego. Wniosek o przejęcie ścigania może zostać przedłożony państwu, którego podejrzany jest obywatelem albo gdzie ma on miejsce stałego zamieszkania, bądź odbywa lub będzie odbywał karę pozbawienia wolności. Wniosek taki skierować można również do państwa, w którym wszczęto przeciwko podejrzanemu

postępowanie karne. W przypadku, gdy pokrzywdzony przestępstwem jest obywatelem polskim, przekazanie ścigania wymaga wcześniejszego uzyskania jego zgody.

Przejęcie ścigania przez Polskę może nastąpić w analogicznych sytuacjach – gdy przestępstwo za granicą popełnił obywatel polski lub osoba mająca w Polsce stałe miejsce zamieszkania, albo która odbywa (będzie odbywać) w polskim zakładzie karnym karę pozbawienia wolności, bądź też wszczęto przeciwko takiej osobie postępowanie karne.

Zgodnie z przepisami Kodeksu postępowania karnego, w przedmiocie występowania z wnioskiem o przejęcie lub przekazanie ścigania oraz przyjmowania takich wniosków obowiązuje - z kilkoma wyjątkami - zasada centralizmu. Organem, który podejmuje decyzje w tym zakresie, jest Minister Sprawiedliwości, albo – gdy wynika to z umowy – Prokurator Generalny.

Ponieważ Polska nie jest stroną Europejskiej Konwencji o przekazywaniu ścigania z 15 maja 1972 roku, podstawą prawną współpracy w zakresie przekazania i przejęcia ścigania są międzynarodowe umowy dwustronne lub zaaprobowane przez stronę wezwaną wystąpienia Ministra Sprawiedliwości o przejęcie ścigania w konkretnych sprawach. Niektóre z umów, bądź podpisanych na ich podstawie porozumień dwustronnych, dopuszczają bezpośrednie przekazywanie wniosków o przejęcie ścigania pomiędzy organami sądowymi albo organami sądowymi i organem centralnym (Czechy, Litwa, Słowacja i Ukraina).

Projekt wniosku o przejęcie ścigania karnego przez państwo obce jest przygotowywany przez Departament Współpracy Międzynarodowej Prokuratury Generalnej. Następnie jest on przekazywany Ministrowi Sprawiedliwości albo Prokuratorowi Generalnemu (w zależności od postanowień umowy), w celu podjęcia decyzji w tym zakresie.

Podobny charakter do instytucji przejęcia i przekazania ścigania karnego posiada (przewidziany w Europejskiej Konwencji o pomocy prawnej w sprawach karnych z 20 kwietnia 1959 roku) wniosek o wszczęcie postępowania karnego. Złożenie takiego wniosku nie ma jednak tak daleko idących skutków jak przekazanie ścigania, gdyż nie jest równoznaczne ze zrzeczeniem się jurysdykcji w odniesieniu do sprawcy przestępstwa.

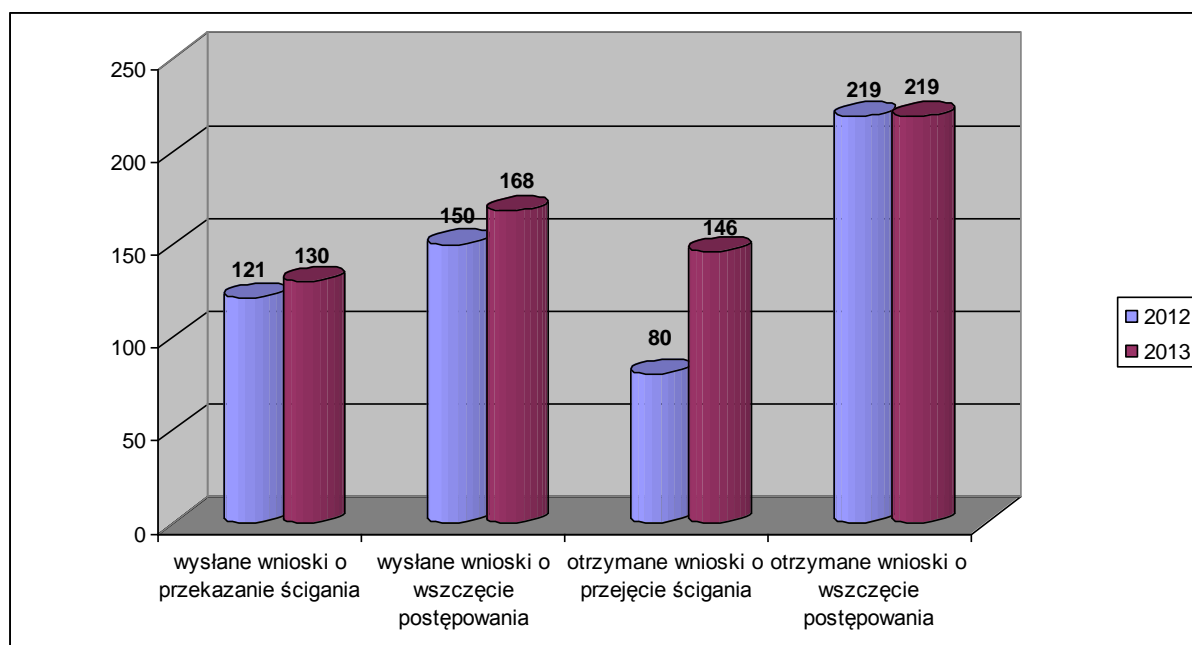
Wniosek o wszczęcie postępowania karnego, w zależności od postanowień umowy, może być przekazany za granicę przez właściwą prokuraturę bezpośrednio albo za pośrednictwem Departamentu Współpracy Międzynarodowej Prokuratury Generalnej.

W roku 2013 polska prokuratura wystąpiła ze 130 wnioskami o przejęcie ścigania oraz 168 wnioskami o wszczęcie postępowania, przyjęła natomiast 146 wniosków przekazujących ściganie z zagranicy oraz 219 wniosków o wszczęcie postępowania karnego w Polsce.

Tabela 3. Wnioski o przejęcie i przekazanie ścigania oraz wnioski o wszczęcie postępowania – wybrane państwa

| Państwo  | WYSLANE                        |                                  | OTRZYMANE                    |                                  |
|----------|--------------------------------|----------------------------------|------------------------------|----------------------------------|
|          | Wnioski o przekazanie ścigania | Wnioski o wszczęcie postępowania | Wnioski o przejęcie ścigania | Wnioski o wszczęcie postępowania |
| Austria  | -                              | 2                                | 9                            | 12                               |
| Czechy   | 34                             | 20                               | 73                           | 55                               |
| Litwa    | 10                             | 7                                | 3                            | 3                                |
| Rosja    | 11                             | 1                                | 4                            | -                                |
| Słowacja | 6                              | 10                               | 17                           | 20                               |
| Ukraina  | 32                             | 4                                | 2                            | -                                |

Diagram 4. Ilość wniosków o przejęcie i przekazanie ścigania oraz o wszczęcie postępowania karnego w latach 2012 – 2013



#### 2.4. Spory jurysdykcyjne

W wyniku transpozycji decyzji ramowej 2009/948/WSiSW z 30 listopada 2009 roku, do Kodeksu postępowania karnego oraz aktów wykonawczych wprowadzono regulacje mające na celu zapobieżenie sytuacji, aby w dwóch lub więcej państwach członkowskich Unii Europejskiej równoległe toczyły się postępowania karne dotyczące tego samego czynu tej samej osoby. Zasadniczymi elementami wprowadzonego mechanizmu zapobiegania i rozwiązywania sporów jurysdykcyjnych są przepisy dotyczące obowiązku nawiązania kontaktu, udzielenia odpowiedzi na wystąpienie innego państwa członkowskiego oraz obowiązek podjęcia bezpośrednich konsultacji, w efekcie których może dojść do koncentracji

ścigania w jednym państwie członkowskim Unii Europejskiej. Należy zaznaczyć, że decyzja ramowa 2009/948/WSiSW nie przewiduje wiążącej hierarchii jurysdykcji, czy też obowiązku zrzeczenia się jurysdykcji na rzecz innego państwa członkowskiego. Skutkiem dostrzeżenia, w następstwie uzyskanych informacji, konfliktu jurysdykcji jest zawarcie stosownego porozumienia i wystąpienie odpowiedniego organu z wnioskiem o przekazanie ścigania, o ile wymaga tego interes wymiaru sprawiedliwości.

W 2013 roku prokuratury odnotowały łącznie 4 spory jurysdykcyjne (2 z Niemcami, 1 z Danią, 1 z Węgrami), z których 2 spory zostały w badanym okresie rozstrzygnięte a pozostałe 2 są w toku.

## **2.5. Ekstradycja**

Ekstradycja to wydanie przez państwo wezwane osoby ściganej na wniosek państwa wzywającego, w celu przeprowadzenia przeciwko niej postępowania karnego lub wykonania kary pozbawienia wolności albo środka zabezpieczającego. Ekstradycja w państwach członkowskich Unii Europejskiej została - zasadniczo - zastąpiona procedurą przekazania ściganego na podstawie europejskiego nakazu aresztowania (ENA).

Podstawę prawną ekstradycji stanowią konwencje i umowy dwustronne. W sytuacji gdy pomiędzy zainteresowanymi państwami brak jest stosownych regulacji prawnych, może ona również nastąpić – o ile jest to dopuszczalne prawem obu stron – w oparciu o zasadę wzajemności.

Podstawową umową wielostronną o ekstradycji, której stroną jest Rzeczpospolita Polska, jest Europejska Konwencja o ekstradycji z 13 grudnia 1957 roku wraz z dwoma Protokołami dodatkowymi - z 5 października 1975 roku oraz 17 marca 1978 roku (Dz. U. z 1994 r. Nr 70, poz. 307). Zgodnie z treścią art. 2 konwencji podstawę wydania stanowią przestępstwa, których górny próg ustawowego zagrożenia karą pozbawienia wolności wynosi co najmniej 1 rok, według prawa strony wzywającej i strony wezwanej, albo gdy orzeczono tę karę lub środek zabezpieczający w wymiarze co najmniej 4 miesięcy. Konwencja umożliwia również uzyskanie zgody na rozszerzenie ścigania, niezbędnej do kontynuowania postępowania karnego wobec osoby uprzednio ekstradowanej, co do której wydano również postanowienie o przedstawieniu zarzutów popełnienia innego przestępstwa (dokonanego przed wydaniem tej osoby) niż to, za które została wydana. O zgodę taką występuje się do państwa, które osobę taką wydało.

Europejska Konwencja o ekstradycji stanowi podstawę współpracy Polski w zakresie ekstradycji z większością państw europejskich, ale także z innymi krajami, które do niej



przystąpiły (Izrael, Republika Południowej Afryki i Korea Południowa). Umowy dwustronne regulują natomiast współpracę Polski w tym zakresie z 15 państwami, m.in. ze Stanami Zjednoczonymi Ameryki, Republiką Białoruś i Australią.

Samodzielną podstawę wniosku o ekstradycję może stanowić także międzynarodowa umowa wielostronna dotycząca określonego rodzaju przestępczości (tzw. umowy sektorowe dotyczące np. handlu ludźmi, terroryzmu, korupcji, czy obrotu środkami odurzającymi i substancjami psychotropowymi). Z reguły umowy tego rodzaju zawierają przepisy, które bądź to rozszerzają zakres przedmiotowy obowiązujących między poszczególnymi państwami przepisów ekstradycyjnych, bądź też wskazują, że – w przypadku braku umowy – mogą stanowić samoistną podstawę wydania. Są one wykorzystywane w relacjach z państwami, z którymi Polska nie posiada umowy w przedmiocie ekstradycji. Powoływanie się, przy kierowaniu wniosku ekstradycyjnego, na zasadę wzajemności następuje wyłącznie w sytuacji braku jakichkolwiek podstaw umownych.

Zarówno w zakresie wydania osoby stronie polskiej jak i wydania osoby przez stronę polską obowiązuje zasada centralizmu.

Wniosek o wydanie osoby stronie polskiej sporządzany jest przez prokuratora apelacyjnego lub okręgowego, właściwego ze względu na jednostkę prokuratury prowadzącej postępowanie przygotowawcze przeciwko osobie ściganej. Następnie Departament Współpracy Międzynarodowej Prokuratury Generalnej, po przeprowadzeniu analizy formalnej, wniosek w przedmiocie ekstradycji przekazuje Ministrowi Sprawiedliwości z prośbą o akceptację, załączając projekt pisma przewodniego do właściwego organu państwa obcego. Ekspedycja wniosku wraz z wymaganymi dokumentami realizowana jest przez Departament Współpracy Międzynarodowej Prokuratury Generalnej.

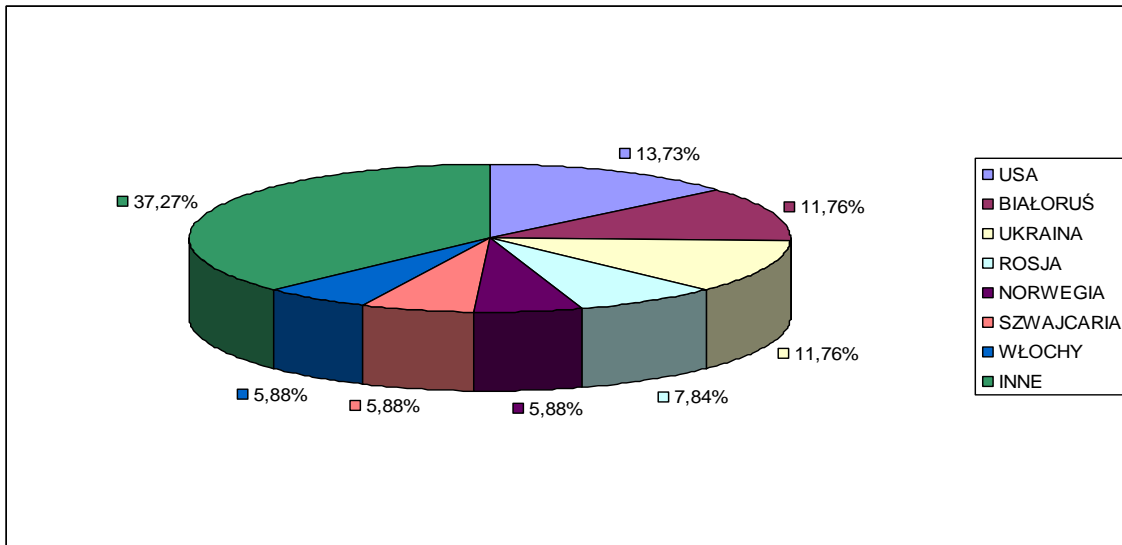
W sprawach dotyczących wydania osoby przez stronę polską, w kwestii prawnej dopuszczalności ekstradycji rozstrzyga sąd okręgowy na wniosek prokuratora okręgowego. Ostateczną decyzję w przedmiocie wydania podejmuje Minister Sprawiedliwości. Minister jest związany negatywnym stanowiskiem sądu o niedopuszczalności ekstradycji.

Departament Współpracy Międzynarodowej Prokuratury Generalnej przygotowuje projekt postanowienia w przedmiocie wydania osoby ściganej państwu obcemu. Jest on następnie kierowany do akceptacji Ministra Sprawiedliwości. Projekt postanowienia zawiera stanowisko Prokuratora Generalnego w przedmiocie ekstradycji. Postanowienie ekstradycyjne wykonywane jest przez Ministerstwo Sprawiedliwości.

W 2013 roku największy obrót prawny w zakresie ekstradycji (łącznie – wysłane i otrzymane wnioski o ekstradycję oraz o zgodę na rozszerzenie ścigania) odnotowano

w stosunkach ze Stanami Zjednoczonymi Ameryki (7 = 13,73%), Białorusią (6 = 11,76%), Ukrainą (6 = 11,76%), Rosją (4 = 7,84%), Norwegią (3 = 5,88%), Szwajcarią (3 = 5,88%) i Włochami (3 = 5,88%). Procentowo skalę obrotu z poszczególnymi krajami obrazuje diagram nr 5.

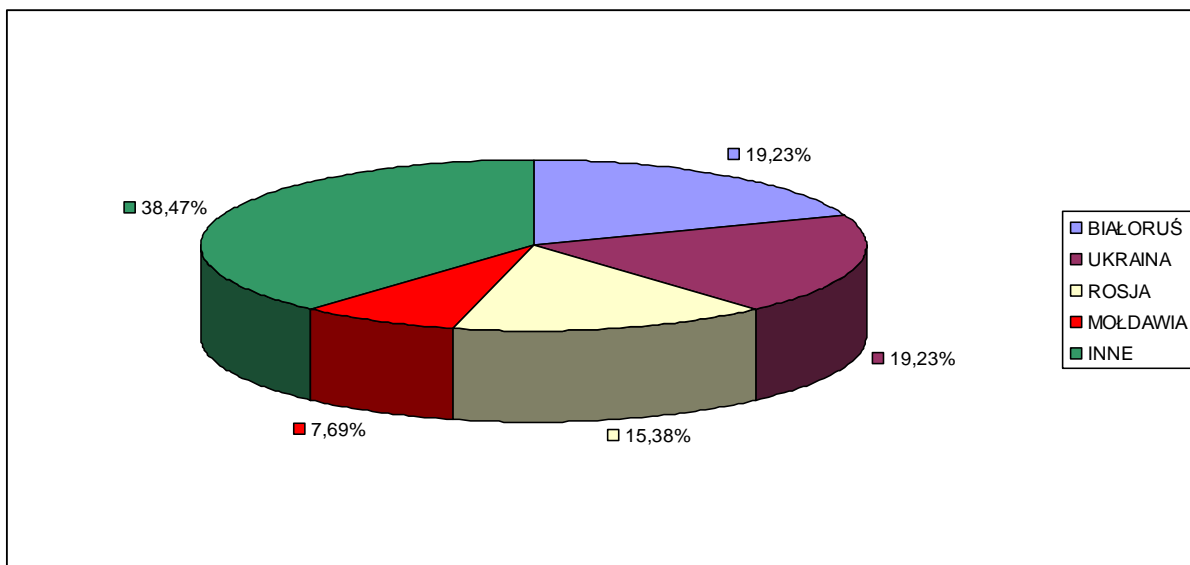
Diagram 5. Współpraca międzynarodowa w zakresie ekstradycji w 2013 r.



### 2.5.1. Wydanie osoby przez stronę polską

W 2013 roku wpłynęło do Polski łącznie 26 wniosków o wydanie (w tym wnioski o zgodę na rozszerzenie ścigania), z czego najwięcej z Białorusi (5 = 19,23%) i Ukrainy (5 = 19,23%), Rosji (4 = 15,38%) oraz Mołdawii (2 = 7,69%). Procentowo obrazuje to diagram nr 6.

Diagram 6. Wnioski o wydanie osób skierowane do Polski w 2013 r.



W 2013 roku sądy wydały 8 postanowień o dopuszczalności ekstradycji oraz 7 postanowień o jej niedopuszczalności.

Powodami decyzji o niedopuszczalności ekstradycji były: w pięciu przypadkach - uzasadniona obawa, że w państwie żądającym wydania może dojść do naruszenia wolności i praw osoby wydanej, stwierdzenie, że materiał dowodowy wskazuje, iż ścigany nie popełnił zarzucanych mu czynów (1 przypadek) oraz posiadanie obywatelstwa polskiego przez osobę, której dotyczy wniosek (1 przypadek).

Dwa postanowienia o niedopuszczalności ekstradycji oraz jedno o dopuszczalności ekstradycji zostały zaskarżone przez prokuratora. W badanym okresie dwa zażalenia wniesione przez prokuratora zostały przez sąd uwzględnione.

W 2013 roku Prokurator Generalny wywiódł jedną kasację od postanowienia sądu apelacyjnego dotyczącego ekstradycji. Kasacja, wniesiona na niekorzyść ściganego, dotyczyła orzeczenia sądowego o niedopuszczalności wydania obywatela polskiego do Stanów Zjednoczonych Ameryki. Sąd Najwyższy uwzględnił kasację wniesioną przez Prokuratora Generalnego i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania.

W 2013 roku 5 wniosków ekstradycyjnych nie zostało rozpoznanych przez Ministra Sprawiedliwości z powodu nienadesłania w terminie przez stronę wzywającą wymaganych dokumentów.

Tabela 4. Wnioski o wydanie osób skierowane do Polski w 2013 r.

| Prokuratura apelacyjna | Liczba otrzymanych wniosków | Strona wzywająca   |
|------------------------|-----------------------------|--|
| Białystok              | 2                           | Białoruś, Ukraina  |
| Gdańsk                 | 2                           | Irak, Norwegia   |
| Katowice               | -                           | -  |
| Kraków                 | 2                           | Białoruś, Bułgaria   |
| Lublin                 | 5                           | Albania, Rosja, Ukraina, Serbia, Stany Zjednoczone Ameryki |
| Łódź                   | -                           | -  |
| Poznań                 | 2                           | Turcja, Ukraina  |
| Rzeszów                | 4                           | Białoruś, Mołdawia – 2, Ukraina                            |
| Szczecin               | 2                           | Szwajcaria, Zjednoczone Emiraty Arabskie                   |
| Warszawa               | 7                           | Białoruś-2, Gruzja, Rosja -3, Ukraina                      |
| Wrocław                | -                           | -  |
| <b>Ogółem</b>          | <b>26</b>                   |  |

### 2.5.2. Wydanie osób stronie polskiej

W 2013 roku prokuratura wysłała 25 wniosków o wydanie osób (w tym wniosków o zgodę na rozszerzenie ścigania). W badanym okresie wydano do Polski dla potrzeb postępowania przygotowawczego 4 osoby z: Australii, Austrii, Białorusi i Ukrainy.

W 2013 roku 3 wnioski polskie o wydanie ściganych dla potrzeb postępowania przygotowawczego spotkały się z formalną odmową (Dominikana – 1, Norwegia – 1, Włochy – 1).

Tabela 5. Wnioski o wydanie osób

| Strona wezwana            | Liczba wniosków | Liczba osób wydanych |
|---------------------------|-----------------|----------------------|
| Argentyna                 | 1               | -                    |
| Australia                 | -               | 1                    |
| Austria                   | 2               | 1                    |
| Białoruś                  | 1               | 1                    |
| Chorwacja                 | 1               | -                    |
| Ekwador                   | 1               | -                    |
| Francja                   | 1               | -                    |
| Gwatemala                 | 1               | -                    |
| Holandia                  | 1               | -                    |
| Irlandia                  | 1               | -                    |
| Kanada                    | 1               | -                    |
| Norwegia                  | 2               | -                    |
| Stany Zjednoczone Ameryki | 6               | -                    |
| Szwajcaria                | 2               | -                    |
| Ukraina                   | 1               | 1                    |
| Włochy                    | 3               | -                    |
| <b>Ogółem</b>             | <b>25</b>       | <b>4</b>             |

## 2.6. Europejski nakaz aresztowania (ENA)

Europejski nakaz aresztowania jest decyzją sądową, wydaną przez właściwy organ jednego państwa członkowskiego, wnoszącą o aresztowanie i przekazanie przez właściwy organ innego państwa członkowskiego osoby, której nakaz dotyczy, w celu przeprowadzenia wobec niej postępowania karnego lub wykonania kary pozbawienia wolności bądź środka zabezpieczającego orzeczonego w wymiarze powyżej czterech miesięcy. ENA zastąpił formalną procedurę ekstradycyjną między państwami członkowskimi Unii Europejskiej. Procedura wykonania ENA odbywa się w oparciu o zasadę wzajemnego uznawania orzeczeń sądowych.

### 2.6.1. Przekazanie ściganych do Polski

Organami uprawnionymi do wydawania europejskich nakazów aresztowania w Polsce są sądy okręgowe. Wydanie nakazu w toku postępowania przygotowawczego następuje na

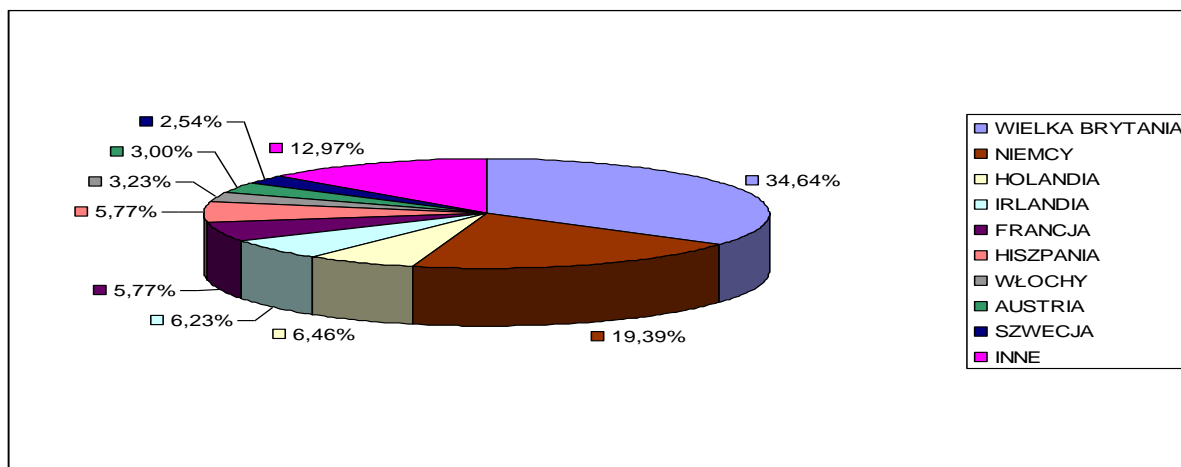
wniosek prokuratora okręgowego (albo apelacyjnego, gdy postępowanie przygotowawcze prowadzone jest w prokuraturze apelacyjnej).

W 2013 roku prokuratorzy złożyli 663 wnioski o wydanie europejskich nakazów aresztowania (w tym wnioski o zgodę na rozszerzenie ścigania). W tej liczbie, 357 wniosków skierowanych było do konkretnych państw członkowskich, pozostałe zaś dotyczyły osób o nieznanym miejscu pobytu, przy jednoczesnym istnieniu podejrzenia, że osoba ścigana może przebywać na terytorium państwa członkowskiego Unii Europejskiej (tzw. ENA poszukiwawcze).

W badanym okresie sądy wydały 589 ENA dla potrzeb postępowań prokuratorskich. W 2013 roku do dyspozycji polskiej prokuratury przekazano z zagranicy, w wykonaniu ENA, łącznie 433 osoby. Sądy państw członkowskich Unii Europejskiej odmówiły natomiast wykonania nakazów wydanych wobec 47 osób ściganych przez polską prokuraturę.

Najwięcej ściganych zostało przekazanych z Wielkiej Brytanii (150 = 34,64%), Niemiec (84 = 19,39%), Holandii (28 = 6,46%), Irlandii (27 = 6,23%), Francji (25 = 5,77%), Hiszpanii (25 = 5,77%), Włoch (14 = 3,23%), Austrii (13 = 3%,), Szwecji (11 = 2,54%).

Diagram 7. Osoby przekazane do Polski na podstawie ENA

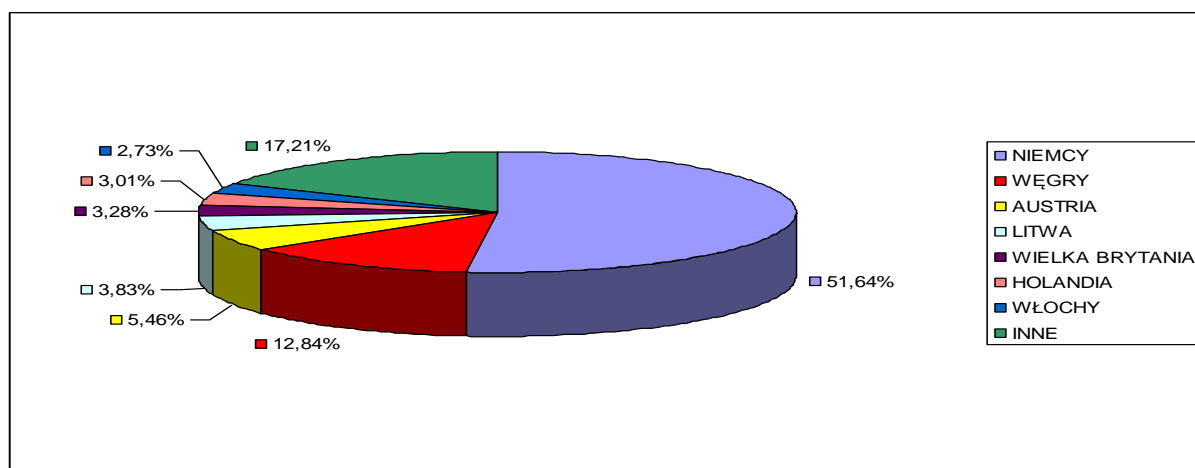


### 2.6.2. Przekazanie ściganych z Polski

Organami przyjmującymi ENA wydane przez zagraniczne organy sądowe są prokuratorzy okręgowi i Prokuratura Generalna. Po wpłynięciu nakazu i przesłuchaniu osoby ściganej, prokurator wnosi sprawę do właściwego sądu okręgowego, który podejmuje decyzję w przedmiocie stosowania środków zapobiegawczych, a następnie – przekazania bądź jego odmowy.

W 2013 roku wpłynęło do Polski łącznie 366 europejskich nakazów aresztowania (w tym wnioski o zgodę na rozszerzenie ścigania). Najwięcej pochodziło z Niemiec (189 = 51,64%), znacznie mniejsza liczba od organów węgierskich (47 = 12,84%), austriackich (20 = 5,46%), litewskich (14 = 3,83%), brytyjskich (12 = 3,28%), holenderskich (11 = 3,01%) i włoskich (10 = 2,73%).

Diagram 8. Osoby przekazane z Polski na podstawie ENA



W 47 sprawach sądy odmówiły wykonania ENA otrzymanego z zagranicy. W 2013 roku w 15 przypadkach prokuratorzy zaskarżyli orzeczenia w przedmiocie odmowy wykonania ENA. W 7 sprawach sądy uwzględniły wniesione środki odwoławcze.

W 2013 roku Prokurator Generalny wywiódł jedną kasację od postanowienia sądowego w przedmiocie wykonania ENA. Kasacja wniesiona została na niekorzyść ściganego. Dotyczyła błędnego - zdaniem Prokuratora Generalnego - poglądu sądu okręgowego o utracie mocy obowiązującej ENA i jednoczesnym nieuzasadnionym odstąpieniu przez sąd od analizy wniosku w zakresie wyrażania zgody na rozszerzenie ścigania. Kasacja nie została dotychczas rozpoznana przez Sąd Najwyższy.

Tabela 7. Otrzymane europejskie nakazy aresztowania

| Państwo   | Liczba otrzymanych nakazów |
|-----------|----------------------------|
| Austria   | 20                         |
| Belgia    | 7                          |
| Bułgaria  | 4                          |
| Chorwacja | -                          |
| Cypr      | -                          |
| Czechy    | 7                          |
| Dania     | 8                          |
| Estonia   | 1                          |
| Finlandia | 1                          |

| Państwo         | Liczba otrzymanych nakazów |
|-----------------|----------------------------|
| Hiszpania       | 1                          |
| Holandia        | 11                         |
| Irlandia        | 1                          |
| Litwa           | 14                         |
| Luksemburg      | -                          |
| Łotwa           | 5                          |
| Malta           | -                          |
| Niemcy          | 189                        |
| Portugalia      | 2                          |
| Rumunia         | 6                          |
| Słowacja        | 2                          |
| Słowenia        | -                          |
| Szwecja         | 9                          |
| Węgry           | 47                         |
| Wielka Brytania | 12                         |
| Włochy          | 10                         |
| <b>RAZEM</b>    | <b>366</b>                 |

### 3. Współpraca z Eurojustem

Eurojust jest agencją Unii Europejskiej. Został utworzony decyzją Rady z dnia 28 lutego 2002 roku 2002/187/WSiSW (Dz. Urz. UE r. 19/t. 4, s. 197) ustanawiającej Eurojust w celu zintensyfikowania walki z poważną przestępczością. Głównym jego zadaniem jest stymulowanie oraz poprawa koordynacji działań i współpracy między właściwymi organami sądowymi państw członkowskich, m.in. poprzez ułatwianie realizacji wniosków o pomoc prawną i decyzji dotyczących współpracy sądowej w sprawach karnych, w tym decyzji podlegających wzajemnemu uznawaniu.

Na mocy decyzji Rady 2009/426/WSiSW z dnia 16 grudnia 2008 roku w sprawie wzmocnienia Eurojustu i w sprawie zmiany decyzji 2002/187/WSiSW ustanawiającej Eurojust w celu zintensyfikowania walki z poważną przestępczością (Dz. Urz. UE z 4 czerwca 2009 r., L 138 s.14), przeprowadzono reformę Eurojustu służącą zwiększeniu zdolności operacyjnych tej agencji m.in. poprzez wzmocnienie personalne i ujednoczenie uprawnień minimalnych przedstawicieli krajowych oraz przyjęcie rozwiązań organizacyjnych usprawniających współpracę z organami krajowymi.

Aktualnie Eurojust składa się z 28 przedstawicieli krajowych, oddelegowanych przez państwa członkowskie, którzy – w zależności od uregulowań wewnętrznych – mogą być prokuratorami, sędziami lub funkcjonariuszami policji. Nowa decyzja nałożyła na państwa członkowskie obowiązek ustanowienia zastępcy przedstawiciela krajowego i asystenta.

Za współpracę z Eurojustem w strukturach polskiej prokuratury odpowiada Departament do spraw Przestępczości Zorganizowanej i Korupcji Prokuratury Generalnej.

W związku z implementacją do polskiego porządku prawnego powyższej decyzji, współpraca prokuratury z Eurojustem oparta jest na rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości z 30 kwietnia 2012 roku w sprawie sposobu realizacji zadań związanych ze współpracą powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury z organizacjami międzynarodowymi lub ponadnarodowymi działającymi na podstawie umów międzynarodowych (Dz. U. 2012 r., Nr 93, poz. 530). Natomiast podstawę współpracy Eurojustu z sądami, stanowią stosowne uregulowania rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 23 lutego 2007 roku – Regulamin urzędowania sądów powszechnych (Dz. U. Nr 38, poz. 249, z późn. zm.).

Zarządzeniem Nr 51/12 z dnia 27 lipca 2012 roku w sprawie utworzenia punktów kontaktowych i wyznaczenia krajowych korespondentów w powszechnych jednostkach organizacyjnych prokuratury i określenia ich zadań (zmienionego zarządzeniem Nr 61/12 z dnia 4 października 2012 roku), Prokurator Generalny, w dniu 1 grudnia 2012 roku, powołał w Departamencie do spraw Przystępczości Zorganizowanej i Korupcji zastępcę przedstawiciela krajowego w Eurojuście, który zgodnie z rozporządzeniem Ministra Sprawiedliwości z 30 kwietnia 2012 roku pełni jednocześnie funkcję krajowego korespondenta Eurojustu. Prokurator Generalny wyznaczył również asystenta przedstawiciela krajowego w Eurojuście, określając miejsce wykonywania jego obowiązków służbowych w siedzibie Eurojustu, w Hadze.

Na podstawie cytowanego powyżej rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 30 kwietnia 2012 roku, w Prokuraturze Generalnej utworzono krajowy system koordynacyjny Eurojustu. W jego skład weszli:

– w Departamencie do spraw Przystępczości Zorganizowanej i Korupcji:

- 1) zastępca przedstawiciela krajowego w Eurojuście, będący równocześnie krajowym korespondentem Eurojustu;
- 2) krajowy korespondent do spraw terroryzmu;
- 3) punkt kontaktowy europejskiej sieci punktów kontaktowych dotyczących osób odpowiedzialnych za ludobójstwo, zbrodnie przeciwko ludzkości oraz zbrodnie wojenne;
- 4) punkt kontaktowy sieci punktów kontaktowych służącej zwalczaniu korupcji

- w Departamencie Współpracy Międzynarodowej:

- 5) krajowy korespondent pełniący jednocześnie funkcję punktu kontaktowego Europejskiej Sieci Sądowej (EJN) oraz dwa inne punkty kontaktowe tej sieci wyznaczone w ww. departamencie;
- 6) punkt kontaktowy sieci do spraw wspólnych zespołów śledczych;

- w Departamencie Postępowania Przygotowawczego:



7) pełnomocnik Prokuratora Generalnego do spraw współpracy z Krajowym Biurem do spraw Odzyskiwania Mienia.

Zasadniczym zadaniem krajowego systemu koordynacyjnego Eurojustu jest usprawnianie i ułatwianie wykonywania zadań Eurojustu w Polsce.

Polska w Eurojuście w Hadze, w 2013 roku była reprezentowana przez przedstawiciela krajowego, prokuratora Prokuratury Generalnej z Departamentu do spraw Przeszłości Zorganizowanej i Korupcji, delegowanego do pełnienia tej funkcji w dniu 1 września 2012 roku na okres czterech lat oraz asystenta przedstawiciela krajowego, prokuratora Prokuratury Apelacyjnej w Warszawie, delegowanego do Eurojustu z dniem 1 stycznia 2013 roku, na okres dwóch lat.

W ramach swojej działalności przedstawiciel krajowy w Eurojuście reprezentuje interesy polskiego wymiaru sprawiedliwości w obszarze wzajemnej współpracy prawnej w sprawach karnych na terenie Unii Europejskiej oraz wykonuje czynności i zadania jako członek Kolegium Eurojustu.

Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Sprawiedliwości z 30 kwietnia 2012 roku, polski przedstawiciel krajowy, w sprawach należących do kompetencji Eurojustu, w których Rzeczpospolita Polska posiada jurysdykcję lub jest państwem bezpośrednio zaangażowanym, posiada następujące uprawnienia:

- 1) z inicjatywy właściwego organu krajowego pomaga w ustaleniu organu właściwego w innym państwie członkowskim do wykonania wniosków o pomoc prawną, europejskich nakazów aresztowania oraz innych orzeczeń podlegających wzajemnemu uznawaniu oraz koordynuje, monitoruje i ułatwia ich wykonanie;
- 2) koordynuje wykonywanie innych działań prowadzonych lub nadzorowanych przez właściwe organy krajowe z działaniami właściwych organów innych państw członkowskich Unii Europejskiej;
- 3) przekazuje właściwym organom krajowym informacje, wnioski, opinie i inne wystąpienia Eurojustu;
- 4) przekazuje Eurojustowi wystąpienia organów krajowych prowadzących lub nadzorujących postępowanie karne o udzielenie informacji;
- 5) współpracuje z Europejską Siecią Sądową;
- 6) może uczestniczyć w tworzeniu i pracach wspólnych zespołów śledczych jako przedstawiciel Eurojustu;
- 7) pełni funkcję przedstawiciela dyżurnej jednostki koordynacyjnej Eurojustu.

Ponadto, przedstawiciel krajowy może uzyskiwać, w konkretnej sprawie, za

pośrednictwem Prokuratury Generalnej, w granicach przewidzianych przepisami prawa, dane uzyskane w toku postępowań karnych oraz dane zgromadzone w rejestrach i bazach danych zawierających informacje istotne dla postępowań karnych oraz wymieniać z przedstawicielami krajowymi innych państw członkowskich Unii Europejskiej informacje konieczne do wykonywania zadań Eurojustu.

Z danych uzyskanych z Centralnego Rejestru Spraw Eurojustu za 2013 rok wynika, że na Przedstawicielstwo Polski w Eurojuście przypadło 191 spraw, na ogólną liczbę wszystkich zarejestrowanych w Eurojuście 1 573 spraw. W ewidencji przedstawiciela krajowego w 2013 roku zarejestrowano ponadto 57 innego rodzaju spraw, dotyczących udzielenia odpowiedzi na zapytania jednostek organizacyjnych prokuratury i sądów państw członkowskich, wykraczających poza zasadniczy zakres kompetencyjny Eurojustu. W 17 z tych spraw, przedstawiciel krajowy nawiązał współpracę z właściwymi punktami kontaktowymi Europejskiej Sieci Sądowej.

Jednostki organizacyjne prokuratury i sądy powszechne zwracały się do Eurojustu (przy uwzględnieniu wszystkich danych obejmujących sprawy zarejestrowane w Centralnym Rejestrze Spraw i w ewidencji Przedstawicielstwa Polski w Eurojuście) łącznie w 133 sprawach, przy czym prokuratury apelacyjne, okręgowe i rejonowe – w 87 sprawach, sądy apelacyjne, okręgowe i rejonowe – w 46, a nadto inne organy w 2 sprawach. Wnioski dotyczyły przyspieszenia i ułatwienia realizacji wniosków o pomoc prawną oraz wykonania ENA. W 2013 roku odnotowano 113 spraw (przy uwzględnieniu wszystkich danych obejmujących sprawy zarejestrowane w Centralnym Rejestrze Spraw i Przedstawicielstwie Polski w Eurojuście), w których prokuratury i sądy innych państw członkowskich zwracały się o udzielenie pomocy do przedstawiciela krajowego w Eurojuście.

Z udziałem polskich prokuratorów, funkcjonariuszy Policji i Straży Granicznej odbyło się 12 spotkań koordynacyjnych (tzw. Poziom III, spotkania koordynacyjne z udziałem funkcjonariuszy krajowych), spośród których 3 zrealizowano z inicjatywy polskiej. Spotkania koncentrowały się na wymianie informacji i dokonaniu uzgodnień w konkretnych postępowaniach przygotowawczych prowadzonych przez dwa lub więcej państwa i obejmowały ustalenia dotyczące zasad współpracy, koordynacji czynności procesowych i operacyjnych. Organy innych państw członkowskich zainicjowały 9 takich spotkań. Wszystkie spotkania zostały pod względem organizacyjnym przygotowane oraz sfinansowane przez Eurojust.

Uzgodnienia wynikające z bezpośrednich spotkań miały pozytywny wpływ na przebieg i szybkość prowadzonych postępowań. Dodatkową korzyścią płynącą z tych spotkań była

możliwość wzajemnego poznania procedur i metod działania organów sądowych pochodzących z różnych systemów i tradycji prawnych oraz zacieśnienie współpracy między nimi.

Przy udziale przedstawiciela krajowego w Eurojuście, w 2013 roku powołano 2 nowe wspólne zespoły śledcze: polsko-litewski i polsko-rumuński. Zespoły te następnie wystąpiły do Eurojustu o dofinansowanie swojej działalności.

W 2013 roku polski przedstawiciel krajowy wziął udział w Eurojuście w 62 spotkaniach o charakterze roboczym (tzw. Poziom II, spotkania przedstawicieli krajowych), o charakterze dwustronnym i wielostronnym, wywołanych zarówno z jego inicjatywy, jak i przedstawicieli innych państw. Ich przedmiotem było omówienie wspólnego działania w sprawach pozostających w zainteresowaniu dwóch lub więcej przedstawicielstw krajowych w Eurojuście, dokonanie uzgodnień w przedmiocie przekazania wniosków o wykonanie czynności oraz informacji o stanie i terminach wykonania żądanych przez państwa wnioskujące czynności w sprawach zgłoszonych przez organy sądowe państw członkowskich do Eurojustu.

Przedstawiciel krajowy brał udział w pracach zespołów tematycznych Eurojustu – zajmującego się tematyką handlu ludźmi i przestępstwami powiązanymi oraz zespołu w sprawie przeciwdziałania terroryzmowi. Z tego tytułu uczestniczył łącznie w 49 spotkaniach, których celem było w szczególności przeanalizowanie rozwiązań prawnych państw członkowskich w tym zakresie, ustalenie strategii skutecznego zwalczania tego rodzaju przestępczości oraz dalszego rozwoju współpracy międzynarodowej.

Ponadto, przedstawiciel krajowy przygotował wkład do corocznego Raportu o zagrożeniu przestępczością zorganizowaną OCTA oraz Raportu o zagrożeniu terroryzmem TE-SAT. Zagadnienia te łączą się ze współpracą Eurojustu z Europolem, w której ramach przedstawiciel krajowy uczestniczył w 9 spotkaniach dotyczących postępowań karnych polskich i innych państw członkowskich, leżących w zainteresowaniu zarówno Eurojustu, jak i Europolu.

Obok zadań wynikających z realizacji współpracy prawnej w sprawach karnych w konkretnych sprawach, do obowiązków przedstawiciela krajowego należało również reprezentowanie Eurojustu w spotkaniach z przedstawicielami organów centralnych państw kompetentnych w zakresie współpracy sądowej w sprawach karnych oraz uczestnictwo w konferencjach, seminariach i sympozjach, w tym m.in. udział:

a) w spotkaniu z przedstawicielami Prokuratury Generalnej Szwecji (w Hadze, w dniu 6 marca 2013 roku), z delegacją prokuratorów z Japonii (w Hadze, w dniu 2 czerwca 2013 roku) i innych, służących omówieniu współpracy sądowej w sprawach karnych,

- b) wraz z korespondentem krajowym do spraw terroryzmu, w zorganizowanych przez Eurojust, w Hadze, spotkaniu taktycznym, w dniu 31 stycznia 2013 roku i spotkaniu strategicznym, w dniu 20 czerwca 2013 roku, poświęconym zagadnieniom związanym z terroryzmem międzynarodowym oraz seminarium na temat zagrożenia terroryzmem w Europie i jego ofiar, w Brukseli, w dniu 3 grudnia 2013 roku,
- c) w spotkaniach Forum Konsultacyjnego Prokuratorów Generalnych i Dyrektorów Prokuratur Państw Członkowskich Unii Europejskiej, z udziałem Zastępcy Prokuratora Generalnego, w Hadze, w dniach 25–26 kwietnia 2013 roku, i z udziałem Prokuratora Generalnego, w Hadze, w dniu 13 grudnia 2013 roku,
- d) w 6. spotkaniu Prokuratorów Generalnych Państw Członkowskich Unii Europejskiej, w Krakowie, w dniach 15–17 maja 2013 roku,
- e) w spotkaniu Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości z Prezydent Eurojustu, w Hadze, w dniu 29 sierpnia 2013 roku,
- f) wraz z zastępcą przedstawiciela krajowego w Eurojuście, w seminarium Eurojustu poświęconemu omówieniu propozycji zawartych w projekcie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady, w Hadze, dniach 14–15 października 2013 roku,
- g) w seminarium strategicznym Eurojustu na temat transgranicznej przestępczości dotyczącej podatku akcyzowego i wynikających z tego zagrożeń w UE, w Hadze, w toku którego przedstawiciel Departamentu do spraw Przestępczości Zorganizowanej i Korupcji omówił zagadnienie transgranicznych oszustw akcyzowych na rynku paliw płynnych, dokonywanych z wykorzystaniem tzw. procedury celnej numer 42 oraz systemu EMCS, w Hadze, w dniach 14–15 listopada 2013 roku,
- h) w delegacji Eurojustu, pod przewodnictwem Prezydent Eurojustu, w spotkaniu z Ministrem Sprawiedliwości RP, kierownictwem Frontexu, w Warszawie, w dniu 18 grudnia 2013 roku oraz władzami i słuchaczami Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury, w Krakowie, w dniu 19 grudnia 2013 roku.

Rok 2013 był pierwszym pełnym okresem sprawozdawczym funkcjonowania w Prokuraturze Generalnej krajowego systemu koordynacyjnego Eurojustu oraz realizacji zadań przez zastępcę przedstawiciela krajowego w Eurojuście i krajowego korespondenta Eurojustu.

Krajowy system koordynacyjny Eurojustu realizuje powierzone mu zadania poprzez:

- 1) ułatwianie właściwym organom krajowym określenia, czy w konkretnej sprawie należy skorzystać z pomocy Eurojustu, czy Europejskiej Sieci Sądowej;
- 2) ułatwianie przedstawicielowi krajowemu określenia organów właściwych

w Rzeczypospolitej Polskiej do wykonania wniosków o międzynarodową pomoc prawną, europejskich nakazów aresztowania oraz innych orzeczeń podlegających wzajemnemu uznawaniu w innym państwie członkowskim Unii Europejskiej;

- 3) utrzymywanie kontaktów roboczych z krajową jednostką Europolu;
- 4) koordynację działań sieci wspólnych zespołów śledczych, sieci do spraw zbrodni ludobójstwa, przestępstw przeciwko ludzkości oraz przestępstw wojennych, sieci do spraw zwalczania korupcji oraz utworzonych w powszechnych jednostkach organizacyjnych prokuratury punktów kontaktowych dla współpracy pomiędzy biurami odzyskiwania mienia w państwach członkowskich w dziedzinie wykrywania i identyfikacji korzyści pochodzących z przestępstwa lub innego mienia związanego z przestępstwem, korespondenta Eurojustu do spraw terroryzmu, punktów kontaktowych Europejskiej Sieci Sądowej i korespondenta tej Sieci.

Za działanie krajowego systemu koordynacyjnego Eurojustu odpowiada krajowy korespondent Eurojustu, pełniący jednocześnie funkcję zastępcy przedstawiciela krajowego. Zgodnie z zarządzeniem nr 51/12 Prokuratora Generalnego, krajowy korespondent Eurojustu jest zobowiązany do przekazywania do Eurojustu, pochodzących od prokuratorów apelacyjnych, informacji o postępowaniach karnych wymienionych w § 14 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 30 kwietnia 2012 roku. W 2013 roku przekazano do Eurojustu informacje o 31 sprawach spełniających kryteria wynikające z powyższych uregulowań.

Krajowy korespondent Eurojustu, pełniący jednocześnie funkcję zastępcy przedstawiciela krajowego, zaangażowany jest w bieżącą współpracę z polskim przedstawicielem krajowym w Eurojuście. Z tego tytułu m.in., na wniosek polskiego przedstawiciela, w związku z zapytaniami innych przedstawicieli krajowych w Eurojuście, w 6 sprawach dokonał sprawdzeń w KCIK, w 10 sprawach ustaleń o określonym rodzaju postępowań prowadzonych w jednostkach polskiej prokuratury, w 5 sprawach ustaleń w zakresie organów właściwych do podjęcia współpracy międzynarodowej we wskazanym zakresie oraz opracował 4 kwestionariusze dotyczące określonego rodzaju przestępstw i praktyki prokuratorskiej.

Zastępca przedstawiciela krajowego w Eurojuście był odpowiedzialny za przygotowanie zawarcia przez Prokuraturę Generalną porozumienia o ustanowieniu bezpiecznej sieci z Eurojustem. Porozumienie zostało podpisane w listopadzie 2013 roku i na poziomie technicznym trwają przygotowywania do wdrożenia w życie jego ustaleń. Zapoczątkowano też prace związane z możliwością wykorzystania przygotowanego przez Eurojust formularza, który może posłużyć do uproszczenia realizacji obowiązku

informacyjnego wynikającego z § 14 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 30 kwietnia 2012 roku.

Zastępca przedstawiciela krajowego w Eurojuście, z ramienia Prokuratury Generalnej, był odpowiedzialny za przygotowanie pod względem organizacyjnym i merytorycznym, w zakresie dotyczącym jednostek organizacyjnych prokuratury, we współpracy z Komendą Główną Policji i Ministerstwem Sprawiedliwości, wizyty ewaluacyjnej ekspertów Grupy Roboczej ds. Ogólnych, w tym Oceny (GENVAL) w ramach 6. Rundy Wzajemnych Ocen dotyczącej zagadnienia praktycznej implementacji i funkcjonowania decyzji o Eurojuście i Europejskiej Sieci Sądowej (EJN), w dniach 8–12 kwietnia 2013 roku, a następnie w wypracowywaniu polskiego stanowiska do przygotowanego przez ekspertów projektu raportu i zawartych w nim rekomendacji.

W ramach swoich obowiązków krajowy korespondent Eurojustu podjął działania związane z popularyzacją Eurojustu, funkcjonującej w Eurojuście dyżurnej jednostki koordynacyjnej i krajowego systemu koordynacyjnego Eurojustu oraz roli tego systemu w odniesieniu do powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury, w tym również nałożonego na krajowe organy prokuratury obowiązku informacyjnego wobec Eurojustu, dotyczącego określonej kategorii spraw.

Ponadto, zastępca przedstawiciela krajowego w Eurojuście, krajowy korespondent Eurojustu zorganizował i przeprowadził, przy udziale punktów kontaktowych Europejskiej Sieci Sądowej, w marcu 2013 roku, szkolenia dla prokuratorów okręgu apelacji warszawskiej i krakowskiej na temat „Rola Eurojustu oraz zadania krajowego systemu koordynacyjnego Eurojustu i Europejskiej Sieci Sądowej we współpracy międzynarodowej w postępowaniu przygotowawczym”. We współpracy z Ministerstwem Sprawiedliwości podobne szkolenia, dla sędziów, odbyły się w Sądzie Okręgowym w Warszawie i Sądzie Okręgowym w Krakowie. Szkolenia te będą kontynuowane w 2014 roku dla pozostałych okręgów apelacji. Podobną problematykę zastępca przedstawiciela krajowego zaprezentował również w toku szkolenia dla polskich punktów kontaktowych Europejskiej Sieci Sądowej (EJN), które odbyło się w dniach 2–4 grudnia 2013 roku, w siedzibie Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury w Krakowie oraz podczas seminarium międzynarodowego Grupy Wyszehradzkiej „Współpraca sądowa w sprawach karnych”, zorganizowanego przez Krajową Szkołę Sądownictwa i Prokuratury, w Krakowie, w dniach 18–19 listopada 2013 roku.

Aktywne wykorzystywanie przez prokuratorów prowadzących postępowania przygotowawcze możliwości, jakie stwarza Eurojust i krajowy system koordynacyjny Eurojustu, ułatwiają wzajemną współpracę prawną w postępowaniach przygotowawczych

o charakterze transgranicznym, w których zachodzi potrzeba szybkiej wymiany informacji i dokonania bieżących ustaleń z organami sądowymi innych państw, przyspieszenia realizacji wniosków o pomoc prawną, czy utworzenia wspólnego zespołu śledczego.

Wskazane powyżej działania popularyzacyjne i szkoleniowe przyczyniają się do wzrostu wykorzystania potencjału Eurojustu we wzajemnej współpracy prawnej, w prowadzonych w Polsce postępowaniach karnych o charakterze transgranicznym, w ramach UE, przejawiającym się w szczególności we wzroście liczby spotkań koordynacyjnych inicjowanych przez polskich prokuratorów i zawiązywanych przez nich wspólnych zespołów śledczych.

#### **4. Współpraca w ramach Europejskiej Sieci Sądowej (EJN)**

Europejska Sieć Sądowa (ang. *European Judicial Network – EJN*) – to zespół ok. 400 punktów kontaktowych (sędziów i prokuratorów) wyznaczonych przez poszczególne państwa członkowskie Unii Europejskiej na szczeblu centralnym i lokalnym, w celu wspierania i pomocy własnym oraz zagranicznym organom sądowym w zakresie współpracy międzynarodowej w sprawach karnych. Pomoc taka może być udzielana poprzez wymianę informacji o prawie obcego państwa oraz różnych aspektach zagranicznej procedury i praktyki organów sądowych, a nadto polegać na udzielaniu pomocy przy przygotowywaniu wniosków o pomoc prawną lub ENA oraz asyście przy ich wykonywaniu przez państwo wezwane. Ważną rolę w ułatwieniu wzajemnej współpracy między punktami kontaktowymi państw reprezentowanych w sieci spełnia aktualizowana i rozbudowywana strona internetowa EJN ([www.ejn-crimjust.europa.eu](http://www.ejn-crimjust.europa.eu)).

Siecią administruje, mający siedzibę w Hadze, Sekretariat EJN, do którego należy również zarządzanie stroną internetową EJN. Spośród punktów kontaktowych każde państwo wyznacza korespondenta krajowego EJN i krajowego korespondenta do spraw technicznych. Funkcję korespondenta krajowego EJN pełni prokurator Departamentu Współpracy Międzynarodowej Prokuratury Generalnej. Do jego kompetencji należy koordynowanie działań polskich punktów kontaktowych, ich reprezentowanie w kontaktach z Sekretariatem EJN, przygotowywanie dla Sekretariatu informacji statystycznych na temat aktywności polskich punktów kontaktowych oraz uczestnictwo w corocznych spotkaniach korespondentów EJN, służących wypracowywaniu kierunków działania sieci oraz podejmowania decyzji w kwestiach organizacyjnych i budżetowych.

W Polsce Europejska Sieć Sądowa oparta jest, przede wszystkim, na strukturach prokuratury. W jej skład wchodzi aktualnie trzech prokuratorów Departamentu Współpracy

Międzynarodowej Prokuratury Generalnej oraz jedenastu prokuratorów wyznaczonych dla obszarów prokuratur apelacyjnych. Dodatkowo w Departamencie Organizacji Pracy, Wizytacji i Systemów Informatycznych Prokuratury wyznaczona została osoba pełniąca funkcję korespondenta technicznego. Polską sieć uzupełniają dwa punkty kontaktowe usytuowane w Departamencie Współpracy Międzynarodowej i Praw Człowieka Ministerstwa Sprawiedliwości.

W 2013 roku prokuratorzy pełniący funkcję punktów kontaktowych EJN wzięli udział w dwóch spotkaniach plenarnych (Bruksela, Wilno) oraz w spotkaniu roboczym w Hadze. Ponadto polski korespondent EJN wziął udział w spotkaniu krajowych korespondentów EJN sieci, które odbyło się w Hadze.

W dniach 2-4 grudnia 2013 roku w Krakowie odbyło się drugie (poprzednie w 2012 roku) szkolenie dla polskich punktów kontaktowych EJN, podczas którego omówiono najistotniejsze kwestie związane z funkcjonowaniem sieci w Polsce.

W roku 2013 polscy prokuratorzy pełniący funkcję punktów kontaktowych EJN udzielili pomocy polskim organom w 398 przypadkach. Najczęściej dotyczyła ona udzielania informacji o prawie obcym (115 spraw), interwencji w związku z opóźnieniem w realizacji wniosków o pomoc prawną (101 spraw), przygotowania wniosków o pomoc prawną (70 spraw), realizacji wniosków o pomoc prawną (54 sprawy), wykonania ENA (39 spraw) oraz przygotowania ENA (11 spraw). Organy zagraniczne zwracały się do polskich, prokuratorów punktów kontaktowych EJN w 164 sprawach, w tym najczęściej – z prośbą o udzielenie pomocy w wykonaniu wniosków o pomoc prawną (51 spraw), w przygotowaniu wniosków o pomoc prawną (37 spraw) oraz w udzielaniu informacji o prawie polskim (36 spraw).

Tabela 8. Aktywność polskich punktów kontaktowych EJN (w prokuraturze)

| Zagadnienie  | Organy krajowe | Organy zagraniczne |
|--|----------------|--------------------|
| Informacja o prawie  | 115            | 36                 |
| Pomoc w przygotowaniu wniosku o pomoc prawną                         | 70             | 37                 |
| Pomoc w trakcie wykonywania wniosku o pomoc prawną                   | 54             | 51                 |
| Pomoc w przypadkach długiego czasu realizacji wniosku o pomoc prawną | 101            | 11                 |
| Pomoc przy przygotowaniu ENA   | 11             | 4                  |
| Pomoc podczas wykonywania ENA  | 39             | 17                 |
| Pomoc udzielona w innych sytuacjach                                  | 8              | 8                  |
| <b>Ogółem</b>  | <b>398</b>     | <b>164</b>         |



## **5. Pozostałe formy współpracy międzynarodowej**

### **Wizyty zagraniczne Prokuratora Generalnego i Zastępców Prokuratora Generalnego**

#### Forum Konsultacyjne Prokuratorów Generalnych i Dyrektorów Prokuratur Państw Członkowskich Unii Europejskiej

W 2013 roku odbyły się dwa spotkania Forum Konsultacyjnego Prokuratorów Generalnych i Dyrektorów Prokuratur Państw Członkowskich Unii Europejskiej.

Podczas spotkania, które odbyło się w ramach prezydencji litewskiej (13 grudnia 2013 r., Haga), wymieniono opinie na temat przyszłości Eurojustu oraz ustanowienia i funkcjonowania Prokuratury Europejskiej, w świetle projektów Komisji z dnia 17 lipca 2013 roku dotyczących rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Agencji Unii Europejskiej ds. Współpracy Wymiarów Sprawiedliwości w Sprawach Karnych (Eurojust) oraz rozporządzenia Rady w sprawie ustanowienia Prokuratury Europejskiej. Przedyskutowano także priorytety dalszego rozwoju obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości po zakończeniu programu sztokholmskiego i strategii wewnętrznego bezpieczeństwa Unii w kontekście współpracy sądowej.

W toku dyskusji, Prokurator Generalny, odnosząc się krytycznie do propozycji Komisji dotyczącej Eurojustu, zwrócił m. in. uwagę, że jest ona przedwczesna, gdyż nie uwzględnia wyników Szóstej Rundy Wzajemnych Ocen dotyczącej zagadnienia praktycznej implementacji i funkcjonowania decyzji o Eurojuście i Europejskiej Sieci Sądowej (EJN) oraz że proponując nadmierny rozrost kompetencji przedstawicieli krajowych, w niedostatecznym stopniu koncentruje się na rozwoju koordynacyjnej roli Eurojustu wobec organów krajowych.

W kwestii powołania Prokuratury Europejskiej, Prokurator Generalny, po raz kolejny, wskazał na potrzebę zapewnienia na szczeblu centralnym Prokuratury Europejskiej reprezentacji wszystkich państw członkowskich, które podejmą współpracę w ramach jej struktur. Odwołując się natomiast do polskich doświadczeń w zakresie zwalczania przestępczości na szkodę interesów finansowych Unii, opowiedział się za ograniczeniem kompetencji Prokuratury Europejskiej poprzez wyłączenie z niej spraw o charakterze wyłącznie krajowym i o przestępstwa mniejszej wagi, prowadzenie których nie stanowi problemu dla prokuratur państw członkowskich. Podkreślił też, że dla osiągnięcia spójnego we wszystkich państwach Unii Europejskiej podejścia w zakresie prowadzenia spraw tego rodzaju wystarczające byłoby wprowadzenie mechanizmu polegającego na możliwości ich

monitorowania przez Prokuraturę Europejską. Konkludując, stwierdził, że w procesie ustanawiania Prokuratury Europejskiej należy uwzględnić zabezpieczenie prawidłowego funkcjonowania prokuratur krajowych.

W dniu 26 kwietnia 2013 roku w Hadze, Zastępca Prokuratora Generalnego, Marzena Kowalska, wzięła udział w spotkaniu Forum Konsultacyjnego zorganizowanym w ramach prezydencji irlandzkiej. Posiedzenie plenarne Forum zostało poprzedzone roboczą dyskusją na temat funkcjonowania w praktyce Prokuratury Europejskiej. Uczestnicy Forum byli zgodni, że ramy prawne funkcjonowania i wybór modelu przyszłej Prokuratury Europejskiej muszą zapewnić efektywność, elastyczność i niezależność jej działania oraz jasny podział kompetencji pomiędzy tą instytucją a organami krajowymi, przy jednoczesnym stworzeniu warunków zapewniających ich współpracę. Niezbędnym jest również stworzenie mechanizmów gwarantujących ochronę praw uczestników postępowania oraz zapewnienie ścisłej współpracy z Eurojustem, określenie zasad takiej współpracy z państwami członkowskimi Unii Europejskiej, które nie zdecydują się działać w ramach Prokuratury Europejskiej, oraz z państwami trzecimi. W trakcie spotkania podjęto także dyskusję na temat niektórych aspektów wdrożenia do porządków krajowych dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/29/UE z dnia 25 października 2012 r. ustanawiającej normy minimalne w zakresie praw, wsparcia i ochrony ofiar przestępstw oraz zastępującej decyzję ramową Rady 2001/220/WSiSW oraz praktycznych doświadczeń w tym zakresie.

#### Spotkanie Prokuratorów Generalnych Państw Grupy Wyszehradzkiej (V4)

W dniach 24-27 kwietnia 2013 roku w Pradze odbyło się drugie spotkanie Prokuratorów Generalnych Państw Grupy Wyszehradzkiej (V4). Na zaproszenie Prokuratora Generalnego Republiki Czeskiej, w spotkaniu udział wzięli Prokurator Generalny RP, Pierwszy Zastępca Prokuratora Generalnego Republiki Słowackiej i Prokurator Generalny Węgier. Tematem przewodnim spotkania były zagadnienia dotyczące Prokuratury Europejskiej. W trakcie spotkania Prokuratorzy Generalni podkreślili znaczenie stałego utrzymywania wzajemnych kontaktów i wymiany poglądów w zakresie kluczowych kwestii związanych z szeroko rozumianym zarządzaniem prokuraturą zarówno w wymiarze krajowym, jak i europejskim oraz międzynarodowym. Debatując nad wiodącym tematem spotkania, Prokuratorzy Generalni wskazywali na problemy praktyczne związane z utworzeniem Prokuratury Europejskiej, wynikające z jej proponowanej struktury i wpływu tego rozwiązania na funkcjonowanie prokuratur krajowych, zakresu działania i właściwości terytorialnej, problemów

proceduralnych oraz związanych z międzynarodową pomocą prawną z państwami trzecimi, w tym państwami członkowskimi nieuczestniczącymi we współpracy wzmocnionej.

Efektem dyskusji w Pradze było przyjęcie Deklaracji praskiej, w której Prokuratorzy Generalni podkreślili, że ewentualne powstanie Prokuratury Europejskiej powinno wiązać się z rzeczywistym zwiększeniem efektywności ścigania przestępczości szkodzącej interesom finansowym Unii Europejskiej.

#### 18. Konferencja i Spotkanie Plenarne Międzynarodowego Stowarzyszenia Prokuratorów

W dniach 9-12 września 2013 roku Prokurator Generalny wziął udział w dorocznej Konferencji i Spotkaniu Plenarnym Międzynarodowego Stowarzyszenia Prokuratorów, które odbyło się w Moskwie. Tematem konferencji były kwestie zatytułowane – „Prokurator i rządy prawa” omawiane w aspektach relacji międzynarodowych, roli prawa konstytucyjnego, udziału prokuratora w procedurach karnych oraz w innego rodzaju postępowaniach. Przy okazji konferencji doszło do spotkania Prokuratora Generalnego RP z Prokuratorem Generalnym Federacji Rosyjskiej, Jurijem Czajką. W trakcie spotkania omówiony został stan wzajemnych relacji w zakresie obrotu prawnego obu krajów w sprawach karnych, a w szczególności sprawa realizacji pomocy prawnych kierowanych do Polski i Rosji w ramach śledztw związanych z katastrofą lotniczą samolotu prezydenckiego zaistniałą 10 kwietnia 2010 roku pod Smoleńskiem. Kwestia ta była również przedmiotem spotkania Prokuratora Generalnego RP z Przewodniczącym Komitetu Śledczego Federacji Rosyjskiej.

#### Wizyta Prokuratora Generalnego w Federacji Rosyjskiej

Na zaproszenie Prokuratora Generalnego Federacji Rosyjskiej, w dniach 12-14 marca 2013 roku, Prokurator Generalny RP przebywał w Moskwie omawiając kwestie związane z realizacją wniosków o pomoc prawną w sprawie katastrofy smoleńskiej oraz inne zagadnienia dotyczące bieżących spraw z zakresu obrotu prawnego w sprawach karnych. Podczas wizyty w Moskwie Prokurator Generalny RP odbył spotkania w Prokuraturze Generalnej Federacji Rosyjskiej, gdzie spotkał się z Prokuratorem Generalnym FR Jurijem Czajką oraz w siedzibie Komitetu Śledczego Federacji Rosyjskiej, gdzie odbył rozmowy z jego Przewodniczącym.

#### Wizyta Prokuratora Generalnego w Republice Słowackiej

W dniach 10-12 lipca 2013 roku Prokurator Generalny, na zaproszenie Pierwszego Zastępcy Prokuratora Generalnego Republiki Słowackiej, przebywał z oficjalną wizytą w Bratysławie. Spotkanie było poświęcone omówieniu bieżących kwestii z zakresu bilateralnej

współpracy prokuratur polskiej i słowackiej oraz służyło wymianie poglądów i doświadczeń na temat zwalczania przestępczości zorganizowanej, korupcji i przestępstw godzących w finanse Unii Europejskiej. Jednym z punktów wizyty było spotkanie z prokuratorami wykonującymi czynności w powołanej w 2003 roku Prokuraturze Specjalnej Republiki Słowackiej. Prokuratorzy Generalni omówili także obecną sytuację prawną i faktyczną prokuratur w obu krajach.

#### 11. konferencja prokuratorów zwalczających przestępczość na szkodę interesów finansowych UE

W dniach 27-29 listopada 2013 roku w Brukseli odbyła się 11. konferencja prokuratorów zwalczających przestępczość na szkodę interesów finansowych Unii Europejskiej, zorganizowana przez Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF). Po raz kolejny tematem wiodącym spotkania była kwestia ustanowienia Prokuratury Europejskiej, a w szczególności praktycznych aspektów jej współpracy z prokuraturami krajowymi państw członkowskich Unii Europejskiej. W trakcie dyskusji Zastępca Prokuratora Generalnego Marzena Kowalska podkreśliła m.in., że zakres właściwości Prokuratury Europejskiej powinien być węższy niż w projekcie Komisji (bez spraw o charakterze wyłącznie krajowym i mniejszej wagi) oraz że wszystkie państwa członkowskie powinny być reprezentowane na szczeblu centralnym Prokuratury Europejskiej.

### **Wizyty gości zagranicznych w Prokuraturze Generalnej**

#### 6. Spotkanie Sieci Prokuratorów Generalnych lub Ekwiwalentnych Instytucji w Sądach Najwyższych Państw Członkowskich Unii Europejskiej

W dniach 15 - 17 maja 2013 roku w Krakowie odbyło się 6. Spotkanie Sieci Prokuratorów Generalnych lub Ekwiwalentnych Instytucji w Sądach Najwyższych Państw Członkowskich Unii Europejskiej poświęcone w całości wyzwaniom, jakie stawia przed państwami członkowskimi powołanie Prokuratury Europejskiej. W spotkaniu, na zaproszenie Przewodniczącego Sieci - Prokuratora Generalnego RP, udział wzięli przedstawiciele wielu instytucji krajowych i zagranicznych, w tym: Francoise Le Bail - Dyrektor Generalna ds. Sprawiedliwości Komisji Europejskiej, Giovanni Kessler - Dyrektor Generalny OLAF, Michèle Coninx - Przewodnicząca Eurojustu, Hans G. Nilsson - przedstawiciel Sekretariatu Generalnego Rady Unii Europejskiej, prof. Katalin Ligeti z Uniwersytetu w Luksemburgu,

prof. Andrzej Rzepliński - Prezes Trybunału Konstytucyjnego, Wojciech Węgrzyn - Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości.

Gościem specjalnym konferencji była Marszałek Sejmu RP - Ewa Kopacz.

W trakcie debaty Prokuratorzy Generalni podkreślali, że utworzenie Prokuratury Europejskiej będzie oddziaływać na funkcjonowanie prokuratur krajowych oraz innych krajowych instytucji zaangażowanych w zwalczanie przestępczości na szkodę interesów finansowych Unii. Wskazywali też, że w niektórych państwach może to wiązać się z potrzebą dokonania zmian konstytucyjnych. Prokuratorzy Generalni zwracali też uwagę, że utworzenie Prokuratury Europejskiej powinno skutkować realnym zwiększeniem efektywności ścigania przestępczości na szkodę finansów Unii. Będzie to wymagało stworzenia synergii z prokuraturami krajowymi, z poszanowaniem pozycji tych ostatnich, oraz uwzględnienia uznanych w dokumentach międzynarodowych, w tym m.in. w zaleceniu Komitetu Ministrów Rady Europy Rec(2000)19, standardów dotyczących roli prokuratury w wymiarze sprawiedliwości w sprawach karnych.

Spotkanie stało się ważnym wydarzeniem w przededniu opublikowania przez Komisję projektu rozporządzenia w sprawie Prokuratury Europejskiej, stwarzając możliwość zaprezentowania opinii i wymiany poglądów przez przedstawicieli najwyższych organów prokuratorskich państw członkowskich oraz zaproszonych gości reprezentujących Komisję Europejską oraz Radę Unii Europejskiej.

#### Spotkania Prokuratora Generalnego z przedstawicielami Komisji Europejskiej

W dniu 1 marca 2013 roku Prokurator Generalny spotkał się z Francoise Le Bail - Dyrektorem Generalną ds. Sprawiedliwości Komisji Europejskiej oraz Giovannim Kesslerem - Dyrektorem Generalnym Europejskiego Urzędu ds. Nadużyć Finansowych (OLAF). Spotkanie poświęcone było projektowi utworzenia Prokuratury Europejskiej. Prokurator Generalny zwrócił m.in. uwagę na fakt, że ewentualne przystąpienie Polski do tego projektu będzie decyzją polityczną, podjętą – zgodnie z konstytucyjnym podziałem kompetencji - przez administrację rządową. W trakcie spotkania Prokurator Generalny omówił także polskie doświadczenia w ściganiu przestępstw popełnionych na szkodę interesów finansowych Unii Europejskiej podkreślając, że polskie prawo w sposób jednakowy chroni krajowe, jak i unijne interesy finansowe.

### Wizyta Prokuratora Generalnego Ukrainy w Polsce

W dniach 16-18 października 2013 roku w Warszawie, na zaproszenie Prokuratora Generalnego, przebywała w Warszawie delegacja Prokuratury Generalnej Ukrainy, której przewodniczył Prokurator Generalny Ukrainy - Victor Pshonka. Wizyta gości ukraińskich miała szczególne znaczenie w związku z planowanym (wówczas) podpisaniem w listopadzie 2013 r. w Wilnie umowy stowarzyszeniowej Ukrainy z Unią Europejską.

W czasie spotkania Prokuratorzy Generalni Polski i Ukrainy omówili aktualne zagadnienia dotyczące sytuacji prawnej i faktycznej prokuratur w obu krajach, w tym ich usytuowania, struktury i zasad funkcjonowania. Prokurator Generalny Ukrainy przedstawił również zakres zmian wprowadzonych do ukraińskiej ustawy o prokuraturze. Spotkanie służyło także wymianie poglądów i doświadczeń na temat zwalczania międzynarodowej przestępczości zorganizowanej oraz o charakterze korupcyjnym. Wizyta była również okazją do spotkania delegacji ukraińskiej z sędziami Sądu Najwyższego. Spotkaniu temu przewodniczył prof. dr hab. Tadeusz Ereciński, Prezes Sądu Najwyższego.

### **Inne wizyty i spotkania**

#### 5. Spotkania Sieci Prokuratorów do Spraw Przestępczości przeciwko Środowisku Naturalnemu w Regionie Morza Bałtyckiego (ENPRO)

W dniach 19-20 września 2013 roku w Rydze, prokurator pełniący rolę punktu kontaktowego Sieci Prokuratorów do Spraw Przestępczości przeciwko Środowisku Naturalnemu Regionu Morza Bałtyckiego, wziął udział w 5. spotkaniu sieci. Podczas spotkania omówiono problematykę odpowiedzialności karnej za przestępstwa przeciwko środowisku naturalnemu, możliwości współpracy ENPRO z Eurojustem, szczególnie w kontekście rozwiązywania konfliktów jurysdykcji w sprawach o poważne przestępstwa przeciwko środowisku naturalnemu o charakterze transgranicznym oraz kontynuowano dyskusję na temat możliwości podjęcia przez ENPRO współpracy z innymi organizacjami, w tym - z Siecią Prokuratorów do Spraw Ochrony Środowiska Naturalnego Morza Północnego.

#### 8. Plenarna Sesja Rady Konsultacyjnej Prokuratorów Europejskich (CCPE)

Przedstawiciel Departamentu Współpracy Międzynarodowej Prokuratury Generalnej uczestniczy w pracach Rady Konsultacyjnej Prokuratorów Europejskich, będącej organem konsultacyjnym Komitetu Ministrów Rady Europy. Ostatnie posiedzenie plenarne Rady odbyło

się w dniach 8 - 9 października 2013 roku w Erywaniu (Armenia). Przyjęto na nim opinię nr 8, poświęconą relacji prokuratury z mediami.

#### Konsultacje dotyczące współpracy w sprawach karnych

W dniach 18-19 czerwca 2013 roku, we Wrocławiu, odbyły się doroczne polsko-niemieckie konsultacje dotyczące współpracy w sprawach karnych pomiędzy Ministerstwem Sprawiedliwości RP i Federalnym Ministerstwem Sprawiedliwości Niemiec, do udziału w których zostali zaproszeni również przedstawiciele Departamentu Współpracy Międzynarodowej Prokuratury Generalnej. Omówiono kwestie dotyczące negocjowanych aktualnie instrumentów europejskich (Prokuratura Europejska, europejski nakaz dowodowy, ochrona euro i innych walut przed fałszowaniem), współpracy w sprawach karnych z Ukrainą, problemy w zakresie realizacji wniosków o wykonywanie kar finansowych oraz inne bieżące aspekty współpracy dwustronnej.

W dniach 22-25 lipca 2013 roku przeprowadzone zostały w Warszawie konsultacje dotyczące współpracy prawnokarnej pomiędzy Polską a Rosją. Stronę polską reprezentowali przedstawiciele Departamentu Współpracy Międzynarodowej Prokuratury Generalnej, Departamentu Współpracy Międzynarodowej i Praw Człowieka Ministerstwa Sprawiedliwości, Instytutu Pamięci Narodowej i Okręgowej Prokuratury Wojskowej w Warszawie, zaś stronę rosyjską – przedstawiciele Prokuratury Generalnej Federacji Rosyjskiej. W ich trakcie poruszone zostały – obok zagadnień rutynowych – kwestie stanu realizacji wniosków o pomoc prawną dotyczących katastrofy z dnia 10 kwietnia 2010 roku oraz problemów związanych z ich szybkim i kompleksowym wykonaniem.

#### **Konferencje**

##### Konferencja Prezydencji litewskiej, Komisji Europejskiej i Akademii Prawa Europejskiego w Trewirze pt. Prokuratura Europejska: konstruktywne podejście do ram prawnych

W dniach 16-17 września 2013 roku przedstawiciel Departamentu Współpracy Międzynarodowej Prokuratury Generalnej wziął udział, w Wilnie, w konferencji poświęconej w całości kwestiom związanym z utworzeniem Prokuratury Europejskiej. Podczas konferencji, w której uczestniczyli przedstawiciele Komisji, Rady oraz państw członkowskich, omawiano kwestie związane m.in. ze strukturą Prokuratury Europejskiej, ustanowieniem mechanizmów szybkiego podejmowania decyzji procesowych przez Prokuraturę Europejską oraz

z zapewnieniem przed wszystkimi sądami krajowymi dopuszczalności dowodów uzyskanych przez prokuratorów europejskich.

We współpracy międzynarodowej, działaniach podejmowanych przez organizacje międzynarodowe lub ponadnarodowe oraz zespoły międzynarodowe, uczestniczyli także prokuratorzy Departamentu do spraw Przystępczości Zorganizowanej i Korupcji Prokuratury Generalnej.

Współpraca ta dotyczyła między innymi następujących zagadnień:

### **1. Pranie pieniędzy i finansowanie terroryzmu**

W 2013 roku Departament do spraw Przystępczości Zorganizowanej i Korupcji Prokuratury Generalnej kontynuował zaangażowanie w pracach Komitetu Ekspertów Rady Europy do Spraw Oceny Środków Przeciwdziałania Praniu Pieniędzy i Finansowaniu Terroryzmu (MONEYVAL) z siedzibą w Strasburgu.

Przedstawiciel Departamentu trzykrotnie brał udział w delegacji Polski na sesje plenarne „Komitetu Rady Europy do spraw Oceny Środków Przeciwdziałania Praniu Pieniędzy i Finansowaniu Terroryzmu - MONEYVAL”, w tym między innymi w dniach 9 – 12 kwietnia 2013 roku w Strasburgu, uczestniczył w 41 sesji plenarnej Komitetu, w trakcie której omawiany był raport ewaluacyjny Polski po IV rundzie ewaluacji polskiego systemu prawnego, przypadającej na lata 2012-2013. Przedstawiciel Departamentu przygotował kompleksowy wkład Prokuratury Generalnej do kwestionariusza ewaluacyjnego oraz odpowiedzi na szczegółowe pytania ekspertów, uczestniczył w spotkaniach z ewaluatorami, poświęconych negocjacom zapisów raportu oraz dyskusji z przedstawicielami innych państw na forum plenarnym Komitetu, przed przyjęciem raportu.

Innym aspektem współpracy międzynarodowej realizowanej przez Departament do spraw Przystępczości Zorganizowanej i Korupcji Prokuratury Generalnej są cykliczne spotkania z przedstawicielami zagranicznych organów ścigania lub organów administracji publicznej zaangażowanych w przeciwdziałanie praniu pieniędzy. W 2013 roku prokurator z Departamentu brał udział:

- w III rundzie ewaluacji polskiego systemu prawnego przez ekspertów Grupy Roboczej OECD do spraw Przekupstwa w Międzynarodowych Transakcjach Handlowych i przygotował kompleksowy wkład Prokuratury Generalnej do kwestionariusza ewaluacyjnego oraz odpowiedzi na formułowane na bieżąco zapytania ekspertów Grupy Roboczej; nadto w dniach 10–14 czerwca 2013 roku w siedzibie OECD w Paryżu uczestniczył w spotkaniach



przygotowawczych oraz dyskusji na forum plenarnym wspomnianej Grupy Roboczej poświęconej przyjęciu polskiego raportu ewaluacyjnego;

- w charakterze ewaluatora w III rundzie ewaluacji systemu prawnego Bułgarii przez Grupę Roboczą OECD do spraw Przekupstwa w Międzynarodowych Transakcjach Handlowych, w dniach 12–15 marca 2013 roku w siedzibie OECD w Paryżu, uczestniczył w spotkaniach przygotowawczych oraz sesji plenarnej Grupy Roboczej poświęconej dyskusji na temat wykonania przez władze bułgarskie skierowanych do nich rekomendacji, po przyjęciu raportu z III rundy ewaluacji;

- w ewaluacji polskiego systemu prawnego przez ekspertów Konferencji Państw Stron Konwencji Rady Europy o praniu, poszukiwaniu, zatrzymywaniu oraz konfiskacie dochodów pochodzących z przestępstwa oraz finansowaniu terroryzmu (CETS 198); opracował szczegółowe odpowiedzi na zapytania ekspertów Rady Europy w celu uzupełnienia kwestionariusza ewaluacyjnego przygotowanego przez Ministerstwo Finansów;

- w szkoleniu dla ewaluatorów Konferencji Państw Stron „Konwencji o praniu, ujawnianiu, zajmowaniu i konfiskacie dochodów pochodzących z przestępstwa oraz finansowaniu terroryzmu - CETS 198”, zorganizowanym w dniach 3–4 października 2013 roku w Dilijan w Armenii;

- w projekcie badawczym prowadzonym przez „Centre for Strategy and Evaluation Services” na zlecenie Komisji Europejskiej, dotyczącym oceny skutków planowanej tzw. IV Dyrektywy o praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu, który polegał na wypełnieniu kwestionariusza ewaluacyjnego oraz dyskusji z ekspertami CSES w dniu 11 września 2013 roku w siedzibie Ministerstwa Finansów w Warszawie.

## **2. Handel ludźmi**

Przyjęta struktura nadzoru, sposób gromadzenia i analizy danych pozwala Prokuratorowi Generalnemu wywiązywać się ze zobowiązań międzynarodowych RP związanych z handlem ludźmi, a wynikających z *Konwencji Narodów Zjednoczonych z dnia 15 listopada 2000 roku przeciwko międzynarodowej przestępczości zorganizowanej* (Dz. U. z 2005 r. Nr 18, poz. 158), *Protokołu o zapobieganiu, zwalczaniu oraz karaniu za handel ludźmi, w szczególności kobietami i dziećmi, uzupełniającego Konwencję Narodów Zjednoczonych przeciwko międzynarodowej przestępczości zorganizowanej* (Dz. U. z 2005 r. nr 18, poz. 160), *decyzji ramowej Rady 2002/629/ WSiSW z dnia 19 lipca 2002 roku w sprawie zwalczania handlu ludźmi* (Dz. U. WE L 203 z dnia 1 sierpnia 2002 r.), a także *Konwencji Rady Europy w sprawie działań przeciwko handlowi ludźmi, sporządzonej*

w Warszawie dnia 16 maja 2005 roku (Dz. U. z 2009 r. Nr 20, poz. 107), dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/36/UE z dnia 5 kwietnia 2011 roku w sprawie zapobiegania handlowi ludźmi i zwalczania tego rodzaju procederu oraz ochrony ofiar, zastępującej decyzję ramową Rady 2002/629/WSiSW.

Przedstawiciel Departamentu do spraw Przestępczości Zorganizowanej i Korupcji jest ekspertem i krajowym punktem kontaktowym do spraw działań przeciwko handlowi ludźmi GRETA (*The Group of Experts on Trafficking in Human Beings*).

W związku z oceną polskiego ustawodawstwa pod kątem implementacji *Konwencji Rady Europy w sprawie działań przeciwko handlowi ludźmi, sporządzonej w Warszawie dnia 16 maja 2005 roku* (Dz. U. z 2009 r. Nr 20, poz. 107) przedstawiciel Departamentu zgłosił uwagi i zastrzeżenia do opracowanego przez ekspertów GRETA raportu ewaluacyjnego dotyczącego Polski, który został opublikowany w dniu 6 maja 2013 roku.

Stwierdzono w nim, że władze RP podjęły szereg istotnych działań, aby przeciwdziałać i zwalczać zjawisko handlu ludźmi. Zwrócono uwagę na nowelizacje ustawodawstwa z zakresu prawa karnego, prawa pracy, a także działania w ramach Krajowego Planu Działań przeciwko Handlowi Ludźmi, współpracę organów i instytucji państwowych z organizacjami międzynarodowymi.

W zakresie odnoszącym się do Prokuratury eksperci GRETA zwrócili uwagę na działalność związaną z monitorowaniem i koordynacją postępowań, których przedmiotem jest handel ludźmi, w tym nałożenie na wszystkie powszechnie jednostki organizacyjne prokuratury obowiązku informowania o każdym wszczętym i zakończonym postępowaniu, jak również funkcjonowanie prokuratorów zajmujących się monitorowaniem i koordynacją tych spraw w każdej prokuraturze apelacyjnej i niektórych prokuraturach okręgowych. Stworzony system spotkał się z aprobatą ze strony GRETA.

W raporcie podkreślono również istotną rolę opracowanych w Departamencie do spraw Przestępczości Zorganizowanej i Korupcji „*Wskazówek dotyczących prowadzenia postępowań, których przedmiotem jest handel ludźmi*”, w praktyce prokuratorskiej. Wskazano, że zawierają one między innymi informacje o procesowych możliwościach wywiązania się z zobowiązań Konwencji związanych z niekaraniem ofiar handlu ludźmi za popełnione przez nich przestępstwa.

W zakresie odnoszącym się do możliwości działań podejmowanych przez prokuratorów na rzecz pokrzywdzonych, GRETA zaleciła zwrócenie szczególnej uwagi na pouczenie pokrzywdzonych o możliwości ubiegania się o przyznanie świadczenia pieniężnego (zadośćuczynienia, nawiazki, obowiązku naprawienia szkody wyrządzonej przestępstwem).

Mając na względzie powyższe zalecenie, stwierdzono potrzebę stworzenia dokumentu zawierającego informacje o uprawnieniach służących, poza standardowym katalogiem uprawnień, pokrzywdzonemu przestępstwem handlu ludźmi. Prokuratura Generalna wspólnie z Ministerstwem Spraw Wewnętrznych podjęła prace nad opracowaniem załącznika do uprawnień pokrzywdzonego w ramach grupy do spraw wsparcia ofiar handlu ludźmi. Projekt dokumentu został przygotowany do dalszych konsultacji.

W raporcie podkreślono również potrzebę pogłębienia wiedzy sędziów, prokuratorów, śledczych o zjawisku handlu ludźmi i uprawnieniach pokrzywdzonych. Uwzględniając powyższe zalecenie, w Prokuraturze Generalnej zorganizowano 28 listopada 2013 roku jednodniowe szkolenie dla prokuratorów na temat orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w zakresie handlu ludźmi oraz na temat problemów występujących w postępowaniach przygotowawczych w sprawach o handel ludźmi i nielegalną adopcję.

Eksperci GRETA zauważyli, że system gromadzenia danych w Prokuraturze Generalnej nie ma charakteru statystycznego, opiera się bowiem na analizie spraw i służy do budowania wniosków o skali zjawiska, jego trendach oraz poprawie jakości prowadzonych postępowań przygotowawczych. Wskazali na konieczność stworzenia jednolitej bazy danych (obejmującej wszystkie zaangażowane instytucje i organy), która zawierałaby informacje statystyczne o skali przestępstwa handlu ludźmi. Mając na uwadze powyższe wnioski, w ramach Międzyresortowego Zespołu do Spraw Zwalczenia i Zapobiegania Handlowi Ludźmi, z udziałem przedstawiciela Departamentu do spraw Przystępczości Zorganizowanej i Korupcji, powołano grupę ekspercką do spraw zbierania danych statystycznych na temat handlu ludźmi.

W 2013 roku zakończył się projekt Rady Państw Morza Bałtyckiego - Grupy Ds. Dzieci przy Radzie Państw Morza Bałtyckiego, dotyczący problematyki zwalczania handlu dziećmi w celu wykorzystania w działalności przestępczej i żebractwie. Głównym celem projektu była wymiana doświadczeń i ulepszenie współpracy pomiędzy państwami regionu, tj. Szwecją, Norwegią, Polską i Litwą. Zakładał on udział czteroosobowych zespołów z każdego z państw, w skład których weszli przedstawiciele organów ścigania, prokuratury oraz organizacji pozarządowych związanych z ochroną praw dzieci. Uczestnicy projektu brali udział w wizytach studyjnych i przygotowali program wizyty w swoim kraju.

W dniu 10 lutego 2013 roku został opublikowany raport będący wynikiem prac ekspertów z 4 państw, tj. Litwy, Norwegii, Szwecji i Polski „Dzieci – ofiary handlu ludźmi wykorzystywane w żebractwie i działalności przestępczej. Wyzwanie dla organów stosujących prawo i zajmujących się ochroną dzieci”. W dokumencie zwrócono uwagę na stosowany w prokuraturze model prowadzenia monitorowania i koordynacji postępowań dotyczących

handlu ludźmi. W jego treści podkreślono nadto, że sposób wymiany informacji i gromadzenia danych o postępowaniach dotyczących handlu ludźmi, a także kontrola merytoryczna jest przykładem dobrych praktyk. Zaakcentowano, że gromadzenie informacji o określonym rodzaju przestępczości na poziomie Prokuratury Generalnej pozwala na bieżące korzystanie z doświadczeń i formułowanie wniosków na podstawie aktualnie prowadzonych spraw.

W zakresie zwalczania przestępstw handlu ludźmi w 2013 roku nadal była kontynuowana współpraca i wymiana informacji z Ambasadą Stanów Zjednoczonych, odnosząca się przede wszystkim do przekazania informacji wynikających z monitorowania i koordynacji postępowań, których przedmiotem jest handel ludźmi. Informacje te znalazły się w corocznym raporcie opracowywanym przez Departament Stanu USA. Należy zwrócić uwagę, że ocena obowiązujących w Polsce regulacji i mechanizmów funkcjonujących w tym zakresie jest na najwyższym poziomie. Polska znalazła się w I kategorii państw przestrzegających standardy wynikające z ustawy przyjętej przez Kongres Stanów Zjednoczonych w 2000 roku „*Trafficking Victims Protection Act of 2000*” (TVPA).

Nadto w 2013 roku przedstawiciel Departamentu do spraw Przestępczości Zorganizowanej i Korupcji wziął udział w szeregu konferencjach i spotkaniach, w tym o charakterze międzynarodowym tj.:

- w zorganizowanej przez Komisję Europejską w Amsterdamie w dniach 16–18 kwietnia 2013 roku konferencji na temat handlu ludźmi,
- w zorganizowanych w Warszawie przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych w dniach 21–22 maja 2013 roku międzynarodowych warsztatach ekspertów do spraw handlu ludźmi, podczas których wygłosił wykład prezentujący praktyczne przykłady postępowań o handel ludźmi w celu wykorzystania do zebrania,
- w zorganizowanej przez Instytut Spraw Publicznych z warszawskim Biurem Rady Europy w dniu 20 października 2013 roku „Jak skuteczniej walczyć z handlem ludźmi? Rola państwa i partnerów społecznych a współpraca międzynarodowa”,
- w zorganizowanej w dniu 15 listopada 2013 roku przez Instytut Spraw Publicznych konferencji „Jak skuteczniej walczyć z handlem ludźmi”, w czasie której brał czynny udział w jednym z paneli dyskusyjnych,
- w zorganizowanej przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych w dniach 26–27 listopada 2013 roku międzynarodowej konferencji „Pierwszeństwo dla ofiar”, w której wiodącym tematem było promowanie praw pokrzywdzonych przestępstwem z art. 189a § 1 Kodeksu karnego.

Dodatkowo w dniu 24 października 2013 roku w Pradze wygłosił wykład dla prokuratorów i funkcjonariuszy policji Republiki Czech na temat handlu ludźmi w celu pracy przymusowej.

Przedstawiciel Prokuratury Generalnej brał udział jako ekspert i wykładowca oraz członek komitetu organizacyjnego w cyklu szkoleń/konferencji z zakresu handlu ludźmi, organizowanych przez szkoły sądownictwa holenderską, włoską i polską w ramach projektu adresowanego do sędziów i prokuratorów „*Towards a European approach to Judicial Training on Trafficking in Human Beings*”. Konferencje odbyły się w Amsterdamie i w Rzymie w 2012 roku oraz w Krakowie w dniach 14 – 15 marca 2013 roku. Rekomendacje przedstawione Komisji Europejskiej odnosiły się zwłaszcza do użyteczności stworzenia forum wymiany informacji dla praktyków oraz kontynuowanie tego typu inicjatyw.

### **3. Przestępczość zorganizowana**

W dniach 25–28 marca 2013 roku w Budapeszcie prokurator Departamentu do spraw Przestępczości Zorganizowanej i Korupcji wystąpił na międzynarodowej konferencji organizowanej przez OLAF w ramach programu HERCULE II, która dotyczyła możliwości wzmacniania współpracy międzynarodowej w zwalczaniu przestępstw godzących w interesy ekonomiczne Unii Europejskiej. W ramach panelu obejmującego powyższą problematykę, z perspektywy prokuratury przedstawiono prezentację na temat polskich doświadczeń w zwalczaniu zorganizowanej przestępczości transgranicznej, zatytułowaną „*Cross-border organized crime- experiences of the Polish prosecution service.*”

Nadto w 2013 roku przedstawiciel Departamentu brał udział w projekcie badawczym FINOCA, prowadzonym przez „Centre for the Study of Democracy” na temat źródeł finansowania przestępczości zorganizowanej w krajach Unii Europejskiej. Zaangażowanie w projekt polegało na przedstawieniu informacji na temat polskiej specyfiki handlu narkotykami, oszustw podatkowych VAT i tzw. przestępczości papierosowej.

W dniach 27–30 października 2013 roku w Wiedniu prokurator Departamentu uczestniczył w XVI Forum Prokuratorów, zajmujących się zwalczaniem zorganizowanej przestępczości transgranicznej (Forum for Public Prosecutors on the Fight against Organized Cross - Border Crime). W trakcie obrad omawiano aktualne problemy w walce z przestępczością zorganizowaną. Dokonano również przeglądu współczesnych trendów dotyczących cyberprzestępczości, oszustw piłkarskich, rynku narkotyków syntetycznych. Przekazano również informacje o najnowszych osiągnięciach medycyny sądowej oraz sposobach rozwiązywania problemów tzw. chuligaństwa stadionowego.

#### **4. Nielegalny obrót bronią masowego rażenia, obrót towarami, technologiami i usługami o znaczeniu strategicznym dla bezpieczeństwa państwa**

W dniach 2–4 października 2013 roku w Warszawie przedstawiciel Departamentu do spraw Przystępczości Zorganizowanej i Korupcji uczestniczył w polsko – chorwackim przeglądzie implementacji rezolucji 1540 Rady Bezpieczeństwa Narodów Zjednoczonych, dotyczącej zapobiegania pozyskiwaniu materiałów do produkcji broni masowego rażenia przez organizacje terrorystyczne, zorganizowanym przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych i Prokuraturę Generalną Chorwacji.

W ramach przeglądu przedstawiciel Departamentu wygłosił referat zatytułowany „Prosecution in case of noncompliance with UNSCR 1540.” Nadto zaprezentował interpretację prawną art. 33 ustawy z dnia 29 listopada 2000 roku o obrocie z zagranicą towarami, technologiami i usługami o znaczeniu strategicznym dla bezpieczeństwa państwa, a także dla utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa (t.j. Dz. U. 2013 Nr 194). Spotkanie zakończyło się sporządzeniem instrukcji dobrych praktyk i przygotowaniem raportu, który w grudniu 2013 roku został przedstawiony Radzie Bezpieczeństwa Narodów Zjednoczonych w Nowym Jorku.

#### **5. Korupcja**

W dniu 5 kwietnia 2013 roku przedstawiciel Departamentu do spraw Przystępczości Zorganizowanej i Korupcji zorganizował i brał udział w spotkaniu przedstawicieli Dyrekcji Generalnej do Spraw Wewnętrznych Komisji Europejskiej oraz polskich prokuratorów z pionu do spraw przystępczości zorganizowanej, poświęconym specyfice przystępczości korupcyjnej w Polsce.

#### **6. Produkcja i obrót środkami odurzającymi i psychotropowymi**

W dniach 9 – 11 września 2013 roku na zaproszenie ENPSDP – European Network Prosecutors Synthetic Drugs and Precursors, prokurator Departamentu uczestniczył po raz trzeci w spotkaniu organizowanym w Zaanadam w Holandii, którego głównym celem było poszerzenie wiedzy o narkotykach syntetycznych, odczynnikach służących do zainicjowania procesu ich syntezy, jak też przemyśle marihuany. W toku spotkania przedstawił polskie regulacje prawne, dotyczące zwalczania handlu i produkcji narkotyków, jak również stan prawny dotyczący pre- prekursora APAAN, wykorzystywanego do produkcji amfetaminy.

## **7. Inne formy współpracy**

W Departamencie do spraw Przestępczości Zorganizowanej i Korupcji, w zakresie postępowań prowadzonych w Wydziałach V do spraw Przestępczości Zorganizowanej i Korupcji prokuratur apelacyjnych, wyznaczono prokuratora, któremu powierzono obowiązki punktu kontaktowego dla potrzeb współpracy z Europejskim Urzędem do spraw Zwalczenia Nadużyć Finansowych na szkodę Unii Europejskiej – OLAF. W ich ramach w 2013 roku realizowano koordynację zapytań kierowanych przez OLAF w odniesieniu do prowadzonych w Polsce postępowań przygotowawczych oraz planowanych przez urząd czynności dochodzeniowych na terenie naszego kraju. Nadto przedstawiciel Departamentu uczestniczył w spotkaniach prokuratorów z przedstawicielami OLAF-u.

W dniu 18 września 2013 roku w toku wizyty stażowej w Prokuraturze Generalnej prokuratorów i sędziów z Unii Europejskiej w ramach European Judicial Training Network, prokurator Departamentu wygłosił wykład „Struktura organizacyjna Departamentu do spraw Przestępczości Zorganizowanej i Korupcji PG oraz metody zwalczania zorganizowanej przestępczości, szczególnie przestępczości transgranicznej”.

Przedstawiciel Departamentu do spraw Przestępczości Zorganizowanej i Korupcji, wykonujący obowiązki punktu kontaktowego Sieci działającej na podstawie decyzji Rady 2002/494/WSiSW z dnia 13 czerwca 2002 roku, ustanawiającej europejską sieć punktów kontaktowych dotyczących osób odpowiedzialnych za ludobójstwo, zbrodnie przeciwko ludzkości i zbrodnie wojenne, wziął udział w 15 Spotkaniu Sieci punktów kontaktowych, zorganizowanym w dniach 29 – 30 października 2013 roku w Hadze, podczas prezydencji Litwy w Unii Europejskiej.





## **VI. Gromadzenie, przetwarzanie i analizowanie danych w systemach informatycznych oraz współpraca z Szefem Krajowego Centrum Informacji Kryminalnych**

1. Gromadzenie, przetwarzanie i analizowanie w systemach informatycznych danych, w tym danych osobowych, pochodzących z prowadzonych lub nadzorowanych na podstawie ustawy postępowań oraz z udziału w postępowaniu sądowym, administracyjnym, w sprawach o wykroczenia lub innych postępowaniach prowadzonych na podstawie ustawy, przekazywanie danych i wyników analiz właściwym organom, w tym organom innych państw, organizacjom międzynarodowym, w tym ponadnarodowym, oraz organom Unii Europejskiej, na podstawie ustaw lub umów międzynarodowych ratyfikowanych przez Rzeczpospolitą Polską lub jeżeli przekazywanie danych i wyników analiz tym organom i organizacjom wynika z odrębnych przepisów.

Wszystkie powszechne jednostki organizacyjne prokuratury szczebla apelacyjnego, okręgowego oraz część jednostek szczebla rejonowego ma zapewniony dostęp do Centralnej Bazy Danych Systemu Informatycznego Prokuratury (CBD SIP), za pośrednictwem której uzyskują one dostęp do baz zewnętrznych: Powszechnego Elektronicznego Systemu Ewidencji Ludności (PESEL), Krajowego Rejestru Sądowego (KRS), Krajowego Rejestru Karnego (KRK), Krajowego Rejestru Urzędowego Podmiotów Gospodarki Narodowej (REGON), Centralnej Ewidencji Pojazdów (CEP), Centralnej Ewidencji Kierowców (CEK), Systemu Informacyjnego Schengen (SIS, SIS II), Nowej Księgi Wieczystej (NKW), Krajowego Centrum Informacji Kryminalnych (KCIK) oraz Centralnej Bazy Danych Osób Pozbawionych Wolności (Noe.NET). Korzystając z odrębnych przeglądarek, jednostki te posiadają dostęp do Systemu Analiz i Monitorowania Rynku Obrotu Nieruchomościami Związku Banków Polskich (AMRON) oraz Systemu Udostępniania Danych Urzędu Patentowego Rzeczypospolitej Polskiej (SUD).

Na mocy Aneksu nr 2 z dnia 9 kwietnia 2013 r. do Porozumienia z dnia 12 stycznia 2012 r. w sprawie usług świadczonych przez Ministerstwo Sprawiedliwości na rzecz Prokuratury Generalnej w zakresie informatyki oraz informatyzacji powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury, zakres świadczonych usług został ograniczony wyłącznie do usług zapewniających właściwą eksploatację systemu „Centralna Baza Danych Systemu Informatycznego Prokuratury” na platformie IBM Mainframe określonych w załączniku nr 4 przedmiotowego Porozumienia, jako że Prokuratura Generalna przejęła wszystkie pozostałe usługi objęte Porozumieniem (administrowanie serwerami i aplikacjami testowymi CBD SIP,

SIP Libra/Libra2, SYDIG określonymi w załączniku nr 3, administrowanie i zarządzanie zbudowaną i wdrożoną własną infrastrukturą techniczną i systemami autoryzacji AD, systemem pocztowym Exchange, systemem antywirusowym określonym w załączniku nr 2 porozumienia).

Prokuratura Generalna w 2013 r. we współpracy z wykonawcą obsługi serwisowej systemu CBD SIP opracowała i uzgodniła projekt techniczny oraz rozpoczęła proces migracji systemu Centralna Baza Danych Systemu Informatycznego Prokuratury (CBD SIP) na wskazane przez Ministerstwo Sprawiedliwości serwery klasy „blade” w Podstawowym Ośrodku Przetwarzania Danych Ministerstwa Sprawiedliwości.

W związku z koniecznością rozbudowy udostępnionych serwerów, podniesieniem wersji eksploatowanego oprogramowania narzędziowego oraz błędami zidentyfikowanymi podczas prowadzenia testów rozwiązania, uruchomienie fazy preprodukcyjnej nastąpiło w IV kwartale 2013r. W I kwartale 2014 r. planowane jest wdrożenie produkcyjne zmigrowanej wersji systemu.

Dla zapewnienia dostępu wszystkich użytkowników z powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury do CBD SIP i zewnętrznych baz danych, Prokuratura Generalna utrzymuje łącza dostępowe do ośrodków POPD MS i ZOPD MS o odpowiedniej przepustowości w sieci PeselNet/MPLS.

W celu zintensyfikowania działań zmierzających do wdrożenia zmodyfikowanej wersji SIP Libra 2 we wszystkich powszechnych jednostkach organizacyjnych prokuratury, Prokuratura Generalna w 2013 r. z własnego budżetu przeznaczyła łączną kwotę 9 950 000 zł na zakup sprzętu komputerowego i oprogramowania celem wdrożenia SIP Libra 2, w tym:

- kwota 6 366 000 zł została przekazana do jednostek w związku ze zmianą projektu ustawy budżetowej polegającej na przesunięciu połowy środków zaplanowanych w § 4450 Udzielone pożyczki na zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych sędziów i prokuratorów do § 4210 Zakup materiałów i wyposażenia z przeznaczeniem na zakup sprzętu, wyposażenia i oprogramowania niezbędnego do wdrożenia SIP Libra 2,
- kwota 2 304 000 zł została przekazana do jednostek w wyniku wyrażenia zgody Ministerstwa Finansów nr BP9/4132/23/PRQ/693/13/77037 z dnia 8 sierpnia 2013 r. na przeniesienie tej kwoty z § 6050 Wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych do § 6060 Wydatki na zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych,
- kwota 30 000 zł została przekazana z § 6060 Wydatki na zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych w wyniku realizacji wniosku Ap VI F 303/76/13 z dnia 4 października

2013 r. Prokuratury Apelacyjnej w Gdańsku na zakup niezbędnego sprzętu informatycznego i peryferyjnego do uruchomienia systemu SIP Libra 2 w jednostkach organizacyjnych podległych Prokuraturze Apelacyjnej w Gdańsku,

- kwota 700 000 zł została przekazana do jednostek z § 4210 Zakup materiałów i wyposażenia w ramach nadwyżek środków w planie finansowym Biura Administracyjno-Finansowego Prokuratury Generalnej,
- kwota 550 000 zł została przekazana do jednostek z § 6060 Wydatki na zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych w związku z brakiem możliwości zrealizowania zadania „Rozwój i modyfikacja systemu CBD SIP i repliki Pesel oraz dostosowania aplikacji do zewnętrznych baz danych, w tym rejestracji w bazie KCIK”.

System Informatyczny Prokuratury Libra 2 został wdrożony we wszystkich jednostkach organizacyjnych prokuratury tj. w 420 lokalizacjach oraz w Prokuraturze Generalnej. W ciągu całego 2013 r. system został wdrożony w 152 lokalizacjach.

We wszystkich tych jednostkach odstąpiono od prowadzenia w formie tradycyjnej większości urządzeń ewidencyjnych (repertoriów, rejestrów i wykazów pomocniczych), prowadząc je wyłącznie w formie elektronicznej. Działanie takie nie tylko znacząco usprawniło pracę urzędników i innych pracowników, ułatwiając dostęp do informacji przetwarzanych w tych urządzeniach, ale również pozwoliło na powstanie baz danych na poziomie okręgowym.

Celem rozszerzenia funkcjonalności systemu SIP Libra 2, na etapie prac nad projektem budżetu państwa na 2014 r., Prokurator Generalny wnosił o przydzielenie dodatkowych środków finansowych w wysokości 2 500 000 zł, które nie zostały uwzględnione w budżecie państwa.

Należy również podkreślić, że pomimo wdrożenia SIP Libra 2 w powszechnych jednostkach organizacyjnych prokuratury, zachodzi konieczność poniesienia w 2014 r. i latach kolejnych dodatkowych nakładów finansowych związanych z wymianą przestarzałego sprzętu komputerowego użytkowanego w jednostkach, o które to środki Prokurator Generalny zamierza ponownie wystąpić do Ministra Finansów.

Przeprowadzone w 2012 r. prace doprowadziły do powstania projektu, budowy, uruchomienia i wdrożenia systemu uwierzytelniania użytkowników opartego o usługę katalogową Active Directory oraz poczty elektronicznej w Prokuraturze Generalnej.

W tak wdrożonej infrastrukturze odtworzono i udostępniono użytkownikom Prokuratury Generalnej usługi wykorzystywane dotychczas w strukturze Ministerstwa Sprawiedliwości, wdrożono nowe usługi i przygotowano infrastrukturę do wdrażania kolejnych

usług świadczonych drogą elektroniczną. Umożliwiło to w 2013 r. pełne przejście obsługi użytkowników Prokuratury Generalnej przez własną infrastrukturę teleinformatyczną i Wydział do spraw Systemów Informatycznych Prokuratury.

W celu przystosowania obiektów w nowej lokalizacji Prokuratury Generalnej przy ulicy Rakowieckiej 26/30 (serwerownie Pawilon II i Pawilon III, punkty dystrybucyjne FD) oraz uruchomienia serwerowni i systemów informatycznych Prokuratury Generalnej zrealizowano następujące prace:

- a. z udziałem dostawcy usług sieciowych zostały zestawione w nowej lokalizacji łącza dostępne o przepustowości gwarantowanej zawartymi umowami na świadczenie usług transmisji danych,
- b. zostało zrealizowane postępowanie przetargowe na zakup 15 przełączników sieciowych niezbędnych do uruchomienia sieci LAN w nowych obiektach Prokuratury Generalnej. Instalacja, uruchomienie i konfiguracja urządzeń została zrealizowana przez administratorów DOPWiSIP,
- c. zostało zrealizowane postępowanie przetargowe na zakup klimatyzatorów kasetonowych do nowych serwerowni w lokalizacji Rakowiecka 26/30,
- d. zostało zrealizowane postępowanie przetargowe na systemy gaszenia gazem do nowych serwerowni w lokalizacji Rakowiecka 26/30,
- e. zostało zrealizowane postępowanie przetargowe na system podtrzymania zasilania UPS do nowych serwerowni oraz punktów FD w lokalizacji Rakowiecka 26/30.

Finalnym elementem było zmigrowanie systemów z dotychczas użytkowanych serwerowni w obiektach Barska 28/30 oraz Krasińskiego 65 do nowych serwerowni w obiekcie Rakowiecka 26/30 i uruchomienie całego systemu z zapewnieniem ciągłości świadczenia usług dla użytkowników Prokuratury Generalnej.

W 2013 r. zostało zrealizowane postępowanie przetargowe na zaprojektowanie i wykonanie Wortalu Prokuratury Generalnej oraz jego wdrożenie. Wynikiem realizacji projektu było uruchomienie strony internetowej Prokuratury Generalnej, dostępnej pod adresem [www.pg.gov.pl](http://www.pg.gov.pl) oraz strony internetowej Krajowej Rady Prokuratury, dostępnej pod adresem [www.krp.gov.pl](http://www.krp.gov.pl) w ustandaryzowanej nowej szacie graficzno – funkcjonalnej. Strona internetowa pełni również funkcję Biuletynu Informacji Publicznej.

W 2013 r. rozpoczęto realizację projektu „Wdrożenie systemu digitalizacji akt postępowań przygotowawczych oraz utworzenie lokalnych i centralnego repozytorium akt w postaci cyfrowej w powszechnych jednostkach organizacyjnych prokuratury”. Projekt ten realizowany jest przez Prokuraturę Generalną (jako beneficjenta) w ramach VII Osi Priorytetowej Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka. Łączne nakłady inwestycyjne projektu oszacowano na 30 489 607,50 zł. Harmonogram realizacji projektu przewidziano na lata 2013 - 2014.

Przedmiotem projektu jest wdrożenie systemu digitalizacji akt postępowań przygotowawczych, utworzenie w jednostkach organizacyjnych prokuratury lokalnych systemów gromadzenia, przetwarzania i udostępniania zdigitalizowanych akt (na poziomie prokuratur okręgowych i prokuratur apelacyjnych) oraz centralnych repozytoriów na poziomie prokuratur okręgowych. Projekt obejmuje zespół powiązanych technicznie i logicznie skoordynowanych działań. W ramach projektu przewidziano wszystkie niezbędne elementy budowy systemu prowadzące do uzyskania zakładanego katalogu funkcjonalności.

Projekt zakłada stworzenie ogólnokrajowej infrastruktury informatycznej, pozwalającej na digitalizację papierowych akt prowadzonych postępowań, przesyłanie takich danych pomiędzy jednostkami organizacyjnymi prokuratury za pośrednictwem sieci WAN, ich gromadzenie w ramach centralnych repozytoriów, umożliwianie przesyłania danych sądom oraz innym organom współpracującym z prokuraturą w trakcie prowadzonych postępowań przygotowawczych, umożliwianie udostępniania danych stronom tych postępowań, ich obrońcom, pełnomocnikom i przedstawicielom ustawowym, a także integrację tego systemu z innymi systemami, wykorzystywanymi w pracy prokuratury.

Celem projektu jest zwiększenie efektywności funkcjonowania struktur organizacyjnych prokuratury, stworzenie mechanizmu udostępniania danych obywatelom upoważnionym do uzyskania dostępu do akt postępowania oraz stworzenie mechanizmu wymiany danych z organami ścigania oraz wymiaru sprawiedliwości.

Projekt wpisuje się w ideę realizacji założeń elektronicznej administracji (e-administracji) w strukturach prokuratury. Generalnym założeniem projektu jest wprowadzenie rozwiązań informatycznych poprawiających jakość funkcjonowania organów ochrony prawnej oraz jakość kontaktów z obywatelem. Nie bez znaczenia są również ogólnospołeczne korzyści, polegające na obniżeniu, w perspektywie długoterminowej, kosztów funkcjonowania prokuratury.

Projekt przyczyni się do poprawy sytuacji kilku grup docelowych interesariuszy:

- obywateli - stron postępowań przygotowawczych oraz osób pełniących funkcję obrońców, pełnomocników w postępowaniach przygotowawczych, poprzez stworzenie infrastruktury informatycznej ułatwiającej dostęp do zdigitalizowanej formy akt. Pośrednim skutkiem realizacji tych potrzeb jest również ograniczenie kosztów związanych z tradycyjnymi metodami uzyskiwania dostępu do akt, wzrost kompetencji informatycznych obywateli oraz zwiększenie stopnia spełniania standardów proceduralnej ochrony prawnej stron postępowania,
- prokuratorów i osób zatrudnionych w jednostkach organizacyjnych prokuratury - poprzez stworzenie narzędzia ułatwiającego analizę akt postępowań przygotowawczych oraz ograniczenie konieczności wielokrotnego kopiowania akt. Pośrednim skutkiem realizacji tych potrzeb jest ograniczenie kosztów funkcjonowania jednostek organizacyjnych prokuratury oraz przyspieszenie i poprawa jakości procesu analizy danych w ramach postępowań przygotowawczych,
- osób zatrudnionych w organach uczestniczących w realizacji czynności postępowań przygotowawczych (sądy, policja) - poprzez ograniczenie czasu, jaki konieczny jest na uzyskanie dostępu do akt w formie tradycyjnej oraz udostępnienie narzędzia ułatwiającego analizę tych akt. Pośrednim skutkiem realizacji tych potrzeb jest przyspieszenie i poprawa jakości procesu analizy danych w ramach czynności związanych z prowadzonymi postępowaniami przygotowawczymi oraz zmniejszenie kosztów związanych z koniecznością uzyskiwania dostępu do akt postępowań przygotowawczych w formie tradycyjnej.

Realizacja projektu jest elementem długofalowej strategii prokuratury w zakresie procesu digitalizacji akt i ułatwiania obywatelom dostępu do akt postępowań przygotowawczych. Kolejny etap rozwoju systemu planowany jest na lata 2014 - 2020 i zakłada udostępnianie zdigitalizowanych danych za pośrednictwem sieci Internet oraz rozszerzenie funkcjonowania systemu na wszystkie jednostki organizacyjne prokuratury (objęcie zakresem działania systemu prokuratur rejonowych).

Na mocy Porozumienia nr DEPiT-0436-PESEL-NRT MPLS-0068/2011 z dnia 21 stycznia 2011r. zawartego pomiędzy Prokuraturą Generalną a Ministerstwem Spraw Wewnętrznych i Administracji (obecnie MSW), Prokuratura Generalna oraz wszystkie powszechne jednostki organizacyjne prokuratury uzyskały możliwość współużytkowania administrowanej przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych ogólnopolskiej sieci teletransmisyjnej PeselNet/MPLS na potrzeby wymiany informacji drogą elektroniczną.

Aktualnie, Prokuratura Generalna oraz powszechne jednostki organizacyjne prokuratury (łącznie 180 jednostek prokuratury) są włączone do sieci PeselNet/MPLS i mają zapewniony dostęp uprawnionych użytkowników do Centralnej Bazy Danych Systemu Informatycznego Prokuratury (CBD SIP) oraz zewnętrznych baz danych (PESEL, KSI, KCIK, CEPiK, KRK, NKW, KRS, NOE.Net). Na bazie tej samej infrastruktury sieciowej oparte jest funkcjonowanie Systemu Informatycznego Prokuratury Libra 2.

W związku z planowanymi nowymi projektami informatycznymi i koniecznością włączenia w system transmisji danych wszystkich jednostek łącznie z prokuraturami rejonowymi, podjęto decyzję o pozyskaniu usług transmisji danych w ramach sieci rozległej w postępowaniu przetargowym prowadzonym w trybie konkurencyjnym.

W 2013 roku zweryfikowano potrzeby jednostek w zakresie wymaganych przepustowości łączy transmisji danych, opracowano koncepcję i harmonogram realizacji zamówienia. W ramach funkcjonowania sieci WAN oprócz dotychczas uruchomionych systemów, planowane jest wdrożenie następujących systemów i usług:

- system bezpiecznej poczty elektronicznej,
- uniwersalna przeglądarka baz danych prokuratur – Horus,
- system digitalizacji akt postępowań przygotowawczych - SDA,
- zapewnienie wymiany danych drogą elektroniczną pomiędzy prokuraturą i sądami,
- zapewnienie wymiany danych drogą elektroniczną pomiędzy prokuraturą i policją,
- zapewnienie wymiany danych w ramach systemu oceny okresowej prokuratorów,
- umożliwienie realizacji projektów informatycznych na poziomie prokuratur apelacyjnych, okręgowych i rejonowych.

Aktualnie planowane jest przeprowadzenie dialogu technicznego w celu pozyskania niezbędnej wiedzy dotyczącej szacunkowej wartości zamówienia oraz wiedzy dotyczącej warunków zamówienia. Przeprowadzenie postępowania przetargowego na zakup usług transmisji danych planowane jest w II kwartale 2014 r.

W 2013 r. podjęto działania zmierzające do testowego wdrożenia Uniwersalnej Przeglądarki Baz Danych Prokuratur – Horus. Dzięki wykorzystaniu przedmiotowego narzędzia możliwe jest spójne przeglądanie i analizowanie danych z baz lokalnych systemu SIP Libra2, umożliwiające uzyskiwanie przekrojowych zestawień i prezentacji danych z postępowań karnych. Dostęp do danych odbywa się w czasie rzeczywistym. Główne funkcje systemu to:

1. zdalne przeszukiwanie baz danych SIP Libra2 z wykorzystaniem sieci WAN,
2. dostęp w czasie rzeczywistym na poziomie apelacji do wszystkich zasobów SIP Libra2 gromadzonych w poszczególnych lokalnych bazach SIP Libra2 prokuratury apelacyjnej, okręgowej i prokuratur rejonowych,
3. optymalizacja czasu uzyskiwanych odpowiedzi na zadane pytania poprzez równoległe przetwarzanie zapytań z wielu baz,
4. możliwość zdefiniowania zapytań w odpowiedzi na potrzeby poszczególnych komórek organizacyjnych według ich specyfiki.

Przeprowadzone testy dały wynik pozytywny i w 2014 r. planowane jest wdrożenie aplikacji w pozostałych jednostkach, które posiadają dostęp do sieci WAN Prokuratury.

W dniu 3 października 2013 r. zostało zawarte porozumienie w sprawie współpracy pomiędzy Ministerstwem Sprawiedliwości i Prokuraturą Generalną. Na mocy porozumienia Strony zobowiązały się do współpracy, koordynowania wspólnych przedsięwzięć oraz do świadczenia wzajemnej pomocy, mającej na celu integrację sieci teleinformatycznych sądów i prokuratur, elektroniczną wymianę danych rejestrowanych w systemach informatycznych (repetytoryjnych) pomiędzy sądami powszechnymi a powszechnymi jednostkami organizacyjnymi prokuratury, digitalizację akt oraz prowadzenie wspólnych projektów informatycznych, w tym współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej.

Współpraca pomiędzy prokuraturą i sądami dotyczy:

1. wymiany informacji w ramach prac powołanej Grupy Roboczej,
2. wypracowania koncepcji, opracowania metody realizacji połączenia sieci teleinformatycznych sądów i prokuratur,
3. opracowania procedur elektronicznej wymiany danych zawartych w systemach informatycznych (repetytoryjnych) sądów powszechnych i powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury,
4. koordynowania działań podejmowanych w celu digitalizacji akt postępowań karnych,
5. opracowywania i prowadzenia wspólnych projektów informatycznych, w tym współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej.

Powyższe porozumienie zawarte na szczelbu centralnym jest konsekwencją i stanowi rozszerzenie wcześniej podjętych działań przez powszechne jednostki organizacyjne prokuratury i poszczególne sądy.



Danymi podlegającymi wymianie w formie elektronicznej są:

1. dane z aktów oskarżenia, zarejestrowane w Systemie Informatycznym Prokuratury „Libra2”,
2. dane o wokandach zarejestrowanych w oprogramowaniu wspomagającym biurowość sądową,
3. dokumenty procesowe, w szczególności:
  - a. wnioski o zastosowanie środka zapobiegawczego i akty oskarżenia,
  - b. wyroki oraz postanowienia kończące postępowanie w sprawie,
  - c. protokoły z rozpraw.

We wszystkich prokuraturach apelacyjnych i prokuraturach okręgowych wdrożony został w poprzednich latach system analizy kryminalnej, nadzorowany przez Prokuraturę Generalną. Jest on skutecznie wykorzystywany w postępowaniach przygotowawczych prowadzonych i nadzorowanych przez te jednostki prokuratury.

Najczęściej prokuratorzy zlecają przeprowadzenie analizy w sprawach wielowątkowych i wielopodmiotowych, niekiedy o dużym zasięgu terytorialnym, w toku których gromadzony jest obszerny materiał dowodowy zawierający znaczne ilości danych z akt sprawy.

Z uwagi na szczególnie zakres pozyskiwanych materiałów, w ramach prowadzonych postępowań przygotowawczych, prokurator najczęściej zleca wykonanie analizy, nie całości materiałów, a jedynie ich części, by np. przedstawić skomplikowaną strukturę grupy przestępczej polegającej na powiązaniach osobowych.

Z analizą częściową mamy do czynienia w przypadku badania wykazu połączeń telefonicznych, faktur, przepływów środków finansowych. Ten rodzaj analizy stanowi około 90 % wszystkich wykonanych. Liczba przeprowadzonych analiz jest uzależniona od złożoności sprawy. Niekiedy wnioski jednej analizy, w ramach jednego postępowania przygotowawczego, implikują konieczność przeprowadzenia kolejnych.

W 2013 r. Prokuratura Generalna nie dokonywała dalszych zakupów licencji oprogramowania firmy IBM i2. Aktualnie powszechne jednostki organizacyjne prokuratury wykorzystują:

- i2 Analyst's Notebook – 78 licencji,
- i2 iBase Designer Standard - 66 licencji,
- i2 Textchart + EDL - 5 licencji.

System począwszy od roku 2012 jest objęty trzyletnim serwisem technicznym i eksploatacyjnym, maintenance oraz wsparciem eksploatacyjnym użytkowników przez profesjonalną firmę informatyczną.

2. Współpraca z Szefem Krajowego Centrum Informacji Kryminalnych w zakresie niezbędnym do realizacji jego zadań ustawowych

Prokuratura (jednostki organizacyjne prokuratury szczebla apelacyjnego i okręgowego), jako podmiot ustawowo zobowiązany ( art. 20 ust. 1 *ustawy z dnia 6 lipca 2001 roku o gromadzeniu, przetwarzaniu i przekazywaniu informacji kryminalnych* – zwanej dalej Ustawą), przekazują Szefowi Krajowego Centrum Informacji Kryminalnych (KCIK) informacje kryminalne z prowadzonych postępowań karnych. Obowiązek ten realizowany jest z wykorzystaniem własnego systemu centralnego KCIK-Prokuratura.

Ponadto jednostki prokuratury, jako podmiot uprawniony, w zakresie swoich zadań ustawowych, otrzymują informacje kryminalne z Centrum (art. 19 pkt 1 Ustawy). Realizują prawo odpytywania bazy KCIK za pośrednictwem własnego systemu centralnego Centralnej Bazy Danych Systemu Informatycznego Prokuratury (CBD-SIP).

Zarówno przekazywanie, jak i otrzymywanie informacji kryminalnych realizowane jest w drodze teletransmisji.

Na podstawie danych z systemu KCIK-Prokuratura wynika, iż w roku 2013 jednostki prokuratury przekazały do Centrum 22 171 informacji kryminalnych. W tym samym okresie, prokuratury dokonały usunięcia 12 210 obiektów z systemu KCIK, zarejestrowały zmianę informacji kryminalnych w 891 przypadkach oraz przejęły 2 847 zarejestrowanych obiektów.

W 2013 r. jednostki prokuratury skierowały do bazy Centrum 6 035 zapytań o informacje kryminalne.

Na podstawie analiz prowadzonych w Wydziale KCIK Biura Służby Kryminalnej Komendy Głównej Policji, realizującego zadania Komendanta Głównego Policji, jako Szefa Centrum, w zakresie poprawności danych osób zarejestrowanych w KCIK, jednostki prokuratury zweryfikowały i w następstwie stwierdzonych nieprawidłowości, zmodyfikowały zapisy rejestracji informacji kryminalnych w 7 sprawach.

Całościowo, koordynowaniem działań związanych z przekazywaniem i otrzymywaniem informacji kryminalnych z KCIK, zajmuje się Wydział do spraw Systemów Informatycznych w Departamencie Organizacji Pracy, Wizytacji i Systemów Informatycznych Prokuratury Prokuratury Generalnej. W tym celu zapewniona jest bieżąca obsługa

użytkowników z jednostek prokuratury w zakresie niezbędnym do realizacji obowiązków wskazanych w ustawie. Ponadto utrzymywana jest stała współpraca z pracownikami Wydziału KCIK, dla zapewnienia poprawnej i nieprzerwanej rejestracji informacji kryminalnych oraz zapewnienia dostępu do zasobów KCIK, dla potrzeb postępowań karnych prowadzonych w jednostkach prokuratury. Wszelkie przerwy serwisowe i awaryjne w działaniu systemów KCIK-Prokuratura i CBD-SIP oraz w pracy systemu KCIK są na bieżąco monitorowane i niezwłocznie podejmowane są prace zmierzające do przywrócenia poprawnego działania systemów.

Wspólnie z Wydziałem KCIK opracowane zostały procedury współpracy jednostek prokuratury i policji oraz innych służb uprawnionych, mające na celu realizację zapisów wyżej wskazanej ustawy oraz ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych, w zakresie usuwania z bazy KCIK informacji kryminalnych dotyczących osób, w przypadku prawomocnego uniewinnienia osoby lub prawomocnego umorzenia postępowania karnego przeciwko osobie, której dane zostały zarejestrowane w systemie KCIK.

Podsumowując, współpracę prokuratury z Szefem Centrum i realizującym jego zadania Wydziałem KCIK, zarówno w roku 2013, jak i w latach poprzednich, uznać należy za efektywną.



## VII. Opiniowanie projektów aktów normatywnych

Nie przytaczając ponownie szczegółowych uregulowań normatywnych dotyczących pozycji ustrojowej Prokuratora Generalnego w zakresie inicjatywy ustawodawczej i kompetencji w zakresie stanowienia prawa, należy podkreślić przede wszystkim, że zadania prokuratury, jako organu ochrony prawnej, związane z działalnością opiniotwórczą Prokuratora Generalnego i opiniowanie projektów aktów normatywnych w ramach procesu legislacyjnego w trybie art. 3 ust. 1 pkt 9 ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze (Dz. U. z 2011 r. Nr 270, poz. 1599, z późn. zm.), w 2013 r. były realizowane, podobnie jak w roku 2012, wobec znacznej liczby projektów aktów normatywnych.

### Dane statystyczne dotyczące opiniowania projektów aktów normatywnych

W 2013 r. do Prokuratora Generalnego skierowano łącznie 422 wnioski o wyrażenie opinii o projektach aktów normatywnych.

Liczba przedłożonych w 2013 r. w tym przedmiocie wniosków jest porównywalna z rokiem 2012 r, w którym do Prokuratora Generalnego skierowano 454 wnioski. W zdecydowanej większości, bo 324 wnioski o zaopiniowanie projektów aktów normatywnych (projektów ustaw rządowych, poselskich i senackich) skierował do Prokuratora Generalnego Szef Kancelarii Sejmu RP, natomiast Przewodniczący Komisji Ustawodawczej Senatu przedstawił Prokuratorowi Generalnemu wnioski o zaopiniowanie 10 senackich projektów ustaw.

Inne podmioty wyposażone w inicjatywę ustawodawczą, które skierowały do Prokuratora Generalnego wnioski o zaopiniowanie projektów aktów normatywnych, to ministrowie kierujący działami administracji rządowej oraz inne podmioty administracji rządowej, w tym:

42 - wnioski - Minister Sprawiedliwości;

21 - wniosków - Minister Spraw Wewnętrznych;

2 - wnioski - Minister Obrony Narodowej;

2 - wnioski - Minister Finansów;

4 - wnioski - Minister Pracy i Polityki Społecznej;

1 - wniosek - Minister Administracji i Cyfryzacji;

2 - wnioski - Minister Zdrowia;

14 - wniosków - inne podmioty (w tym Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Szef Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Rządowe Centrum Legislacji, Prezes Głównego Urzędu

Statystycznego, Główny Inspektor Nadzoru Farmaceutycznego, Pełnomocnik Rządu do Spraw Równego Statusu Kobiet i Mężczyzn).

Powyższe dane, w porównaniu z rokiem 2011, w którym do Prokuratora Generalnego do zaopiniowania w trybie art. 3 ust. 1 pkt 9 ustawy o prokuraturze skierowano 142 projekty aktów normatywnych lub innych dokumentów oraz w zestawieniu z rokiem 2012, w którym przekazano do zaopiniowania 454 projekty aktów normatywnych i innych dokumentów, świadczą o utrzymującej się nadal wysokiej liczbie przedstawianych do zaopiniowania projektów aktów normatywnych i znaczącym zaangażowaniu Prokuratora Generalnego w proces legislacyjny jako organu konsultacyjnego, czuwającego nad prawidłowym, pod względem merytorycznym, projektowaniem przepisów, z zachowaniem spójności systemu prawnego i zgodności projektowanych regulacji z Konstytucją.

Prokurator Generalny, po analizie przedstawionych do zaopiniowania projektów aktów normatywnych, w odniesieniu do 140 projektów sformułował stanowiska, w których zawarł swoje uwagi, a w odniesieniu do pozostałych projektów aktów normatywnych poinformował o braku uwag w zakresie odnoszącym się do jego kompetencji merytorycznych i do zakresu zadań realizowanych przez prokuraturę.

W 2013 roku projekty aktów normatywnych przedstawione Prokuratorowi Generalnemu do zaopiniowania w trybie art. 3 ust. 1 pkt 9 ustawy o prokuraturze dotyczyły, tak jak w latach ubiegłych, różnorodnych zagadnień z wielu dziedzin prawa. W wielu przypadkach przedmiot regulacji opiniowanych projektów związany był z wykonaniem obowiązku dostosowania prawa do wymogów wynikających z orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego.

Opinie wyrażone przez Prokuratora Generalnego odnosiły się więc do regulacji z zakresu prawa karnego, cywilnego, administracyjnego, prawa finansowego i polityki finansowej państwa, prawa gospodarczego i przekształceń własnościowych, systemu emerytalnego, prawa spółdzielczego, prawa pracy, prawa rodzinnego, implementacji prawa europejskiego, także rozwiązań proponujących penalizację określonych zachowań, jak również zagadnień związanych z bioetyką, aksjologią (projekty ustaw dotyczące ochrony zwierząt, ochrony przyrody).

W przypadku projektów aktów normatywnych dotyczących regulacji z zakresu prawa karnego i postępowania karnego, mających znaczenie dla wymiaru zadań prokuratury, sporządzenie opinii wymagało szczegółowej analizy aktualnego stanu prawnego, oceny zjawisk występujących w obszarze, który projektodawca zamierzał poddać zmianom oraz oceny zasadności wprowadzenia nowych regulacji oraz na ile i w jaki sposób projektowane

przepisy wpłyną na praktykę. Opinie wyrażone przez Prokuratora Generalnego zawierały więc ocenę zasadności i racjonalności projektowanych przepisów, wskazanie na ile projektowane regulacje wpłyną na poprawę jakości i efektywności wykonywania przez prokuraturę jej ustawowych zadań. Prokurator Generalny ocenił także możliwość wystąpienia ewentualnych zagrożeń i negatywnych konsekwencji, które mogły wynikać z projektowanych rozwiązań, a które mogły umknąć z pola widzenia projektodawcy. W tym przypadku taki sektorowy sposób postrzegania nie tylko postępowania karnego, ale także regulacji odnoszących się do innych gałęzi prawa i zagadnień stanowi nieoceniony materiał do zawsze koniecznej, przy projektach aktów normatywnych, oceny skutków regulacji.

Z uwagi na kompetencje Prokuratora Generalnego w zakresie inicjowania kontroli zgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej oraz wyrażania stanowiska w przedmiocie zgodności z Konstytucją aktów normatywnych, mając na uwadze to, że weryfikacja poprawności i zgodności stanowionego prawa z normami konstytucyjnymi dokonywana jest w konsekwencji przez Trybunał Konstytucyjny, w postępowaniu przed którym bierze udział Prokurator Generalny, część z przedstawionych do zaopiniowania w 2013 r. projektów aktów normatywnych poddana była również konfrontacji z konstytucyjnymi standardami ochrony wolności i praw jednostki.

Prokurator Generalny w swoich opiniach przedstawiał również ocenę skutków projektowanych rozwiązań oraz oszacowanie środków finansowych niezbędnych do realizacji przez prokuraturę zadań, w szczególności, czy projektowane rozwiązania spowodują skutki finansowe w budżecie państwa w *części 88. Powszechne jednostki organizacyjne prokuratury.*

W sprawozdaniu nie było możliwe przedstawienie, w jaki sposób wykorzystano w dalszych pracach legislacyjnych opinie Prokuratora Generalnego wyrażone o projektach aktów normatywnych, jak również w jaki sposób projektodawca odniósł się do uwag zgłoszonych do projektu, czy uwagi te zostały uznane za zasadne. Przyczyną tego jest brak w tym zakresie ze strony projektodawcy informacji o odniesieniu się przez niego do uwag, na przykład w uzasadnieniu projektu, choć zdarzyły się nieliczne wyjątki. Uzyskanie takich informacji i wskazanie rozstrzygnięć co do uwag Prokuratora Generalnego było możliwe w przypadku uczestniczenia przez niego w uzgadnianiu projektów aktów normatywnych w toku uzgodnień międzyresortowych i konsultacji społecznych m. in. w trybie określonym w art. 29 ust. 2 ustawy o prokuraturze, a także z ustaleń dokonywanych podczas organizowanych przez projektodawcę konferencji uzgodnieniowych, w których na nieliczne zaproszenia projektodawcy brali udział przedstawiciele Prokuratora Generalnego. Udział

przedstawicieli Prokuratora Generalnego w konferencjach uzgodnieniowych oraz w pracach komisji sejmowych i senackich opisano w dalszej części sprawozdania.

Wypada również podkreślić, że monitoring finalnego kształtu projektu aktu normatywnego pozostaje poza zakresem kompetencji merytorycznych Prokuratora Generalnego określonych ramami normy zawartej w art. 3 ust. 1 pkt 9 ustawy o prokuraturze.

Z uwagi na znaczną liczbę projektów przedstawionych do zaopiniowania, jak również ze względu na obszerny materiał, który dokumentuje realizację tego zadania przez Prokuratora Generalnego, spośród opinii wyrażonych w 2013 r. o projektach aktów normatywnych uznano za zasadne przedstawienie w tej części sprawozdania przede wszystkim tych stanowisk, w których Prokurator Generalny przedstawił uwagi w odniesieniu do projektów zawierających regulacje dotyczące ustroju, organizacji i zadań prokuratury oraz statusu prokuratora, jak również opinii wyrażonych w odniesieniu do zmian w kodyfikacjach karnych.

### **Prawo państwowe - Prokuratura**

Sprawozdanie z realizacji w 2013 r. opiniowania przez Prokuratora Generalnego projektów aktów normatywnych, z uwagi na doniosłość przedstawionych do zaopiniowania regulacji, należy rozpocząć od zaprezentowania opinii wyrażonych w odniesieniu do projektowanych rozwiązań w zakresie przyszłego kształtu ustrojowego prokuratury i stworzenia optymalnych warunków prawnych jej funkcjonowania.

Prokurator Generalny, w toku uzgodnień międzyresortowych i konsultacji społecznych, przedstawił Ministrowi Sprawiedliwości obszernie opinie odnoszące się do proponowanych rozwiązań w zakresie organizacji prokuratury, jej ustroju, ustawowych zadań, statusu prokuratora, przekazując szereg uwag i spostrzeżeń, które tylko w niewielkim zakresie zostały uwzględnione w kolejnych wersjach projektów ustawy.

Prace nad nowelizacją obowiązującej ustawy o prokuraturze rozpoczęto w styczniu 2012 r., w ramach programu prac legislacyjnych Rady Ministrów, które kontynuowano w 2013 r. Prace legislacyjne obejmowały początkowo kolejne zmieniające się wersje projektu nowelizacji obowiązującej ustawy o prokuraturze. W konsekwencji projektodawca skoncentrował się na opracowaniu nowego *projektu ustawy – Prawo o prokuraturze*. Projekt ten, przedstawiony w wersji z dnia 3 października 2012 r., został oceniony przez Prokuratora Generalnego jeszcze w 2012 r. Kolejne przedstawione do zaopiniowania wersje *projektu ustawy – Prawo o prokuraturze* oceniane były już w 2013 r. Projekt ten, wersja z dnia 4 lipca 2013 r., proponował zmiany w procedurze powoływania Prokuratora Generalnego oraz zmiany w strukturze zastępców Prokuratora Generalnego, regulacje w zakresie nadzoru instancyjnego



i służbowego, uszczegółowienie przepisów dotyczących wynagrodzenia prokuratorów, w tym za czas choroby, modyfikację zadań prokuratorów okręgowych. Ten projekt ustawy przedłożono Prokuratorowi Generalnemu do zaopiniowania wraz z *projektem ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę - Prawo o prokuraturze*.

Prokurator Generalny w odniesieniu do wymienionego *projektu ustawy - Prawo o prokuraturze* sformułował uwagi odnoszące się m.in. do proponowanych regulacji związanych z procedurą powoływania Prokuratora Generalnego oraz zastępców Prokuratora Generalnego. Przewidziane w projekcie *ustawy - Prawo o prokuraturze* ustawowe określenie liczby zastępców Prokuratora Generalnego stanowiło bowiem odejście od obowiązującego rozwiązania, zawartego w art. 12 ustawy o prokuraturze, zgodnie z którym liczbę pozostałych zastępców Prokuratora Generalnego – poza Pierwszym Zastępcą Prokuratora Generalnego, Zastępcą Prokuratora Generalnego będącym Naczelnym Prokuratorem Wojskowym oraz Zastępcą Prokuratora Generalnego będącym Dyrektorem Głównej Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu – określa w rozporządzeniu Minister Sprawiedliwości, na wniosek Prokuratora Generalnego, mając na uwadze konieczność zapewnienia właściwej realizacji zadań Prokuratora Generalnego.

Prokurator Generalny nie podzielił racji projektodawcy, który uznał, iż sztywne ustawowe określenie maksymalnej liczby zastępców Prokuratora Generalnego będzie lepiej odpowiadać potrzebom związanym z zapewnieniem Prokuratorowi Generalnemu możliwości efektywnej realizacji jego zadań niż rozwiązanie dotychczasowe. Prokurator Generalny nie podzielił również poglądu o zasadności likwidacji stanowiska Pierwszego Zastępcy Prokuratora Generalnego, wskazując, że odstępnie od obowiązującego rozwiązania, którego cel stanowi zapewnienie sprawności zarządzania prokuraturą przez naczelny organ, jakim jest w aktualnym stanie prawnym Prokurator Generalny oraz ułatwienie temu organowi wykonywania ustawowych uprawnień i obowiązków, powinno być oparte na istotnych racjach wskazujących na niecelowość utrzymywania dotychczasowych rozwiązań. Zdaniem Prokuratora Generalnego aktualnie obowiązujące rozwiązania są efektywne, a prezentowana przez niego w tym zakresie opinia powinna być w pierwszym rzędzie uwzględniana przy rozważaniu dokonywania jakichkolwiek modyfikacji dotyczących trybu obsady stanowisk jego zastępców oraz sposobu wyznaczania zakresu ich kompetencji. Prokurator Generalny podkreślił, iż normatywne zróżnicowanie pozycji zastępców Prokuratora Generalnego, związane z przyznaniem jednemu z nich precedencji, nie odbiega od rozwiązania stosowanego w innych naczelnym organach, w szczególności ministerstwach, a przyjęcie w projekcie ustawy odwrotnej zasady w odniesieniu do zastępców Prokuratora Generalnego i jednozdaniowa

wypowiedź zawarta w uzasadnieniu projektu, odnosząca się do tego rozwiązania, w myśl której „konieczność powołania nowych zastępców wynika bezpośrednio z zakładanej likwidacji stanowiska Pierwszego Zastępcy Prokuratora Generalnego”, zdaniem Prokuratora Generalnego, w sposób oczywisty nie wytrzymuje merytorycznej krytyki, nie sposób bowiem ustalić powodów, dla których zakładane w projekcie *ustawy - Prawo o prokuraturze* zniesienie tego stanowiska miałyby wymuszać ponowne powołanie wszystkich zastępców Prokuratora Generalnego.

Niestabilność projektowanych regulacji w zakresie normatywnego ukształtowania urzędu Prokuratora Generalnego, który powinien mieć zapewniony pierwszoplanowy wpływ na obsadę grona bezpośrednich współpracowników oraz gwarancję stabilności podjętych przez niego decyzji personalnych, stały się przedmiotem krytycznej oceny Prokuratora Generalnego. Prokurator Generalny uznał, że nie sposób dociec motywów leżących u podstaw projektowanych zmian, które stanowią, jak ocenił, próbę dokonania zmian decyzji personalnych, opartych na przepisach aktualnie obowiązującej ustawy, odnoszących się do obsady stanowisk o pierwszoplanowym dla niezakłóconego funkcjonowania prokuratury znaczeniu, ulokowanych w bezpośrednim otoczeniu Prokuratora Generalnego, a tym samym przejaw niedostatecznie podmiotowego traktowania tego urzędu.

Prokurator Generalny wyraził krytyczne stanowisko także wobec proponowanych regulacji odnoszących się do pozycji i kompetencji Krajowej Rady Prokuratury, które w kolejnych wersjach projektu ewoluowały do skrajnych rozwiązań (od likwidacji tego organu poprzez organ o funkcji wyłącznie doradczej do organu o kompetencjach konstytutywnych), jak również wobec proponowanej regulacji wprowadzającej instytucję wydawania przez prokuratorów nadrzędnych na żądanie prokuratorów prowadzących postępowanie opinii prawnych, które nie będą miały charakteru wiążącego. Prokurator Generalny, wskazując, że będzie to rozwiązanie niefunkcjonalne i w konsekwencji mogące prowadzić do rozbieżności w praktyce prokuratorskiej, postulował, w przypadku pozostawienia tego przepisu, wprowadzenie do tej regulacji normy stanowiącej o prawie prokuratora nadrzędnego do odmowy wydania opinii prawnej dotyczącej określonego zagadnienia prawnego na zasadach analogicznych jak w przypadku pytań prawnych kierowanych do Sądu Najwyższego.

Prokurator Generalny wskazał, że kontrowersyjną kwestią proponowaną w projekcie jest koncepcja uchwalania przez Radę Ministrów „zasadniczych kierunków polityki karnej”. Związanie Prokuratora Generalnego do odniesienia się w sprawozdaniu do kierunków tej polityki karnej, budzi wątpliwości przede wszystkim w kontekście obowiązującej w prawie karnym zasady legalizmu. Abstrahując od bezwarunkowej zasady, że uchwały Rady Ministrów

mają charakter wewnętrzny i obowiązują tylko jednostki jej podległe, systematyka prawa precyzyjnie umieszczeniu takiej regulacji w ustawie – *Prawo o prokuraturze*, a konotacje odnoszące się do tego dokumentu pozostają dalekie od standardów języka prawniczego.

Inne projektowane rozwiązania, które zakładają ustalenie właściwości rzeczowej prokuratury apelacyjnej i prokuratury okręgowej w sprawach o czyny określonych kategorii, i w konsekwencji przekazanie, z dniem wejścia w życie ustawy, prowadzonych postępowań przygotowawczych w tych sprawach do prokuratur wymienionych szczebli, poddają w wątpliwość racjonalność tego rozwiązania, bowiem spowoduje ono skutki, których zapewne projektodawca w sposób wystarczający nie przeanalizował (np. przewlekłość postępowania, konieczność zapoznania się nowego referenta sprawy z materiałem dowodowym postępowania przygotowawczego).

Projekty: ustawy – *Prawo o prokuraturze oraz ustawy - Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o prokuraturze* zostały przyjęte w dniu 28 listopada 2013 r. przez Stały Komitet Rady Ministrów. Oba projekty ustaw, wersja z dnia 21 listopada 2013 r., były rozpatrywane przez Komisję Prawniczą w Rządowym Centrum Legislacji. Prace Komisji Prawniczej, w której uczestniczyli przedstawiciele Prokuratora Generalnego, prowadzone były w grudniu 2013 r. i kontynuowano w styczniu i lutym 2014 r.

Komisja Prawnicza, rozpatrując wymienione projekty, zmieniła systematykę projektu ustawy, doprecyzowała poszczególne regulacje, w szczególności w zakresie statusu Prokuratora Generalnego, statusu prokuratora wojskowego, który będzie pozostawał w strukturach powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury. Przedstawiciele Prokuratora Generalnego podczas prac Komisji Prawniczej zasygnalizowali, że projektowane rozwiązania, m.in. w zakresie regulacji odnoszących się do sporządzania ocen okresowych prokuratora, sposobu ich sporządzania oraz kryteriów, mogą spowodować skutki finansowe w budżecie państwa w części 88. *Powszechne jednostki organizacyjne prokuratury*, których nie uwzględniono w Ocenie Skutków Regulacji.

Projekt, w którym proponowano również zmiany w zakresie ustawy o prokuraturze, to poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o prokuraturze, ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora, ustawy o ochronie danych osobowych, ustawy o Instytucji Pamięci Narodowej - Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu oraz ustawy o Rzeczniku Praw Dziecka, przedłożony do zaopiniowania przez Szefa Kancelarii Sejmu, przy piśmie z dnia 6 marca 2013 r.

Projekt zawierał regulacje odnoszące się zasad i podstaw zezwolenia na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej (uchylenie immunitetu). Projekt proponował przepisy, których celem było doprowadzenie do sytuacji, w której parlamentarzyści, korzystający z immunitetu uregulowanego konstytucyjnie oraz osoby, których immunitet jest regulowany ustawowo, w przypadku popełnienia wykroczenia przeciwko bezpieczeństwu w komunikacji określonego w Rozdziale IX ustawy z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (Dz. U.z 2013 r. poz. 482, z późn. zm.) będą mieli możliwość przyjęcia mandatu karnego, a tym samym, w tak określonym zakresie, możliwość wyrażenia zgody na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej za wykroczenie.

W zakresie zmian w ustawie o prokuraturze projekt proponował wyłączenie wykroczeń z zakresu ustanowionego w przepisie art. 54a immunitetu prokuratora o charakterze materialnym, a więc odmiennego od immunitetu innych podmiotów wymienionych w projekcie ustawy, ustanawiając, w miejsce odpowiedzialności dyscyplinarnej, możliwość stosowania powszechnego trybu odpowiedzialności za wykroczenia. Projektowana regulacja zmierzała więc w kierunku wyłączenia określonej kategorii wykroczeń - przeciwko bezpieczeństwu w komunikacji - spod działania immunitetu materialnego i poddanie ich regułom przewidzianym dla immunitetu formalnego, ustanowionego w art. 54 ust. 1 ustawy o prokuraturze. Projektodawca nadał w ten sposób odpowiedzialności karnej prokuratorów za wykroczenia charakter „mieszany”, tj. część wykroczeń objęta jest immunitetem formalnym (wykroczenia drogowe), a pozostałe wykroczenia - immunitetem materialnym. Zgodnie z projektowanym rozwiązaniem prokurator, w przypadku popełnienia wykroczenia drogowego, mógłby poddać się odpowiedzialności poprzez przyjęcie mandatu karnego lub uiszczenie grzywny, w sytuacji ukarania mandatem karnym zaocznym. W przypadku odmiennej oceny zaistniałego zdarzenia, kwestia odpowiedzialności za wykroczenie podlegałaby rozstrzygnięciu w trybie postępowania dyscyplinarnego, które wbrew dominującemu pogładowi w przestrzeni publicznej nie tylko nie oznacza bezkarności prokuratora, ale może powodować konsekwencje znacznie dalej idące, niż wynikające z ukarania w trybie powszechnym (art. 62 ust. 1 ustawy o prokuraturze). Prokurator Generalny w przedstawionej opinii, odnosząc się do odmienności charakteru i form immunitetu parlamentarnego, które określa Konstytucja RP, wskazał, że podmioty, wobec których projekt przewiduje możliwość poddania się odpowiedzialności za wymienione wykroczenie drogowe przez przyjęcie mandatu karnego, a zatem osoby sprawujące funkcje: Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych, Prezesa Instytutu Pamięci Narodowej – KŚZpNP bądź Rzecznika Praw Dziecka, łączy ta sama istotna cecha - nie mogą być (tak jak parlamentarzyści) pociągnięte do odpowiedzialności karnej bez zgody

Sejmu, jakkolwiek ich ochrona immunitetowa ustanowiona została na poziomie ustawowym, a nie konstytucyjnym. Prokurator Generalny wskazał, że proponowane w projekcie zmiany w zakresie ochrony immunitetowej prokuratorów za wykroczenia drogowe nie naruszają funkcji oraz istoty tej ochrony jako ochrony niezależności organu oraz bezstronności i niezależności prokuratorów przy wykonywaniu zadań służbowych oraz podkreślił, że proponowany w projekcie tryb odpowiedzialności prokuratorów za wykroczenia drogowe jest zgodny z poglądami znacznej części środowiska prokuratorskiego. Prokurator Generalny podkreślił jednocześnie, iż obowiązujące rozwiązanie przewidziane w art. 54a ustawy o prokuraturze odpowiada zasadom odpowiedzialności i zakresowi immunitetu sędziowskiego, znajdującego swoje źródło bezpośrednio w Konstytucji, a unormowanego szczegółowo w art. 80 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych, posługującego się w § 1 tożsamymi, w znacznym stopniu, sformułowaniami jak art. 54 ust. 1 ustawy o prokuraturze.

### **Prawo karne, postępowanie karne**

Spośród opinii Prokuratora Generalnego wyrażonych w odniesieniu do projektów aktów normatywnych dotyczących prawa karnego i postępowania karnego oraz wobec innych projektów ustaw, których przedmiot regulacji pozostawał w zakresie zadań prokuratury, uznano za zasadne przedstawienie poniższych stanowisk. Oceniane regulacje dotyczyły m.in. uprawnień procesowych stron w postępowaniu karnym w zakresie wnoszenia środków odwoławczych, reprezentacji stron przez pełnomocników procesowych, nowelizacji instytucji prawa karnego materialnego - w zakresie przedawnienia karalności przestępstw, nowych instytucji prawnych związanych z postępowaniem wobec sprawców przestępstw określonej kategorii. Przedmiotem oceny były również zasadność i konieczność proponowanych w projektach ustaw penalizacji lub depenalizacji określonych zachowań.

*Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego*, przedstawiony do zaopiniowania przez Szefa Kancelarii Sejmu, przy piśmie z dnia 9 maja 2013 r., proponował dodanie w Kodeksie postępowania karnego nowego przepisu w art. 49 § 5, zgodnie z którym na postanowienie o odmowie nadania statusu pokrzywdzonego przysługiwałoby zażalenie do sądu właściwego do rozpoznania sprawy.

Prokurator Generalny negatywnie ocenił proponowaną nowelizację Kodeksu postępowania karnego, w tym również przedstawioną analizę skutków stosowania projektowanego, konstrukcyjne niedoskonałego rozwiązania. Wskazał, że jeżeli projekt

proponuje wprowadzenie możliwości wniesienia zażalenia na postanowienie o odmowie nadania statusu pokrzywdzonego, to powinien również zawierać przepisy normujące tryb nadawania lub odmowy nadawania statusu pokrzywdzonego w drodze postanowienia, wydawanego przez organ procesowy oraz terminy określające możliwość składania wniosków przez osoby ubiegające się o ten status.

Prokurator Generalny wskazał w opinii na problem ustalenia statusu pokrzywdzonego i odmowy uznania określonej osoby za pokrzywdzonego przestępstwem, a tym samym stronę postępowania, na etapie postępowania sądowego, czego nie uwzględniono w projekcie, nie dostrzegając tego, iż organem procesowym decydującym o odmowie uznania za pokrzywdzonego może być sąd rozpoznający sprawę, a więc ten sąd, który w myśl projektowanego przepisu jest właściwy do rozpoznania zażalenia na odmowę przyznania statusu pokrzywdzonego.

Odmienne stanowisko w przedmiocie możliwości i zasadności zaskarżania postanowień Prokurator Generalny przedstawił w odniesieniu do regulacji zawartych w poselskim *projekcie ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz ustawy – Prawo o ruchu drogowym*, przekazanym do zaopiniowania przez Szefa Kancelarii Sejmu, przy piśmie z dnia 13 czerwca 2013 r. Projekt nowelizował przepisy ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555, z późn. zm., dalej k.p.k.) oraz w ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2012 r., poz. 1137, dalej: p.r.d), i proponował zmiany, których celem było rozszerzenie możliwości poddania określonych orzeczeń wydawanych przez sąd lub prokuratora kontroli odwoławczej, która na podstawie obowiązujących przepisów nie jest możliwa. Na potrzebę rozszerzenia zakresu zaskarżenia orzeczeń w przedmiocie zatrzymania prawa jazdy na podstawie art. 137 ust. 1 p.r.d. zwracano uwagę w orzecznictwie (por. uchwała Sądu Najwyższego z dnia 14 września 1990 r., V KZP 21/90) oraz w piśmiennictwie prawniczym (np. R.A. Stefański, *Prawo o ruchu drogowym*, Komentarz, Lex 2008).

W aktualnym stanie prawnym zgodnie z art. 203 § 4 k.p.k. zażalenie przysługuje na postanowienia, o których mowa w § 2 i § 3 wskazanego przepisu. W wymienionych jednostkach redakcyjnych decyzje sądu określone są wyłącznie od strony pozytywnej. Sąd orzeka o obserwacji w zakładzie leczniczym, określając miejsce i czas trwania obserwacji (§ 1) oraz może przedłużyć termin obserwacji (§ 2). W związku z powyższym na orzeczenie o odmowie umieszczenia podejrzanego lub oskarżonego w zakładzie leczniczym oraz o odmowie przedłużenia obserwacji zażalenie nie przysługuje (por. uchwała Sądu Najwyższego

z dnia 21 listopada 2010 r., I KZP 22/10, Biul. PK 2010, Nr 7, poz. 4). Z kolei art. 270 § 1 k.p.k. stanowi, że o przepadku przedmiotu poręczenia lub ściągnięciu sumy poręczenia orzeka z urzędu sąd, a w postępowaniu przygotowawczym na wniosek prokuratora sąd właściwy do rozpoznania sprawy.

Prokurator Generalny, podkreślając w opinii, iż aktualny stan prawny należy uznać za sprzeczny z charakteryzującymi proces karny zasadami kontrydiktoryjności, równouprawnienia stron oraz równości broni, wskazał, że w toku incydentalnego postępowania określonego w art. 270 § 1 k.p.k. prokurator i oskarżony posiadają status stron, które powinny toczyć spór na równych prawach, w tym w szczególności mieć równe prawo do poddania kontroli instancyjnej orzeczenia sądu istotnego z punktu widzenia swoich praw lub obowiązków.

Aktualne uregulowania uprawniają oskarżonego lub osobę poręczającą do zaskarżenia niekorzystnego dla nich orzeczenia sądu dotyczącego przedmiotu poręczenia majątkowego, zaś prokurator jest pozbawiony uprawnienia do uruchomienia kontroli instancyjnej postanowienia sądu wydanego na tej samej podstawie prawnej o odmowie uwzględnienia jego wniosku dotyczącego tego samego przedmiotu. Unormowanie, w świetle którego jedna ze stron postępowania w odniesieniu do tego samego przedmiotu posiada uprawnienie do zaskarżenia rozstrzygnięcia, a druga strona jest takiego prawa pozbawiona, nie znajduje jakiegokolwiek uzasadnienia.

Prokurator Generalny w swoim stanowisku wyraził więc pozytywną opinię o projektowanych zmianach oraz podkreślił, iż zabieg legislacyjny polegający na wprowadzeniu do właściwych jednostek redakcyjnych wyrazów: „w przedmiocie”, w odniesieniu do poszczególnych rodzajów orzeczeń podlegających zaskarżeniu, zgodnie z jednolitym stanowiskiem judykatury i doktryny, spowoduje, że możliwe będzie wniesienie zażalenia na każdą decyzję organu procesowego w danej kwestii.

Prokurator Generalny przypomniał jednocześnie, że dostrzegł potrzebę zwiększenia skuteczności i efektywności stosowania środka zapobiegawczego w postaci poręczenia majątkowego, przedstawił w dniu 8 czerwca 2010 r. Ministrowi Sprawiedliwości projekt nowelizacji Kodeksu postępowania karnego, w którym zawarto przewidzianą w przedmiotowym projekcie zmianę przepisu art. 270 § 3 k.p.k.

Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego, przedstawiony do zaopiniowania przez Szefa Kancelarii Sejmu, przy piśmie z dnia 28 sierpnia 2013 r., proponował rozszerzenie odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa,

uregulowanej w przepisach Rozdziału 58 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego.

Projektodawca w dodawanym art. 552<sup>1</sup> § 1 k.p.k. proponował przyznanie oskarżonemu, który został uniewinniony prawomocnym wyrokiem w postępowaniu przed sądem pierwszej instancji lub w postępowaniu przed sądem odwoławczym, w przypadku oczywistego braku podstaw oskarżenia, prawa żądania od Skarbu Państwa odszkodowania za poniesioną szkodę oraz zadośćuczynienia za doznaną krzywdę, wynikłe z prowadzonego przeciwko niemu postępowania karnego. W myśl § 2 wskazanej jednostki redakcyjnej przepis § 1 miałby zastosowanie w przypadku umorzenia postępowania karnego na podstawie art. 17 § 1 pkt 1 i 2 k.p.k.

Prokurator Generalny przedstawił szereg krytycznych uwag o projektowanych rozwiązaniach. Uwagi Prokuratora Generalnego wskazywały m.in. na to, że szerokie zakreślenie granic odszkodowawczej odpowiedzialności Skarbu Państwa nie znajduje uzasadnienia w przepisach prawa krajowego i międzynarodowego oraz rodzi poważne ryzyko dla finansów publicznych z powodu dostrzegalnej możliwości świadomego nadużywania przedmiotowej regulacji.

W opinii Prokurator Generalny podkreślił, iż prawo dochodzenia odszkodowania lub zadośćuczynienia z tytułu wyrządzonej szkody lub krzywdy zaistniałej w wyniku niesłusznego wykonania kary, środka zabezpieczającego albo niewątpliwie niesłusznego tymczasowego aresztowania lub zatrzymania przyznaje aktualnie art. 552 k.p.k. W sytuacji braku podstaw do wniesienia roszczenia w oparciu o art. 552 k.p.k., możliwość dochodzenia należności od Skarbu Państwa za szkodę wyrządzoną przez niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej przewiduje przepis art. 417 § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93 z późn. zm.), a dochodzenie roszczeń o charakterze niepieniężnym jest możliwe w postępowaniu cywilnym o naruszenie dóbr osobistych na podstawie art. 23 k.c. i art. 24 k.c. (por. SN z 01.04.2008 r., V KK 33/08, Biul. PK 2008, Nr 8, poz. 16 oraz wyrok SA w Lublinie z 12.03.2008 r., II AKa 36/08, Legalis).

W opinii wskazano, że istotne wątpliwości budzi projektowana w art. 552<sup>1</sup> § 1 k.p.k. podstawowa przesłanka „oczywistego braku podstaw oskarżenia”, która uprawniałaby do wystąpienia z roszczeniem odszkodowawczym wobec Skarbu Państwa oraz aktualizowanie przesłanki „oczywistego braku podstaw oskarżenia”, która uprawniałaby do roszczenia odszkodowawczego w sytuacji wydania wyroku uniewinniającego w postępowaniu przed sądem odwoławczym. W opinii zaakcentowano, że konstrukcja instytucji odpowiedzialności majątkowej Skarbu Państwa, przewidziana w projektowanym art. 552<sup>1</sup> § 1 k.p.k., oparta jest na



zasadzie ryzyka, natomiast redakcja proponowanego art. 558 k.p.k., w którym stanowi się o odszkodowaniu za „niesłuszne oczywiście bezpodstawne oskarżenie” wskazuje na odpowiedzialność z racji bezprawności. Może to świadczyć o braku rozróżnienia przez projektodawców wymienionych rodzajów odpowiedzialności. W myśl projektowanych przepisów Skarb Państwa odpowiadałby za szkodę i krzywdę, pozostające w adekwatnym związku przyczynowym z faktem prowadzenia postępowania karnego nie tylko w sprawach o przestępstwa ścigane z oskarżenia publicznego, ale i w sprawach zainicjowanych przez oskarżyciela posiłkowego subsydiarnym aktem oskarżenia (art. 55 k.p.k.) oraz wszczętych na skutek wniesienia aktu oskarżenia przez oskarżyciela prywatnego (art. 487 k.p.k.).

Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny przedstawiony Prokuratorowi Generalnemu do zaopiniowania przez Szefa Kancelarii Sejmu, przy piśmie z dnia 27 listopada 2013 r., (dot. przedawnienia przestępstw seksualnych), zakładał rozszerzenie wyrażonej w art. 105 § 1 i 2 Kodeksu karnego zasady wyłączenia biegu przedawnienia przestępstw wskazanych w przepisie o wybrane typy przestępstw przeciwko wolności seksualnej i obyczajności.

Prokurator Generalny krytycznie odniósł się do tej inicjatywy legislacyjnej, podnosząc, że wprowadzenie tego rodzaju regulacji może spowodować trudne do systemowego wyjaśnienia rozbieżnościami. Wskazał, że przyjęcie projektowanego rozwiązania będzie miało ten zasadniczy skutek, że przestępstwo zabójstwa małoletniego, w tym małoletniego poniżej lat 15 (art. 148 § 1 k.k.) będzie podlegać ogólnym regułom przedawnienia karalności, podczas gdy samo złożenie małoletniemu poniżej lat 15 propozycji obcowania płciowego za pośrednictwem systemu teleinformatycznego lub sieci telekomunikacyjnej (art. 200a § 2 k.k.) przedawniać się nie będzie.

Prokurator Generalny wskazał, że projekt raził wyrywkowością doboru przestępstw, które byłyby wyłączone spod instytucji przedawnienia (np. do katalogu wyłączeń wskazano przestępstwo zgwałcenia - art. 197 k.k., natomiast przestępstwo doprowadzenia do obcowania płciowego poprzez wykorzystanie bezradności innej osoby lub wynikający z upośledzenia umysłowego lub choroby psychicznej brak zdolności rozpoznania znaczenia czynu lub pokierowania swoim postępowaniem - art. 198 k.k. - pozostał poza tym wyłączeniem biegu przedawnienia).

Prokurator Generalny zauważył również, że argumentacja uzasadniająca proponowane zmiany odnosi się w zasadzie do trudności w ściganiu przestępstw przeciwko wolności seksualnej i obyczajności, popełnionych na szkodę małoletnich, w sytuacji gdy zakres przedmiotowy zmian objętych projektem wykracza istotnie poza typy przestępstw, w których

małoletni jest pokrzywdzonym. Ponadto zaproponowany przez projektodawców katalog wyłączeń spod instytucji przedawnienia obejmuje przestępstwa, w których czynność sprawcza polega na nawiązaniu kontaktu za pośrednictwem systemu teleinformatycznego lub sieci telekomunikacyjnej (art. 200a k.k.). Prokurator Generalny podkreślił więc, że w tego rodzaju postępowaniach kluczowe znaczenie dla celów dowodowych ma pozyskanie odpowiednich danych telekomunikacyjnych, a te zgodnie z art. 180a ust. 1 pkt. 1 ustawy z dnia 16 lipca 2004 roku Prawo telekomunikacyjne (Dz. U. z 2004 r., Nr 171, poz. 1800, z późn. zm.), przechowywane są przez operatorów telekomunikacyjnych przez okres 12 miesięcy. Tym samym w odniesieniu do analizowanej kategorii przestępstw wprowadzenie zasady ich nieprzedawniania jest pozbawione racjonalności z punktu widzenia praktyki prowadzenia postępowania karnego, w szczególności możliwości pozyskania dowodów popełnionego przestępstwa.

Prokurator Generalny zwrócił również uwagę na szczególne uwarunkowania procesowe postępowań w sprawach o przestępstwa przeciwko wolności seksualnej i obyczajności. Praktyka procesowa w tego rodzaju sprawach wskazuje, że optymalne szanse efektywnego pociągnięcia do odpowiedzialności karnej sprawców występują w sytuacji zabezpieczenia materiału dowodowego potwierdzającego fakt popełnienia przestępstwa, w tym dowodów rzeczowych, niezwłocznie po popełnieniu przestępstwa. W tej sytuacji okoliczność upływu znacznego okresu czasu od chwili popełnienia przestępstwa wpływa negatywnie na wartość składanych zeznań, utrudnia lub wręcz uniemożliwia ustalenie stanu faktycznego sprawy.

*Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego i ustawy – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia*, przekazany do zaopiniowania przez Szefa Kancelarii Sejmu, przy piśmie z dnia 12 czerwca 2013 r., przewidywał wprowadzenie do przepisów postępowania karnego oraz postępowania w sprawach o wykroczenia unormowań umożliwiających osobie pokrzywdzonej przestępstwem albo wykroczeniem ustanowienie swoim pełnomocnikiem w postępowaniu nie tylko adwokata albo radcy prawnego, ale także osoby najbliższej, jak również proponował modyfikacje przepisów określających zasady rozstrzygnięcia o kosztach procesu, w tym w zakresie dotyczącym kosztów zastępstwa procesowego.

Prokurator Generalny pozytywnie ocenił projektowane rozwiązanie, wskazując, że poszerza ono możliwości uzyskania przez osobę pokrzywdzoną wsparcia w toku postępowania karnego, a także w postępowaniu w sprawach o wykroczenia, w sytuacjach, w których uzyskanie pomocy profesjonalnego pełnomocnika nasuwa istotne trudności. Prokurator

Generalny podkreślił w swojej opinii, iż korzyści związane z udziałem pełnomocnika pokrzywdzonego w postępowaniu nie sprowadzają się wyłącznie do pomocy prawnej, ale polegają również na udzieleniu pokrzywdzonemu wsparcia o charakterze decyzyjnym oraz emocjonalnym, szczególnie istotnego w wypadkach, gdy osoba pokrzywdzona, z uwagi na starszy wiek bądź określone cechy osobowe wykazuje nieporadność, bądź gdy z uwagi na charakter przestępstwa popełnionego na jej szkodę, w celu ograniczenia zjawiska wtórnej wiktyimizacji, wymaga bezpośredniego kontaktu z bliską osobą w toku prowadzonych w sprawie czynności procesowych. Prokurator Generalny podkreślił, iż powołanie pełnomocnika spośród osób najbliższych stanowi uprawnienie strony oraz uczestnika postępowania w postępowaniu cywilnym i mimo znacznie szerszej zasady kontradiktoryjności procesu cywilnego w porównaniu z procesem karnym, obowiązujące rozwiązanie, wynikające z art. 87 § 1 Kodeksu postępowania cywilnego nie jest kwestionowane.

Prokurator Generalny wskazał, iż projektowana regulacja wychodzi naprzeciw wymogom wynikającym z dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/29/UE z dnia 25 października 2012 r. ustanawiającej normy minimalne w zakresie praw, wsparcia i ochrony ofiar przestępstw oraz zastępującej decyzję ramową Rady 2001/220/WSiSW (Dz. Urz. UE L 315 z 2012 r.), która w art. 3 ust. 3 oraz art. 20 lit. c przyznaje ofierze przestępstwa prawo do udziału we wskazanych w tych przepisach czynnościach postępowania przygotowawczego w towarzystwie wybranej przez nią osoby, a tym samym wychodzi naprzeciw priorytetowemu celowi Dyrektywy, który stanowi, aby ofiary przestępstwa otrzymały odpowiednie wsparcie i ochronę w toku postępowania karnego.

*Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia*, przekazany do zaopiniowania przez Szefa Kancelarii Sejmu, przy piśmie z dnia 28 czerwca 2013 r., przewidywał wprowadzenie do sądowego etapu postępowania w sprawach o wykroczenia elektronicznego protokołu w postaci zapisu dźwięku albo zapisu obrazu i dźwięku. Sporządzanie protokołu elektronicznego miałyby stać się zasadą w tym postępowaniu, od której odstępstwo możliwe byłoby jedynie w przypadkach, w których ze względów technicznych utrwalenie przebiegu rozprawy za pomocą urządzenia rejestrującego dźwięk albo obraz i dźwięk nie byłoby możliwe (proj. art. 37 § 6 k.p.s.w.).

Prokurator Generalny pozytywnie ocenił projektowane rozwiązanie i podkreślił, że stosowanie elektronicznego protokołu w postępowaniu w sprawach o wykroczenia może przynieść szereg korzyści, z których najistotniejsze to: skrócenie czasu trwania rozprawy, umożliwienie sędziemu w toku rozprawy pełnej koncentracji na zagadnieniach merytorycznych

oraz dokładne odzwierciedlenie w protokole elektronicznym przebiegu rozprawy i przeprowadzonych w jej toku czynności.

W przedstawionej opinii Prokurator Generalny zasygnalizował ponadto konieczność ujednolicenia pojęć występujących w projektowanych unormowaniach, rozważenia celowości wprowadzenia możliwości sprostowania transkrypcji protokołu elektronicznego, przewidzianej przez projekt instytucji ustnego uzasadnienia wyroku sądu pierwszej instancji, w tym sposobu określenia terminu do wniesienia w takiej sytuacji apelacji od wyroku, a także zagadnienia odpłatności za wydanie stronie zapisu dźwięku z rozprawy na informatycznym nośniku danych. Prokurator Generalny jednocześnie wskazał, że instytucja ustnego uzasadnienia wyroku sądu pierwszej instancji może powodować zarzut nierównego traktowania podmiotów znajdujących się w podobnej sytuacji faktycznej w rozumieniu art. 32 ust. 1 Konstytucji, bowiem kształt przyjętych unormowań prowadzi do zróżnicowania sytuacji procesowej stron w zależności od formy, w jakiej sporządzono uzasadnienie wyroku.

Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy – o Instytucji Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu oraz ustawy – Kodeks karny; przedstawiony do zaopiniowania przez Szefa Kancelarii Sejmu przy piśmie z dnia 6 listopada 2013 r., zakładał wprowadzenie do porządku prawnego dwóch nowych typów przestępstw, rozszerzenie, przewidzianej w art. 112 k.k. zasady ochronnej bezwzględnej o projektowane typy przestępstw oraz wyposażenie Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu w wyłączną kompetencję do prowadzenia postępowań przygotowawczych w zakresie projektowanych typów przestępstw. W proponowanym art. 55a zakładano penalizację zachowania polegającego na oskarżaniu o udział w masowych zbrodniach polskich, niepodległościowych, niekomunistycznych, podziemnych formacji i organizacji Polskiego Państwa Podziemnego, a w przepisie art. 55b kryminalizację zachowania polegającego na publicznym używaniu sformułowań „polskie obozy śmierci”, „polskie obozy zagłady”, „polskie obozy koncentracyjne” lub innych, które stosują przymiotnik „polskie” wobec niemieckich, nazistowskich obozów koncentracyjnych i ośrodków zagłady.

Prokurator Generalny ocenił krytycznie projekt, podnosząc wątpliwości w zakresie poprawności konstytucyjnej i wskazał na przełamanie przez projektowaną regulację konstytucyjnej zasady proporcjonalności. Prokurator Generalny podniósł, że stosowanie ustawy karnej polskiej na podstawie zasady ochronnej bezwzględnej może rodzić istotne trudności, bowiem projektowana konstrukcja jurystyczna zakładała po stronie sprawcy będącego cudzoziemcem i popełniającego czyn za granicą znajomość prawa polskiego. Nie bez

znaczenia jest również aspekt karnoprosesowy dotyczący ewentualnych postępowań ekstradycyjnych. W ocenie Prokuratora Generalnego wszystkie czynniki o charakterze prawnym osłabiają przydatność instrumentalną wskazanych regulacji do zakładanego przez projektodawców celu i uzasadniają wątpliwość co do dochowania wymagań wynikających z konstytucyjnej zasady proporcjonalności.

Prokurator Generalny wskazał w opinii, że minimalnym standardem odpowiedzialności karnej za zachowania objęte przedmiotem projektu ustawy jest wprowadzenie wymagania, aby sformułowane tezy przeczyły określonym faktom. Wzorem tego rodzaju regulacji winna być typizacja przestępstwa tzw. kłamstwa oświęcimskiego, gdzie ustawodawca wprowadził klauzulę „wbrew faktom”, natomiast konstrukcja projektowanej normy prawnej pozbawiona jest koniecznej relacji pomiędzy podniesionym zarzutem, a jego prawdziwością.

Minister Sprawiedliwości przy piśmie z dnia 15 kwietnia 2013 r., przekazał Prokuratorowi Generalnemu do zaopiniowania *projekt ustawy o postępowaniu wobec osób zaburzonych psychicznie stwarzających zagrożenie dla życia, zdrowia lub wolności seksualnej innych osób*.

Przedłożony do oceny projekt stanowił swoiste novum na gruncie polskiego systemu prawa karnego, proponując wprowadzenie możliwości orzekania środka leczniczo-izolacyjnego wobec określonej kategorii sprawców przestępstw, po odbyciu przez nich orzeczonej prawomocnym wyrokiem kary pozbawienia wolności. Istota proponowanych rozwiązań dotykała wrażliwej materii - wolności i praw chronionych konstytucyjnie [zasada *ne bis in idem* (art. 2 Konstytucji) i zasada proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji)].

Prokurator Generalny w swoim stanowisku z dnia 24 maja 2013 r. zwrócił uwagę na wątpliwości w zakresie zgodności z Konstytucją rozwiązania głównego, polegającego na „osadzeniu” (w *projekcie ustawy* użyto określenia „umieszczenie”) w Krajowym Ośrodku Terapii Zaburzeń Psychiczych osób, które odbyły już karę za przestępstwo, a następnie zostaną poddane izolacji, jako dalszej konsekwencji tego przestępstwa.

W opinii zaakcentowano, iż umieszczenie skazanych „po odbytych karach” w zakładach psychiatrycznych (ośrodkach terapii) na skutek orzeczenia sądu opiekuńczego, a nie sądu karnego, nie zmienia faktu, że głównym zakładanym celem projektodawców jest izolacja osób (w warunkach pozbawienia wolności), natomiast zasadniczą przeszkodą w kontynuowaniu tej izolacji - w oparciu o przepisy ustaw karnych - jest fakt wykonania w całości orzeczonej kary za przestępstwo. Ocenę tę potwierdza rzeczywisty powód dalszej izolacji, którym nie jest ochrona osób z zaburzeniami psychicznymi, lecz zabezpieczenie społeczeństwa przed tymi

osobami, wynikające z obawy popełnienia przez nie kolejnego przestępstwa określonej kategorii.

Prokurator Generalny wyraził wątpliwości w zakresie proponowanej w projekcie właściwości sądu opiekuńczego jako sądu pierwszej instancji oraz tego, aby rozstrzygnięcia przewidziane w projektowanej ustawie zapadały w sądzie rejonowym, orzekającym w składzie jednoosobowym. Proponowane rozwiązanie - ze względu na przedmiot rozstrzygnięcia, którego istotą jest naruszenie szeregu dóbr osobistych tj. wolność, zdrowie, czy prawo do prywatności - Prokurator Generalny uznał za niewystarczające. Prokurator Generalny wskazał na konieczność poszukiwania w omawianym zakresie analogii w postępowaniu w sprawie o ubezwłasnowolnienie, w którym ustawodawca przewidział właściwość rzeczową sądu okręgowego, orzekającego w składzie trzech sędziów zawodowych. Powyższa uwaga Prokuratora Generalnego została uwzględniona w trakcie dalszych prac nad projektem. W uchwalonej w dniu 22 listopada 2013 r. ustawie o postępowaniu wobec osób stwarzających zagrożenie zdrowia, życia lub wolności seksualnej innych osób (Dz. U z 2014 r., poz. 24) przyjęto rozwiązanie, iż w sprawach określonych w ustawie sądem właściwym dla rozpoznania w pierwszej instancji jest sąd okręgowy.

Minister Sprawiedliwości zwrócił się do Prokuratora Generalnego o wyrażenie opinii o projektach: *Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wzmocnienia określonych aspektów domniemania niewinności i prawa do obecności na rozprawie w postępowaniu karnym – COM 2013 (821) oraz Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie tymczasowej pomocy prawnej dla podejrzanych lub oskarżonych, którzy zostali pozbawieni wolności, oraz w sprawie pomocy prawnej w ramach postępowania dotyczącego europejskiego nakazu aresztowania – COM 2013.*

Prokurator Generalny podniósł zastrzeżenia w odniesieniu do projektowanego w dyrektywach uprawnienia przysługującego podejrzanemu lub oskarżonemu w postępowaniu karnym, a także osobom podlegającym europejskiemu nakazowi aresztowania, w sytuacji gdy wskazane osoby zostały pozbawione wolności, do tymczasowej pomocy prawnej rozumianej jako dostęp do adwokata, finansowany ze strony państwa członkowskiego do czasu podjęcia i uprawomocnienia się ostatecznej decyzji w sprawie pomocy prawnej, a w przypadku gdy podejrzanym lub oskarżonym przyznano pomoc prawną, do czasu ustanowienia adwokata. Prokurator Generalny wskazał, że przyjęcie projektowanej dyrektywy wymusi istotne zmiany w polskiej procedurze karnej, zarówno w jej aktualnym kształcie jurydycznym, jak i po wejściu w życie nowelizacji Kodeksu postępowania karnego, uchwalonej ustawą z dnia 27 września

2013 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2013 r. poz. 1247), wprowadzi bowiem instytucję obrońcy z urzędu ustanawianego na wniosek oskarżonego, niezależnie od jego sytuacji materialnej. Uprawnienie to ma dotyczyć wyłącznie postępowania sądowego, a więc toczącego się już po wywiedzeniu skargi przez uprawnionego oskarżyciela. Tymczasem projektowana dyrektywa wyraźnie stanowi o prawie kontaktu z obrońcą już na etapie przedsądowym, przed pierwszym przesłuchaniem podejrzanego pozbawionego wolności. Wobec projektowanych rozwiązań Prokurator Generalny podniósł poza uwagę, że będą one generowały znaczne koszty z tytułu pomocy prawnej udzielanej osobie pozbawionej wolności, również zarzut, że w żaden sposób analizowana dyrektywa nie różnicuje wskazanego uprawnienia w zależności chociażby od przyczyn pozbawienia podejrzanego wolności, które mogą mieć przecież charakter zróżnicowany, począwszy od procesowego zatrzymania właściwego (art. 244 § 1 k.p.k.), poprzez zatrzymanie na zarządzenie prokuratora, z powodu niestawiennictwa na wezwanie w celu przeprowadzenia czynności (art. 247 § 1 k.p.k.), a skończywszy na pozbawieniu wolności w innej toczącej się lub prawomocnie zakończonej sprawie. Prokurator Generalny zauważył, że przyczyny, dla których w procesie karnym może dojść do pozbawienia wolności, są na tyle odmienne, że zasadnym jest różnicowanie uprawnienia do żądania ustanowienia obrońcy z urzędu, w zależności od zaistnienia określonych sytuacji procesowych. Tymczasem projektowana dyrektywa nie zawiera żadnych wyłączeń w tym zakresie, co może prowadzić do nieracjonalnych rezultatów przy późniejszej implementacji projektowanej dyrektywy. Prokurator Generalny podniósł również, że przyjęcie analizowanego projektu dyrektywy oznaczać będzie konieczność wprowadzenia odrębnej instytucji procesowej ustanowienia adwokata do pomocy prawnej osobie zatrzymanej lub tymczasowo aresztowanej do czasu ustanowienia obrońcy, co oczywiście przy tym, adwokata ustanawianego z urzędu. Prokurator Generalny zauważył, że powyższa zmiana nie może zostać ograniczona wyłącznie do wprowadzenia odpowiedniej instytucji do Kodeksu postępowania karnego, ale zmiany winny objąć również ustawy regulujące ustrój adwokatury oraz ustawy dotyczące radców prawnych (z uwagi na zakładane przyznanie tej ostatniej grupie zawodowej uprawnień do świadczenia obrony w procesie karnym). Niewątpliwie bowiem przyjęcie projektowanej dyrektywy oznaczać będzie konieczność wprowadzenia dyżurów adwokatów i tych radców prawnych, którzy uprawnieni będą do świadczenia obrony w procesie karnym (radców prowadzących indywidualną praktykę prawniczą). Prokurator Generalny podniósł, że wprowadzenie uprawnienia do tymczasowej pomocy prawnej dla osoby pozbawionej wolności musi być powiązane z takimi rozwiązaniami instytucjonalnymi, które z jednej strony zapewnią udział

adwokata lub radcy prawnego w czynności procesowej, a z drugiej strony nie utrudnią, bądź nie uniemożliwią przeprowadzenia takiej czynności. Szczególnie istotne znaczenie powyższe zagadnienie znajduje w odniesieniu do instytucji zatrzymania procesowego. Nie można bowiem zapominać, że czas zatrzymania jest konstytucyjnie limitowany i w żadnym wypadku nie może zostać przekroczony. Tymczasem to właśnie w okresie zatrzymania osoby podejrzanej lub podejrzanego dokonuje się newralgicznych czynności procesowych, w tym ogłasza się postanowienie o przedstawieniu zarzutów i przesłuchuje się taką osobę w charakterze podejrzanego. Prokurator Generalny podkreślił również, że przesłuchanie podejrzanego jest niezbędną czynnością procesową przed zastosowaniem przez organ procesowy (sąd lub prokuratora) środka zapobiegawczego. Stąd też w aktualnym stanie prawnym ustawodawca przewiduje obowiązek dopuszczenia do udziału w przesłuchaniu wyłącznie już ustanowionego obrońcy, co w praktyce procesowej występuje stosunkowo rzadko, co więcej tylko w sytuacji, gdy ustanowiony obrońca stawi się w miejscu przeprowadzenia czynności procesowej (art. 249 § 3 k.p.k.). W istocie zatem przyjęcie projektowanych rozwiązań dotyczących tymczasowej pomocy prawnej musi być powiązane z systemowymi rozwiązaniami prawnymi, które z jednej strony umożliwią przeprowadzenie czynności procesowej przesłuchania podejrzanego pozbawionego wolności, z drugiej umożliwią podejrzanemu skorzystanie z przysługującego mu uprawnienia do pomocy prawnej. Przyjęcie powyższych rozwiązań oznaczać będzie nie tylko konieczność wprowadzenia dyżurów osób uprawnionych do świadczenia pomocy prawnej, ale również przemyślenia mechanizmu ich ustanawiania, który, jak się wydaje, winien pomijać aktualny sposób ustanawiania obrońcy przez prezesa sądu lub sąd, na rzecz mechanizmu gwarantującego szybkie ustanowienie osoby do pomocy prawnej przez organ procesowy przeprowadzający czynność przesłuchania podejrzanego pozbawionego wolności. Prokurator Generalny zauważył również, że projektowane normy dotyczące tymczasowej pomocy prawnej niewątpliwie spowodują znaczący wzrost wydatków Skarbu Państwa, co w powiązaniu z przyjętym już rozwiązaniem instytucji obrońcy na żądanie, które wejdzie w życie z dniem 1 lipca 2015 r. oraz przy uwzględnieniu niskiej efektywności egzekucji kosztów procesowych, może oznaczać znaczące podniesienie kosztów funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych. Stąd też w przypadku przyjęcia projektowanych rozwiązań dotyczących tymczasowej pomocy prawnej Prokurator Generalny postulował gruntowną analizę obowiązujących zasad lub modelu egzekucji kosztów procesu i wprowadzenie koniecznych zmian ukierunkowanych na podniesienie skuteczności ich egzekucji.



## **Projekty ustaw, których przedmiot regulacji pozostawał w związku z zadaniami prokuratury**

Minister Spraw Wewnętrznych, przy pismach z dnia 5 sierpnia 2013 r. i z dnia 22 listopada 2013 r., przedłożył do zaopiniowania Prokuratorowi Generalnemu *projekty: ustawy o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz ustawy o Agencji Wywiadu*, które obejmowały propozycje kompleksowego unormowania problematyki organizacji i funkcjonowania służb wywiadu i kontrwywiadu, normowanej obecnie ustawą z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (Dz. U. Nr 74, poz. 676, z późn. zm.), w tym regulacje związane z kontrolą operacyjną, które proponowały m.in. ustawowe określenie maksymalnego terminu kontroli operacyjnej.

Prokurator Generalny w odniesieniu do projektu ustawy o Agencji Wywiadu wskazał, iż projekt spełnia postulaty sformułowane w postanowieniu sygnalizacyjnym Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 listopada 2010 r., sygn. akt S 4/10, wskazującym na normatywne deficyty regulacji zawartych w art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. b obowiązującej ustawy. Wskazany przepis, w brzmieniu: „*Do zadań ABW należy rozpoznawanie, zapobieganie i wykrywanie przestępstw godzących w podstawy ekonomiczne państwa*”, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego narusza standardy demokratycznego państwa prawa, uniemożliwiając identyfikację przestępstw określonych przez ustawę karną, co powoduje w konsekwencji uchybienie dotyczące stosowania art. 27 ust. 1 tej ustawy, normującego zarządzanie, w sprawach należących do właściwości Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, kontroli operacyjnej, a także może powodować uchybienie dotyczące stosowania art. 27 ust. 15, regulującego przekazywanie przez Szefa ABW Prokuratorowi Generalnemu materiałów zgromadzonych podczas stosowania kontroli operacyjnej, obejmujących dowody pozwalające na wszczęcie postępowania karnego lub mające znaczenie dla toczącego się postępowania karnego.

W opinii podniesione zostały wątpliwości dotyczące katalogu czynów objętych proponowaną właściwością Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego.

W przedstawionej opinii Prokurator Generalny sformułował uwagę, dotyczącą sposobu określenia katalogu czynów podlegających projektowanej właściwości Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, polegającemu na mieszanym sposobie ich określenia, odwołującym się do rodzaju interesu lub dobra prawnego, w jakie godzi czyn, bądź charakteru czynu oraz do jego kwalifikacji prawnej. W opinii wskazano, że taki sposób określenia czynów może skutkować wątpliwościami co do możliwości zastosowania kontroli operacyjnej w sprawie w sytuacjach, w których zachodzić będą kontrowersje co do tego, czy określony czyn, zgodnie z jego kwalifikacją prawną mieszczący się w katalogu zawartym w art. 3 ust. 1

pkt 2 projektowanej ustawy, narusza wskazany w ustawie interes prawny bądź posiada określony charakter.

Prokurator Generalny krytycznie odniósł się do rozwiązań, które jego zdaniem, spowodują, że po upływie ustawowo określonego terminu niedopuszczalne będzie prowadzenie kontroli operacyjnej, nawet w sytuacji, gdy będzie to szczególnie uzasadnione okolicznościami sprawy. Wprowadzenie tego rodzaju rozwiązań winno być poprzedzone pogłębioną analizą praktyki funkcjonowania organów państwowych uprawnionych do prowadzenia kontroli operacyjnej, jak i możliwych negatywnych następstw wprowadzenia takich rozwiązań prawnych. Prokurator Generalny podniósł, że propozycja ustawowej, czasowej limitacji trwania kontroli operacyjnej, w aspekcie wyznaczenia maksymalnego terminu jej stosowania, jest propozycją kontrowersyjną, której przyjęcie może w niektórych sytuacjach utrudnić, a nawet uniemożliwić realizację zadań wyznaczonych przez ustawodawcę. Prokurator Generalny zauważył przy tym, że to właśnie Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, już tylko z tytułu swoich ustawowych zadań, wśród których należy wymienić rozpoznawanie, zapobieganie i wykrywanie przestępstw szpiegostwa, terroryzmu, bezprawnego ujawniania lub wykorzystania informacji niejawnych i innych przestępstw godzących w bezpieczeństwo państwa (art. 5 ust. 1 pkt. 2a ustawy o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencji Wywiadu) powinna mieć zagwarantowaną możliwość korzystania z omawianego instrumentu prawnego, bez normatywnie, sztywnie określonego limitu czasu, co oczywiste jednak, pod merytoryczną kontrolą sądu. Prokurator Generalny podkreślił, że wprawdzie instytucja kontroli operacyjnej niezwykle intensywnie ingeruje w podstawowe prawa i wolności jednostki, to jednak najczęściej jej stosowanie jest uzasadnione koniecznością ochrony praw i wolności innych osób. Ustawodawca ma bowiem pozytywny, konstytucyjny obowiązek takiego ukształtowania kompetencji organów państwowych, ich ustroju oraz zakresu działania, aby zagwarantować rzeczywistą, a nie tylko fasadową ochronę podstawowych dóbr prawnych.

Projekt *ustawy o Komisji Kontroli Służb Specjalnych* przedłożony do zaopiniowania Prokuratorowi Generalnemu przez Ministra Spraw Wewnętrznych, przy piśmie z dnia 11 października 2013 r., miał na celu wprowadzenie do polskiego porządku prawnego rozwiązań przewidujących kontrolę zgodności z przepisami prawa wykonywania przez służby specjalne czynności operacyjno-rozpoznawczych (w szczególności respektowania przez służby praw i swobód obywatelskich), stworzenie mechanizmów niezależnej kontroli przetwarzania przez służby specjalne danych osobowych, w tym danych wrażliwych, a także danych telekomunikacyjnych obywateli Rzeczypospolitej Polskiej, jak również wzmocnienie

gwarancji respektowania praw obywatelskich poprzez umożliwienie rozpatrywania skarg na działanie służb specjalnych przez niezależny organ wyposażony w szerokie uprawnienia kontrolne.

Wymieniona problematyka była przedmiotem szeregu wniosków Prokuratora Generalnego kierowanych do Trybunału Konstytucyjnego, dotyczących poddania kontroli zgodności z Konstytucją RP unormowań dotyczących kompetencji służb zarówno specjalnych, jak i mundurowych w zakresie podejmowania kontroli operacyjnej, a także usunięcia pominięć legislacyjnych, sprzyjających arbitralności działania tychże służb, jak również stanowisk Prokuratora Generalnego przedstawianych w toku postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym.

Prokurator Generalny w wyrażonym stanowisku wskazał, że projektowane regulacje nie usuwają wad obowiązującego systemu regulacji dotyczących służb specjalnych. Sprawowana przez niezawisły sąd kontrola wkraczania przez służby w sferę konstytucyjnie chronionych praw i wolności obywateli podczas sprawowania kontroli operacyjnej lub pozyskiwania danych telekomunikacyjnych nie może być „zastępowana” przez kontrolę sprawowaną przez inny organ. Prokurator Generalny zakwestionował celowość powoływania nowego organu, którego uprawnienia pokrywać się będą z kompetencjami Prokuratora Generalnego i sądów. Kreowany nowy organ - Komisja Kontroli Służb Specjalnych, któremu powierza się postępowanie kontrolne, rozpatrywanie skarg obywateli, organizacji pozarządowych, organów państwowych lub innych podmiotów, a także funkcjonariuszy, żołnierzy i pracowników służb specjalnych, nie może zastępować deficytu kontroli sądowej działalności służb. Komisję Kontroli, podległą zgodnie z projektem Sejmowi Rzeczypospolitej Polskiej, należałoby więc traktować, przede wszystkim, jako organ wzmacniający władztwo państwa nad służbami specjalnymi. Oczywiście natomiast jest, że Komisja nie może zastępować niezawisłego sądu w zakresie kontroli sądowej działalności służb specjalnych. Prokurator Generalny podkreślił, że uwadze projektodawcy umknęło, iż w aktualnym stanie prawnym Prokurator Generalny posiada uprawnienia do kontroli działalności części służb specjalnych (Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego i Służby Wywiadu Wojskowego), które, co poddał pod rozagę, można byłoby poszerzyć, wzmacniając jednocześnie nad nimi kontrolę sądową. Szczegółowe uwagi Prokuratora Generalnego odnosiły się do instytucji kontrolowanego wręczenia korzyści majątkowej, zarządzenia niejawnego nadzorowania przesyłki i trybu pozyskiwania zgody na prowadzenie tych czynności operacyjnych.

Prokurator Generalny w swoim stanowisku zasygnalizował również, że krzyżowanie się uprawnień różnych organów w praktyce prowadzi do licznych sporów kompetencyjnych.

Rządowy projekt ustawy o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej, z projektami aktów wykonawczych (druk nr 1140), przekazany do zaopiniowania Prokuratorowi Generalnemu przez Szefa Kancelarii Sejmu, przy piśmie z dnia 28 lutego 2013 r., proponował zmiany pozostające w związku z orzeczeniami Trybunału Konstytucyjnego, odnoszącymi się do przepisów dotyczących zasad stosowania przez uprawnione podmioty (służby państwowe) środków przymusu bezpośredniego i broni palnej. Trybunał Konstytucyjny za niezgodne z Konstytucją uznał przepisy normujące stosowanie środków przymusu bezpośredniego przez Policję, Centralne Biuro Antykorupcyjne, Straż Graniczną, Żandarmerię Wojskową i wojskowe organy porządkowe, Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Służbę Celną.

Prokurator Generalny wskazał, że regulacje zawarte w projekcie ustawy nie spełniają wymogów w zakresie zgodności z konstytucyjnymi wzorcami kontroli. W opinii podkreślił, że stosowanie środków przymusu bezpośredniego zawsze wkracza głęboko w sferę konstytucyjnie chronionych praw i wolności jednostki, a stosowanie wielu z tych środków przymusu, jak chociażby pocisków niepenetracyjnych, czy chemicznych środków obezwładniających, może powodować skutki zbliżone do ograniczenia wolności osobistej i naruszenia nietykalności osobistej. Środki takie stanowią zatem ingerencję w gwarantowaną przez art. 41 ust. 1 Konstytucji sferę wolności osobistej i wymóg pełnego poszanowania nietykalności osobistej. Z tych względów, zgodnie z normą zawartą w art. 31 ust. 3 Konstytucji, konieczne jest wskazania w akcie normatywnym rangi ustawy zakresu, w jakim konstytucyjne wolności lub prawa są ograniczone.

Z tych względów, wątpliwości natury konstytucyjnej budziły regulacje, w których posługiwano się wieloznacznymi i niedookreślonymi pojęciami, takimi jak: „inne urządzenia przeznaczone do miotania środków obezwładniających”, „inne środki służące do zatrzymywania oraz unieruchamiania pojazdów mechanicznych”, „inne urządzenia [do miotania siatki obezwładniającej]”, „urządzenia do tego przeznaczone [do miotania pocisków niepenetracyjnych]”. Projektowane przepisy zezwalałyby służbom na dowolność w zakresie rodzajów stosowanych środków przymusu bezpośredniego, także innych niż wymienione w ustawie (inne urządzenia przeznaczone do miotania środków obezwładniających, inne środki służące do zatrzymywania oraz unieruchamiania pojazdów mechanicznych, inne urządzenia służące do miotania siatki obezwładniającej). Proponowane otwarte katalogi poszczególnych rodzajów środków przymusu bezpośredniego pozostawiałyby

służbom uprawnionym do ich stosowania swobodę w zakresie doboru tych środków. Zdaniem Prokuratora Generalnego taka dowolność w wyborze mogłaby spowodować, że rodzaj stosowanych środków przymusu bezpośredniego limitowany byłby uznaniowością funkcjonariuszy, a nie sprecyzowaną wolą ustawodawcy.

### **Prawo administracyjne, postępowanie administracyjne**

Przedmiotem opinii Prokuratora Generalnego był prezydencki *projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, przekazany do zaopiniowania przez Szefa Kancelarii Sejmu, przy piśmie z dnia 24 lipca 2013 r.

Prokurator Generalny, ustosunkowując się w opinii do objętej ramami przedstawionego projektu obszernej nowelizacji ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r. poz. 270, z późn. zm.), podkreślił, iż projekt zawiera szereg zasługujących na aprobatę rozwiązań, ukierunkowanych na zwiększenie sprawności postępowania sądowno-administracyjnego oraz usunięcie dostrzeżonych w trakcie dotychczasowego stosowania przepisów tej ustawy deficytów normatywnych, prowadzących do zbędnego wydłużenia tego postępowania lub powodujących wątpliwości interpretacyjne.

Prokurator Generalny wskazał równocześnie, że niektóre projektowane rozwiązania mogą budzić wątpliwości, m.in.: propozycja nowelizacji art. 6 ustawy, zawierająca istotną modyfikację zakresu udzielania przez sąd pomocy stronom i oparcia kształtu tego rozwiązania na zasadach takich jak w procesie cywilnym, co prowadzi jednak do przejścia w postępowaniu sądownoadministracyjnym rozwiązania ukierunkowanego na zwiększenie stopnia kontradiktoryjności postępowania oraz zniesienie zasady prawdy obiektywnej, która to zasada w postępowaniu administracyjnym, zgodnie z art. 7 Kodeksu postępowania administracyjnego, zachowuje pełną aktualność.

Wątpliwości Prokuratora Generalnego dotyczyły także sposobu ukształtowania przesłanek odpowiedzialności karnej osoby składającej oświadczenie związane z wnioskiem o przyznanie prawa pomocy. Prokurator Generalny postulował doprecyzowanie treści projektowanego art. 252 § 1 p.p.s.a., określającego objęte takim reżimem oświadczenia, w zakresie w jakim mowa o oświadczeniu o niezatrudnieniu lub niepozostawaniu w innym stosunku prawnym z adwokatem, radcą prawnym, doradcą podatkowym lub rzecznikiem patentowym.

Prokurator Generalny, uznając, że przewidziane przez projekt wprowadzenie mechanizmów podnoszących wiarygodność oświadczeń osób wnioskujących o przyznanie

prawa pomocy zasługuje na poparcie, zaakcentował konieczność doprecyzowania wymaganej treści składanego przez te osoby oświadczenia, które zapewniłoby adresatowi normy jednoznaczne ustalenie treści nakładanego na niego obowiązku, a tym samym spełniłoby wymóg wynikający z wyznaczającej gwarancyjne standardy prawa karnego zasady *nullum crimen sine lege certa*.

### **Prawo cywilne, postępowanie cywilne, przekształcenia własnościowe**

Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego, przekazany do zaopiniowania przez Prokuratora Generalnego, przy piśmie Szefa Kancelarii Sejmu z dnia 28 marca 2013 r., miał w swoim założeniu realizować wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 listopada 2010 r., sygn. akt P 28/08, w którym Trybunał stwierdził niezgodność § 182 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 23 lutego 2007 r. – Regulamin urzędowania sądów powszechnych z art. 41 § 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych, a przez to niezgodność z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP.

Zasadniczym argumentem przemawiającym za niekonstytucyjnością § 182 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości było uznanie, że organ wykonawczy wykroczył poza zakres przedmiotowy upoważnienia zawartego w art. 41 § 1 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, przez co – w konsekwencji – naruszony został art. 92 ust. 1 Konstytucji. Zdaniem Trybunału, przepis § 182 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości nie tylko zmienił kodeksowe reguły nadawania klauzuli wykonalności, ale także spowodował brak możliwości zaskarżenia klauzuli nadanej w trybie tego przepisu.

Trybunał Konstytucyjny podniósł, że nadanie klauzuli wykonalności, zastępujące wydanie postanowienia o jej nadaniu, nie może być uznane za czynność administracyjną. Wywiera ona bowiem bezpośredni skutek na sytuację prawną podmiotów, których praw i obowiązków dotyczy klauzula wykonalności. Jest zatem czynnością sądową, wymagającą uregulowania w formie ustawowej.

W omawianym wyroku Trybunał Konstytucyjny wskazał, że do ustawodawcy należy decyzja, czy wprowadzić poprzednio obowiązującą normę (§ 182 rozporządzenia) na poziom ustawy, mając przy tym na uwadze wątpliwości związane z kwestią zaskarżalności klauzuli wykonalności, której nadanie nie jest poprzedzone wydaniem postanowienia o nadaniu klauzuli wykonalności, czy też ustaloną w Kodeksie postępowania cywilnego procedurę uznać za regułę, bez kodeksowych wyjątków.

Prokurator Generalny wskazał, że projektodawca nie ograniczył się do wprowadzenia do Kodeksu postępowania cywilnego normy prawnej o takiej samej treści, jaką wcześniej

zawierał § 182 rozporządzenia, a dokonał modyfikacji przepisu. Sformułowanie zawarte w dawnym przepisie rozporządzenia – „sąd nie wydaje oddzielnego postanowienia o nadaniu klauzuli wykonalności” – zastąpione zostało propozycją zamieszczenia w art. 783 § 3 k.p.c. zwrotu – „*postanowienie o nadaniu klauzuli wykonalności jest wydawane bez spisywania odrębnej sentencji przez umieszczenie na tytule egzekucyjnym klauzuli wykonalności*”. Mimo że z uzasadnienia projektu nie wynikało, czym kierował się projektodawca formułując ten – zawiły językowo – zwrot, gdyż ograniczył się jedynie do wskazania praktycznej strony nadawania klauzuli wykonalności w uproszczonym trybie, Prokurator Generalny wyraził stanowisko, że przedstawiony do zaopiniowania projekt realizuje wyrok Trybunału Konstytucyjnego dnia 22 listopada 2010 r. jedynie w tym znaczeniu, że uproszczony tryb nadawania klauzuli wykonalności proponuje się uregulować w formie ustawowej (kodeksowej).

Projekt ustawy o zmianie ustawy – *Kodeks postępowania cywilnego (druk senacki nr 300)*, przekazany do zaopiniowania Prokuratorowi Generalnemu przez Przewodniczącego Komisji Ustawodawczej Senatu RP, przy piśmie z dnia 15 lutego 2013 r., miał na celu realizację wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 października 2012 r., sygn. SK 20/11, stwierdzającego niezgodność przepisu art. 394<sup>1</sup> § 1 pkt 2 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – *Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296 ze zm.)*, z art. 45 ust. 1 i art. 176 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie, w jakim nie przewidywał zażalenia na postanowienie sądu drugiej instancji oddalające wniosek pełnomocnika ustanowionego z urzędu o przyznanie od Skarbu Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej w postępowaniu przed sądem drugiej instancji. Projekt proponował nowelizację dwóch przepisów k.p.c.: art. 394 § 1 pkt 9 k.p.c., zgodnie z którym na postanowienie, którego przedmiotem jest zwrot kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu przysługuje zażalenie do sądu drugiej instancji oraz art. 394<sup>2</sup> § 1 k.p.c., w którym przewidywano możliwość poddania postanowienia sądu drugiej instancji w przedmiocie oddalenia wniosku m. in. o zwrot nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu kontroli instancyjnej przez inny skład tego sądu.

Prokurator Generalny rozważył, czy projektowana regulacja usuwa niekonstytucyjność art. 394<sup>1</sup> § 1 pkt 2 k.p.c., polegającą na pominięciu ustawodawczym w zakresie, jaki określono w sentencji przywołanego wyżej wyroku Trybunału Konstytucyjnego. W szerokim wywodzie prawnym, w którym Prokurator Generalny odwołał się zarówno do analizy orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego oraz do kolejnych

nowelizacji k.p.c., wskazał, że zaskarżalność rozstrzygnięć sądu drugiej instancji jest w świetle Konstytucji, jak i poglądów Trybunału Konstytucyjnego, również konieczna. Gwarancja dwuinstancyjnego postępowania sądowego została ujęta w art. 176 ust. 1 Konstytucji w sposób absolutny, co oznacza, że w każdym postępowaniu sądowym musi istnieć możliwość rozpatrzenia sprawy przez dwie instancje sądowe. Z drugiej jednak strony dwuinstancyjność nie oznacza bezwzględnego nakazu, by każda sprawa musiała być rozpoznawana przez sąd drugiej instancji, wystarczy bowiem, aby przepisy otwierały stronom postępowania możliwość zakwestionowania pierwszoinstancyjnego orzeczenia.

Dokonując analizy aspektów tego zagadnienia, Prokurator Generalny podniósł, że zasada dwuinstancyjności nie wymaga, aby w każdej kwestii incydentalnej, niemającej charakteru odrębnej sprawy w rozumieniu norm konstytucyjnych, przysługiwał środek zaskarżenia do instancji wyższego sądu. Konieczność ustanowienia takich środków w niektórych kwestiach, które nie mają charakteru odrębnej sprawy w rozumieniu Konstytucji, może natomiast wynikać z ogólnego wymogu ukształtowania procedury sądowej, zgodnie z zasadami sprawiedliwości proceduralnej. Naruszenia zasady dwuinstancyjności należy więc upatrywać jedynie w tych procedurach, które nie przewidują w ogóle możliwości zaskarżenia orzeczenia sądu pierwszej instancji podjętego „w sprawie”. W konkluzji swojej opinii Prokurator Generalny wskazał, że również proponowana nowelizacja przepisu art. 394<sup>2</sup> § 2 k.p.c. stanowić będzie prawidłową implementację wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 października 2012 r., w sprawie o sygn. SK 20/11. Zdaniem Prokuratora Generalnego systematyka proponowanych zmian nie zaburza spójności systemu nowelizowanej ustawy i wydaje się, że czyni zadość formułowanemu przez Trybunał Konstytucyjny postulatowi.

Senacki projekt ustawy o zmianie ustawy o księgach wieczystych i hipotece, przekazany do zaopiniowania Prokuratorowi Generalnemu przez Szefa Kancelarii Sejmu, przy piśmie z dnia 3 kwietnia 2013 r., zawierał propozycje nowelizacji ustawy o księgach wieczystych i hipotece, które nawiązywały do postulatów *de lege ferenda* przedstawionych przez Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 10 lipca 2012 r., sygn. akt P 15/12, mocą którego Trybunał Konstytucyjny orzekł o niekonstytucyjności zdania drugiego art. 76 ust. 1 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece (Dz. U. z 2001 r. Nr 124, poz. 1361, z późn. zm.), stanowiącego, że „hipoteka na części ułamkowej nieruchomości obciąża w tym samym zakresie części ułamkowe wszystkich nieruchomości utworzonych przez podział.”

Prokurator Generalny, wyrażając akceptację senackiej inicjatywy, w swojej opinii zawarł postulaty mające na celu usunięcie wątpliwości rodzących się w związku z formułą



zaproprowanych w projekcie przepisów. Jako szczególnie istotny oceniono postulat modyfikacji formuły projektowanego art. 76 ust. 1<sup>4</sup> ustawy o księgach wieczystych i hipotece, mający na celu zapobieżenie próbom obejścia projektowanego unormowania, przewidującego sankcję nieważności czynności prawnej, poprzez objęcie postanowieniami umowy albo ugody znoszącej współwłasność spłaty lub dopłaty dla współwłaściciela będącego dłużnikiem hipotecznym, które jednak nie pozostając w adekwatnej relacji do zmiany jego sytuacji majątkowej, będącej wynikiem zniesienia współwłasności, ograniczą zakres ochrony przysługującej wierzycielowi hipotecznemu, a nawet mogą skutkować nadaniu tej ochrony wyłącznie iluzorycznego charakteru.

Z tego powodu Prokurator Generalny postulował rozważenie takiej formuły projektowanego przepisu, która sankcją nieważności obejmować będzie również postanowienia umowy albo ugody sądowej znoszącej współwłasność nieruchomości, na mocy której właściciel, którego udział był obciążony hipoteką, co prawda otrzyma spłatę albo dopłatę, jednak ich wartość będzie nieadekwatna do wartości udziału, który do niego należał albo różnicy wartości pomiędzy tym udziałem a wartością otrzymanej przez niego nieruchomości, bowiem będzie istotnie niższa.

Prokurator Generalny podkreślił, iż postulowane przez niego rozwiązanie, wzmacniając ochronę interesu wierzyciela hipotecznego, w szczególności poprzez przeciwdziałanie czynnościom ukierunkowanym na jego celowe pokrzywdzenie, przyczyniałoby się do realizacji wynikającej z art. 64 ust. 2 Konstytucji zasady równej ochrony własności i innych praw majątkowych.

Poselski *projekt ustawy o odwróconym kredycie hipotecznym*, przekazany do zaopiniowania Prokuratorowi Generalnemu przez Szefa Kancelarii Sejmu, przy piśmie z dnia 8 maja 2013 r., przewidywał wprowadzenie prawnych podstaw nowej usługi finansowej, nazwanej *odwróconym kredytem hipotecznym* (albo *odwróconą hipoteką*), polegającej na umowie nakładającej obowiązek wypłacania właścicielowi nieruchomości renty terminowo lub bezterminowo, w zamian za zrzeczenie się przez właściciela prawa do nieruchomości.

Autorzy projektu, uzasadniając celowość wprowadzenia proponowanych rozwiązań, określanych jako model kredytowy odwróconej hipoteki, podnieśli równocześnie, iż w Polsce funkcjonuje już tzw. model sprzedażowy w przepisach Kodeksu cywilnego dotyczących umowy dożywocia, argumentując, że wejście w życie proponowanej ustawy spowoduje, iż model sprzedażowy oraz model kredytowy będą równolegle funkcjonować w polskim

porządku prawnym, umożliwiając osobom zainteresowanym możliwość wyboru najkorzystniejszej dla nich oferty.

W swojej opinii Prokurator Generalny za istotną wadę projektu uznał zaniechanie przedstawienia propozycji uregulowania modelu sprzedażowego, akcentując przy tym podnoszoną również w uzasadnieniu projektu okoliczność, iż w obecnym stanie prawnym model sprzedażowy oferowany jest przez podmioty niepodlegające nadzorowi Komisji Nadzoru Finansowego. Podkreślił, iż zaniechanie uregulowania w projekcie problematyki modelu sprzedażowego może być rozpatrywane w kontekście naruszenia wynikającej z art. 64 Konstytucji zasady ochrony własności i innych praw majątkowych, a nadto zasady ochrony praw konsumenta przewidzianej w art. 76 ustawy zasadniczej.

W analizie dotyczącej poszczególnych rozwiązań objętych projektowaną ustawą Prokurator Generalny wskazał niespójności lub sprzeczności zachodzące pomiędzy przepisami, nazbyt dalekie, bądź nieuzasadnione odstępstwa od ogólnych zasad prawa cywilnego oraz dostrzegalne luki normatywne. Uwagi te odnosiły się m.in. do propozycji dotyczących sposobu zabezpieczenia umowy odwróconego kredytu hipotecznego, narzucanych stronom takiej umowy obowiązkowych postanowień umownych, wymogu i zakresu obowiązku zawarcia przez właściciela nieruchomości umowy ubezpieczenia nieruchomości, sposobu określenia i zakresu roszczeń przysługujących podmiotowi kredytującemu z tytułu zawartej umowy.

Kolejne uwagi przedstawione w opinii dotyczyły m.in. niedostatecznego unormowania problematyki wymagalności roszczenia przysługującego podmiotowi kredytującemu, w tym związanych z możliwością dziedziczenia testamentowego po właścicielu nieruchomości, zaniechania uregulowania problematyki ponoszenia kosztów utrzymania, konserwacji i ubezpieczenia nieruchomości po śmierci kredytobiorcy, w okresie gdy roszczenie przysługujące instytucji kredytującej jest jeszcze niewymagalne, a także zaniechania unormowania kwestii ewentualnego podziału nieruchomości wspólnej, dokonanego przed śmiercią kredytobiorcy. Podnosząc wynikające z projektowanych przepisów wątpliwości oraz niedostateczne przedstawienie w uzasadnieniu projektu *ratio legis* poszczególnych rozwiązań, Prokurator Generalny podkreślił, iż w toku dalszych prac poselski *projekt ustawy o odwróconym kredycie hipotecznym* wymaga dokonania istotnych modyfikacji i uzupełnień.

Projekt *ustawy o zmianie ustawy – Kodeks cywilny, ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz ustawy – Prawo o notariacie*, przedłożony do zaopiniowania Prokuratorowi Generalnemu przez Ministra Sprawiedliwości, przy piśmie z dnia 16 grudnia 2013 r., zakładał eliminację z systemu prawa cywilnego fikcji prawnej związanej z prostym przyjęciem spadku,

a więc odrzucenie ugruntowanej w polskim prawie zasady wyrażonej w art. 1015 § 2 zdanie 1 k.c., zgodnie z którą niezłożenie przez spadkobiercę oświadczenia o przyjęciu lub odrzuceniu spadku jest jednoznaczne z prostym przyjęciem spadku, czego podstawową konsekwencją jest nieograniczona odpowiedzialność za długi spadkowe. Jednocześnie projekt przewidywał wprowadzenie zasady ograniczonej odpowiedzialności za długi spadkowe, będącej konsekwencją wprowadzenia reguły, iż podstawowym sposobem dziedziczenia w sytuacji braku oświadczenia spadkobiercy będzie przyjęcie spadku z dobrodziejstwem inwentarza.

Prokurator Generalny w swojej opinii podniósł, że powyższa zmiana ma charakter rewolucyjny w obrębie prawa spadkowego i wyraził nadzieję, że została oparta na pogłębionej ocenie stosunków społecznych. Prokurator Generalny podniósł, że obowiązujący obecnie model spadkobrania w aspekcie tzw. „milczącego” przyjęcia spadku posiada istotne zalety. System ten cechuje bowiem prostota i funkcjonalność oraz brak konieczności ponoszenia szczególnych, dodatkowych kosztów sukcesji. Tymczasem, wprowadzenie systemu dziedziczenia, w którym zasadą będzie ograniczona odpowiedzialność spadkobierców, skoro milczące przyjęcie spadku oznaczać będzie wyłącznie przyjęcie spadku z dobrodziejstwem inwentarza, aktualizuje kwestię kosztów związanych ze spisem inwentarza. W aktualnym stanie prawnym spis inwentarza jest tym elementem, który często decyduje o prostym przyjęciu spadku, nawet w wypadku, gdy wiadome jest, że majątek spadkowy obciążony jest istotnymi długami, gdyż koszty związane ze spisem są znacznym obciążeniem dla spadkobierców.

Prokurator Generalny zauważył, że projektodawca zdecydował się na wprowadzenie nowej instytucji - wykazu inwentarza, który w założeniu ma substytuować spis inwentarza. Prokurator Generalny wskazał, że analizowana instytucja nie wyłączy możliwości przeprowadzenia spisu inwentarza, tym samym w pewnych sytuacjach projektowany sposób przyjęcia spadku może okazać się niezwykle kosztowny dla spadkobiercy, chociażby w sytuacji, gdy wniosek o spis inwentarza złoży wierzyciel zwolniony od kosztów postępowania. Prokurator Generalny zwrócił uwagę, że sporządzenie wykazu inwentarza, choć nieobligatoryjne, zostało zrównane ze spisem inwentarza w zakresie skutków, jakie czynność ta wywiera dla odpowiedzialności za nieprawidłowe zaspokajanie wierzycieli z masy spadkowej (projektowany art. 1032 § 3 k.c.). W istocie zatem spadkobierca, chcąc uniknąć negatywnych dla siebie następstw prawnych, będzie musiał sporządzić wykaz inwentarza i przedłożyć go w sądzie lub złożyć wniosek o sporządzenie spisu inwentarza, co w istocie oznacza, że projektowana instytucja ma charakter względnie fakultatywny. Prokurator Generalny podniósł, że dla oceny wskazanego modelu, który z uwagi na projektowaną normę art. 1015 § 2 k.c. będzie najbardziej powszechnym modelem spadkobrania, decydujące

znaczenie będzie miała ocena kosztów, jakie związane są z jego wdrożeniem, zauważając, że wykaz inwentarza nie jest instytucją pod względem finansowym zupełnie obojętną. Zgodnie bowiem z projektowaną normą art. 638<sup>2</sup> § 1 o złożeniu wykazu inwentarza zamieszcza się stosowne ogłoszenie na stronie internetowej sądu spadku, na tablicy ogłoszeń sądu spadku oraz w dzienniku poczytnym w danej miejscowości. Prokurator Generalny zauważył, że złożenie wykazu inwentarza będzie powodować koszty finansowe, które dla wielu obywateli (ze względu na powszechność omawianego sposobu spadkobrania) mogą się okazać trudne do poniesienia. Prokurator Generalny podniósł, że proponowana w projekcie zmiana reguł dotyczących sposobu spadkobrania, w sytuacji milczącego przyjęcia spadku, będzie związana z kosztami, co przy uwzględnieniu zakładanej jej powszechności, stanowi istotny, jak się wydaje, mankament projektowanych zmian.

Projekt założeń *projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (ZD 77)*, przekazany do zaopiniowania przez Prokuratora Generalnego przez Ministra Sprawiedliwości, zawierał propozycje założeń dla przyszłych regulacji ustawowych dotyczących prawa zabudowy.

Z uwagi na to, że taki dokument nie zawierał projektu regulacji normatywnych, nie było możliwe szczegółowe odniesienie się do poszczególnych rozwiązań proponowanych w założeniach dla przyszłych rozwiązań ustawowych, dotyczących nowego ograniczonego prawa rzeczowego oraz zakresu jego ingerencji w prawo własności. Prokurator Generalny w aspekcie omówionych w opinii wzorców konstytucyjnych, wskazał, że co do zasady, samo projektowane prawo zabudowy nie stanowi nadmiernej ingerencji w prawo własności i prawo do równej ochrony praw majątkowych. Niemniej ocena konstytucyjności prawa zabudowy będzie możliwa dopiero po przedstawieniu projektu szczegółowych rozwiązań dotyczących konstrukcji tego ograniczonego prawa rzeczowego.

Prokurator Generalny w swoim stanowisku podniósł, że Konstytucja RP samodzielnie nie ustanawia poszczególnych kategorii praw majątkowych, nie hierarchizuje ich, jak również nie determinuje w tym zakresie poszczególnych rozwiązań. Ustanawianie innych niż własność praw majątkowych, również rzeczowych, należy więc do ustawodawcy.

Prokurator Generalny podkreślił, iż ochrona prawa własności (art. 64 ust. 1 Konstytucji), w świetle utrwalonego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, nie ma charakteru absolutnego, co oznacza, że ograniczenia prawa własności są konstytucyjnie dopuszczalne, przy zachowaniu, przewidzianych w Konstytucji, warunków ingerencji w konstytucyjne prawa majątkowe (art. 64 ust. 2 oraz art. 31 ust. 3). Wprowadzane ograniczenia

nie mogą natomiast naruszać istoty prawa własności (art. 64 ust. 3 Konstytucji). Konstytucyjnej ochronie podlegają także inne niż własność prawa majątkowe, które są stanowione w ramach przysługującej ustawodawcy swobody regulacyjnej, która w zakresie tworzenia innego niż własność prawa majątkowego nie jest nieograniczona. Zakres tej swobody wyznaczają normy konstytucyjne, w tym art. 64 Konstytucji.

Zdaniem Prokuratora Generalnego wyodrębnienie na poziomie ustawy zwykłej prawa majątkowego i zapewnienie zasadniczo odmiennej ochrony prawnej temu prawu w stosunku do innego, należącego wprawdzie do formalnie różnej kategorii praw majątkowych, ale treściowo, konstrukcyjnie i funkcjonalnie zbliżonego, czy prawie identycznego z prawem, któremu przyznawana jest ochrona znacznie silniejsza, mogłoby uzasadniać zarzut naruszenia zasady równej ochrony wyrażonej w art. 64 ust. 2 Konstytucji (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 czerwca 1999 r. w sprawie o sygn. K. 34/98, OTK ZU z 1999r. Nr 5, poz. 94).

Niezależnie od tego Prokurator Generalny zasygnalizował wątpliwości konstytucyjne w odniesieniu do planowanego przeznaczenia prawa zabudowy na cele budownictwa mieszkaniowego, z tego względu, że zakładane w projekcie przyznanie właścicielom lokali w budynkach wzniesionych na prawie zabudowy roszczenie o przedłużenie prawa zabudowy, choć słuszne ze społecznego, jak i konstytucyjnego punktu widzenia, może spowodować, że prawo zabudowy przekształci się w tym przypadku w prawo wieczne. Wątpliwości nasuwała również propozycja „*możliwości ustanawiania prawa zabudowy w odmiennej formie, zakresie bądź trybie na mocy przepisów szczególnych*”, także w drodze decyzji, co ma mieć miejsce w odniesieniu do „specyficznych nieruchomości”, przeznaczonych na realizację celów publicznych. Z projektu założeń nie wynikało, jakich nieruchomości dotyczyć miałyby ustanawianie prawa zabudowy w takim trybie, co mogło oznaczać, że w tym przypadku dotyczyć to będzie także nieruchomości, których właścicielami są podmioty prywatne. Ustanawianie na takich nieruchomościach prawa zabudowy w planowanym trybie może być ocenione jako wywłaszczenie i w rezultacie jako niezgodne z art. 21 ust. 2 Konstytucji, który wymaga, aby wywłaszczenie dokonywane było za słusznym odszkodowaniem.

Senacki *projekt ustawy o zmianie ustawy o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej, druk nr 1685*, przekazany Prokuratorowi Generalnemu przez Szefa Kancelarii Sejmu, przy piśmie z dnia 3 września 2013 r., przygotowany został również w związku z obowiązkiem dostosowania systemu prawa do orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego.

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 23 października 2012 r., sygn. akt SK 11/12, orzekł, że art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie, „w jakim uzależnia prawo do rekompensaty od zamieszkiwania 1 września 1939 r. na byłym terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, jest niezgodny z art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej” [OTK ZU(A) z 2012 r. nr 9, poz. 107]. Trybunał stwierdził, że przesłanka domicylu nie spełnia warunku przydatności, m. in. z tego powodu, że nie oznacza ona „miarkowania” rekompensaty w zależności od liczby posiadanych nieruchomości, ani też nie powoduje, że rekompensatę otrzymują osoby, dla których utracona nieruchomość była centrum życiowym.

Projektowane nowe brzmienie art. 2 pkt 1 nowelizowanej ustawy o rekompensacie nie stanowiło już o wymogu zamieszkiwania na kresach wschodnich w konkretnej dacie, tj. w dniu 1 września 1939 r., oraz wskazywało w świetle jakich regulacji, enumeratywnie wymienionych w przepisie, rozumie się pojęcie „zamieszkiwanie”.

Prokurator Generalny wskazał, że takie rozwiązanie można ocenić jako realizujące wyrok Trybunału Konstytucyjnego w sprawie o sygn. SK 11/12, w którym Trybunał Konstytucyjny krytycznie ocenił dotychczasową przesłankę nabycia prawa do rekompensaty, jaką jest zamieszkiwanie na byłym terytorium Polski w dniu 1 września 1939 r. Jednocześnie Prokurator Generalny zasygnalizował potrzebę ponownej analizy przepisu art. 2 projektu ustawy zmieniającej i dostosowania tej regulacji, umożliwiającej uprawnionym ochronę prawa majątkowego w postaci prawa do rekompensaty, do projektowanej daty wejścia w życie tejże ustawy.

Trybunał Konstytucyjny w wymienionym wyżej wyroku w sprawie o sygn. SK 11/12 orzekł bowiem również o utracie mocy obowiązującej przepisu art. 2 ust. 1 w zakresie wskazanym w wyroku, z upływem 18 miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej. Ponieważ wyrok Trybunału Konstytucyjnego został ogłoszony w Dzienniku Ustaw z dnia 30 października 2012 r. pod pozycją 1195, więc art. 2 ust. 1 ustawy o rekompensacie, na mocy orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, utraci moc z dniem 30 kwietnia 2014 r. Prokurator Generalny wskazał, że jeżeli projektowana ustawa zostałaby uchwalona i weszła w życie przed wskazaną wyżej datą, to wówczas nie byłoby możliwe ani wznowienie postępowania administracyjnego na podstawie art. 145a k.p.a., ani wznowienie postępowania sądowniczo-administracyjnego na podstawie art. 272 p.p.s.a., o których mowa w art. 2 ust. 1 projektu ustawy o rekompensacie. W takiej sytuacji projektowane wydłużenie terminu do wniesienia wniosku o wznowienie postępowania administracyjnego na podstawie art. 145a

k.p.a. i wyłączenie stosowania art. 272 § 1 p.p.s.a. stałoby się bezprzedmiotowe, a samo uprawnienie, o którym mowa w art. 2 ust. 1 projektu ustawy o rekompensacie, iluzoryczne. Ze środka ochrony, na mocy art. 2 ust. 2 projektowanej ustawy, mogłyby natomiast skorzystać te osoby, które wcześniej nie ubiegały się o rekompensatę, tj. nie złożyły wniosku w terminie do dnia 31 grudnia 2008 r., przewidzianym w art. 5 ust. 1 ustawy o rekompensacie. Takie rozwiązanie przyjęte w art. 2 ust. 1 projektu ustawy o rekompensacie mogłoby wówczas nasuwać zasadnicze wątpliwości konstytucyjne.

*Poselski projekt ustawy o zachowaniu przez Skarb Państwa lub państwowe osoby prawne szczególnych uprawnień w spółkach pod nazwą Zakłady Azotowe „Puławy” S.A. i Zakłady Azotowe w Tarnowie – Mościcach oraz dołączonej do tego projektu autopoprawki;* przekazany do zaopiniowania Prokuratorowi Generalnemu przez Szefa Kancelarii Sejmu, przy piśmie z dnia 28 listopada 2013 r., przewidywał wprowadzenie obciążającego Skarb Państwa lub państwową osobę prawną obowiązku zachowania szczególnych uprawnień właścicielskich w Zakładach Azotowych „Puławy” S.A. lub Zakładach Azotowych w Tarnowie – Mościcach S.A. i zakładane w autopoprawce zachowanie szczególnych uprawnień, które miałyby dotyczyć „Grupy Azoty” S.A. z siedzibą w Tarnowie. Projekt proponował wprowadzenie ograniczeń w przekształceniach własnościowych spółki oraz w zbywaniu majątku na rzecz podmiotów innych niż Skarb Państwa lub państwowa osoba prawna.

Prokurator Generalny, dokonując oceny przedłożonego projektu, stwierdził, że projekt nie wprowadza wprawdzie ograniczeń w zakresie obrotu akcjami spółki „Grupa Azoty”, co byłoby sprzeczne z istotą spółki akcyjnej, lecz nakłada na podmiot właścicielski – Skarb Państwa lub państwową osobę prawną obowiązek zachowania określonego pakietu akcji, pozwalającego na „kontrolę” Skarbu Państwa nad omawianą spółką, przekładającego się jednak na nie mniej niż 1/5 liczby głosów w spółce. Prokurator Generalny w swojej opinii wyraził zastrzeżenia w zakresie zarówno posługiwania się pojęciami, które tylko pozornie posiadają jednoznaczny zakres znaczeniowy, jak np. „kontrola Skarbu Państwa nad spółką”, i nie znajduje oparcia normatywnego w obowiązującym stanie prawnym (Kodeks spółek handlowych regulujący funkcjonowanie spółek akcyjnych nie posługuje się tego rodzaju terminologią).

Prokurator Generalny podniósł, że wobec projektu należy sformułować uwagi odnoszące się do celu projektu, jakim jest przeciwdziałanie przeprowadzeniu prywatyzacji wskazanej spółki oraz wobec deklarowanej przez projektodawców oceny skutków finansowych regulacji, zgodnie z którą analizowany projekt zapewni Skarbowi Państwa stały dochód.

Prokurator Generalny zauważył, że projektodawca pominął istotę funkcjonowania publicznej spółki kapitałowej, a mianowicie pozyskiwanie przez spółkę, dzięki dodatkowym emisjom akcji, kapitału niezbędnego dla jej funkcjonowania i rozwoju. Wprowadzenie wymogów dotyczących zachowania określonego minimalnego limitu głosów w spółce oznaczałoby bowiem nie tylko zakaz zbywania akcji poniżej tego poziomu, ale również pozytywny obowiązek obejmowania akcji w przypadku ich dodatkowej emisji (art. 3 ust. 1 pkt. 1 w zw. z art. 1 pkt. 2 projektu). Prokurator Generalny wskazał, że tego rodzaju regulacje mogłyby bezpośrednio powodować zachowania spekulacyjne i generować koszty dla Skarbu Państwa, niewidoczne w ocenie skutków regulacji. Prokurator Generalny zwrócił również uwagę, że czynności polegające na obejmowaniu akcji określonego przedsiębiorstwa przez Skarb Państwa albo państwową osobę prawną mogłyby być w niektórych przypadkach kwalifikowane jako niedozwolona pomoc publiczna, co może powodować kolizję projektowanych rozwiązań z normami prawa europejskiego (art. 87 ust. 1 TWE).

Poselski *projekt ustawy o ogrodach działkowych*, przekazany do zaopiniowania Prokuratorowi Generalnemu przez Szefa Kancelarii Sejmu, przy piśmie z dnia 25 marca 2013 r., proponował regulacje pozostające w związku z orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 lipca 2012 r., sygn. K 8/10 (OTK ZU nr 7/2012, poz. 78), który za niezgodną z ustawą zasadniczą uznał większość przepisów ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. o rodzinnych ogrodach działkowych. Zgodnie z pkt II sentencji powołanego wyroku przepisy traciły moc obowiązującą po upływie 18 miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku (tj. w dniu 21 stycznia 2014 r.). Trybunał Konstytucyjny, uzasadniając przyjęcie maksymalnego okresu trwania klauzuli odraczającej, uzasadnione koniecznością uchwalenia przez Sejm albo gruntownej nowelizacji obowiązującej ustawy, albo uchwalenia nowej ustawy, regulującej kwestię ogrodnictwa działkowego w Polsce, wskazał, że utrata mocy obowiązującej z dniem publikacji wyroku spowodowałaby, że znaczny obszar stosunków społecznych w Polsce byłby regulowany przez ustawę w poważnym stopniu wydrążoną ze swej treści. Powstałe w ten sposób luki prawne w ustawie, powodujące pełną niestosowalność tego aktu normatywnego, nosiłyby znamiona wtórnej niekonstytucyjności.

Poselski projekt ustawy oparto na założeniu, że ogrody działkowe prowadzić będą – co do zasady – stowarzyszenia ogrodowe, których członkami mogą być wyłącznie osoby korzystające z działek w danym ogrodzie lub ich małżonkowie. Członkostwo osób korzystających z działek na terenie danego ogrodu w stowarzyszeniu ogrodowym prowadzącym ten ogród nie jest obowiązkowe. Na terenie jednego ogrodu działkowego działać



może więcej niż jedno takie stowarzyszenie, choć status prowadzącego ogród działkowy może mieć oczywiście tylko jedno z nich. Projekt ustawy zakładał ewentualność, że właściciel gruntu, na którym znajduje się ogród działkowy, może samodzielnie prowadzić ogród, m.in. w sytuacji niezawarcia umowy o prowadzenie ogrodu ze stowarzyszeniem ogrodowym (art. 14 ust. 2 pkt 1 projektu). Dotyczyć to może, jak się wydaje, sytuacji, gdy stowarzyszenie ogrodowe w ogóle nie powstanie bądź też – jeśli zostanie powołane – nie uzyska mandatu działkowców danego ogrodu.

Projektowana ustawa zakładała, że działkowiec korzysta z działki oraz z części wspólnych ogrodu działkowego na podstawie umowy o korzystanie, w sposób określony w ustawie oraz w regulaminie ogrodu. Regulacje dotyczące tej kwestii były jednak lakoniczne i nie pozwalały na jednoznaczne stwierdzenie, jaki charakter ma mieć prawo do działki.

W ustawie zaproponowano likwidację Polskiego Związku Działkowców, z czym wiązała się konieczność legislacyjnego rozstrzygnięcia kwestii związanych z majątkiem zgromadzonym przez to zrzeszenie, a projekt nie rozstrzygał przeznaczenia mienia Likwidowanego Funduszu Rozwoju Rodzinnych Ogrodów Działkowych, które – z dniem wejścia życie ustawy – miało stać się mieniem Skarbu Państwa, niewchodzącym jednak w skład tworzonego Krajowego Funduszu Ogrodowego.

Prokurator Generalny, mając na uwadze wskazania Trybunału Konstytucyjnego, określające obszar swobody legislacyjnej ustawodawcy regulującego całokształt problematyki związanej z ogrodnictwem działkowym oraz przedmiot proponowanych rozwiązań, które odnoszą się do prawa własności, dokonał oceny projektu przede wszystkim w aspekcie zachowania standardów konstytucyjnych i zgodności proponowanych rozwiązań z normami konstytucyjnymi. W swojej opinii Prokurator Generalny wskazał, że projekt zasadniczo mieścił się w zakresie swobody przyznanej przez ustrojodawcę.

Również kolejny *obywatelski projekt ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych*, przedstawiony do zaopiniowania Prokuratorowi Generalnemu przez Szefa Kancelarii Sejmu, przy piśmie z dnia 7 marca 2013 r., proponował regulacje pozostające w związku z orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego, który orzekł o niekonstytucyjności kluczowych przepisów ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. o rodzinnych ogrodach działkowych oraz – w następstwie analizy ich związków treściowych i techniczno-legislacyjnych z innymi przepisami ustawy – o niekonstytucyjności szeregu innych jej przepisów, związanych bezpośrednio z przepisami fundamentalnymi. Zgodnie z projektem Polski Związek Działkowców miał się stać – z mocy prawa – stowarzyszeniem ogrodowym w rozumieniu

ustawy, zachowując prawa i obowiązki nabyte przed dniem wejścia w życie projektowanej ustawy. Każdy rodzinny ogród działkowy stałby się terenową jednostką organizacyjną Polskiego Związku Działkowców jako stowarzyszenia ogrodowego.

Prokurator Generalny podkreślił, że projektowane regulacje utrzymują w istocie monopolistyczną pozycję Polskiego Związku Działkowców, który nadal pozostanie podmiotem zarządzającym i prowadzącym, istniejące w chwili wejścia w życie ustawy, rodzinne ogrody działkowe. W ocenie Prokuratora Generalnego, przyjęta w projekcie obywatelskim koncepcja zachowania istnienia Polskiego Związku Działkowców, przy pozbawieniu go jedynie tych atrybutów, które – w przekonaniu projektodawców – statuowały jego uprzywilejowaną pozycję względem innych organizacji zrzeszających działkowców, pozostawała w oczywistej sprzeczności z podstawowymi ustaleniami Trybunału Konstytucyjnego, zawartymi w wyroku z dnia 11 lipca 2012 r.

### **Prawo spółdzielcze**

Omówione w tej części sprawozdania opinie Prokuratora Generalnego, wyrażone w odniesieniu do projektów ustaw z zakresu prawa spółdzielczego, zostały przekazane do zaopiniowania przez Szefa Kancelarii Sejmu. Z uwagi na przedmiot projektowanych regulacji odnoszących się do prawa spółdzielczego, jak również poddanie tych przepisów kontroli przez Trybunał Konstytucyjny, w postępowaniu przed którym Prokurator Generalny występował w roli uczestnika, omówione poniżej projekty poddano przede wszystkim ocenie w zakresie zachowania standardów konstytucyjnych. Prokurator Generalny wyraził stanowisko w odniesieniu do następujących projektów ustaw:

*Senacki projekt ustawy o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych*, przekazany do zaopiniowania przez Prokuratora Generalnego, przy piśmie Szefa Kancelarii Sejmu z dnia 17 kwietnia 2013 r., miał na celu – jak wynika z uzasadnienia projektu – realizację wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 lipca 2012 r., sygn. akt P 8/12, stwierdzającego niezgodność art. 49<sup>1</sup> zdanie drugie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych o treści: „Koszty sądowe oraz koszty zastępstwa procesowego pokrywa spółdzielnia” z Konstytucją. Wskazany przepis powodował, że osoba żądająca ustanowienia przez spółdzielnię odrębnej własności lokalu (w przypadku bezczynności spółdzielni) nigdy nie ponosiła kosztów postępowania (mimo przegranego procesu), natomiast koszty te zawsze ponosiła spółdzielnia. Trybunał Konstytucyjny uznał, że wynikająca z tej regulacji preferencja powoda stanowi szczególną ingerencję w prawa majątkowe członków spółdzielni oraz niesprawiedliwie różnicuje pozycję

stron procesu. Projektowana zmiana ustawy proponowała dodanie w art. 49<sup>1</sup> ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych ustępu drugiego.

Analiza projektowanego art. 49<sup>1</sup> ust. 2 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych wskazywała, że – zgodnie z sugestią Trybunału Konstytucyjnego – nawiązano do treści art. 97 ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (dalej: u.k.s.c.), odnoszącego się do postępowania w sprawach z zakresu prawa pracy o roszczenia pracownika. Znalazło to swój wyraz w propozycji, że wydatki obciążające osobę, która żąda ustanowienia prawa odrębnej własności lokalu (w przypadku beczynności spółdzielni), ponosi tymczasowo Skarb Państwa. Nawiązaniem do treści art. 97 u.k.s.c. była także propozycja, aby sąd, rozstrzygając o wydatkach poniesionych tymczasowo przez Skarb Państwa, stosował odpowiednio art. 113 u.k.s.c., który pozwala obciążyć kosztami sądowymi (wydatkami) przeciwnika strony, jeżeli istnieją do tego podstawy (np. w przypadku oczywiście nieuzasadnionego wytoczenia powództwa).

Osoba żądająca ustanowienia prawa odrębnej własności lokalu (w przypadku beczynności spółdzielni), według proponowanej regulacji, korzystać miała w kwestii kosztów z dalej idącej ochrony aniżeli pracownik, o którym mowa w art. 97 u.k.s.c., albowiem ochrona ta obejmuje nie tylko wydatki, ale także pozostałe koszty procesu, o których mowa w art. 98 k.p.c. Zdanie ostatnie (trzecie) proponowanej treści art. 49<sup>1</sup> ust. 2 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych miało na celu ochronę spółdzielni przed ponoszeniem kosztów, w sytuacji gdy wygrała sprawę, a powód nie zostanie (z braku szczególnie uzasadnionych do tego podstaw) obciążony kosztami procesu. W takim przypadku projektodawcy przewidywali pokrycie tych kosztów przez Skarb Państwa.

Prokurator Generalny, oceniając projektowaną regulację w aspekcie realizacji wyroku Trybunału Konstytucyjnego, zauważył, iż zasadniczym powodem uznania art. 49<sup>1</sup> zdanie drugie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych za niekonstytucyjny było to, że ustawodawca objął zwolnieniem od kosztów sądowych i kosztów zastępstwa procesowego pewną grupę podmiotów (osoby żądające ustanowienia odrębnej własności lokalu w przypadku beczynności spółdzielni), automatycznie (bez względu na wynik sprawy) obciążając nimi spółdzielnie.

W opinii Prokuratora Generalnego proponowane rozwiązanie także ograniczało odpowiedzialność strony powodowej w kwestii kosztów za wynik postępowania, jednakże nie czyniło tego, obciążając w każdym przypadku spółdzielnię, a dodatkowo zapewniając źródło ich pokrycia w przypadku wygrania sprawy, w postaci Skarbu Państwa. W konsekwencji Prokurator Generalny wskazał, że można przyjąć, iż projektowane rozwiązanie realizuje

orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego w tym znaczeniu, że zapewnia ochronę praw majątkowych członków spółdzielni, której brak był podstawą wydania wyroku, natomiast w aspekcie jego racjonalności, nie podlega konstytucyjnej ocenie.

### **Finanse publiczne**

Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku akcyzowym (druk nr 1627), przekazany do zaopiniowania Prokuratorowi Generalnemu przez Szefa Kancelarii Sejmu, przy piśmie z dnia 23 sierpnia 2013 r., proponował regulacje należące do sfery polityki finansowej państwa i w zakresie odnoszącym się do obszaru działania prokuratury Prokurator Generalny nie zgłosił uwag. W swoim stanowisku wskazał jedynie, że ze względu na dziedzinę regulowanych spraw proponowane w projekcie nowe definicje podmiotów nabywających lub pośredniczących w obrocie wyrobami gazowymi (art. 2 ust. 1 nowelizowanej ustawy: „*finalny nabywca gazowy*” - dodawany pkt 19a oraz „*pośredniczący podmiot gazowy*” - dodawany pkt 23c”) i określenie zakresu tych pojęć, mogły budzić wątpliwości przy definiowaniu statusu podmiotów wymienionych w przepisie dotyczącym finalnego nabywcy gazowego, z uwagi na niewyraźnie zakreślone kontury pojęcia: „*posiada uzyskane w inny sposób niż w drodze nabycia wyroby gazowe ...*”, co mogło spowodować ryzyko niejednorodnego traktowania w zakresie zobowiązań podatkowych.

Zdaniem Prokuratora Generalnego proponowany zakres zwolnień od podatku akcyzowego gazu opałowego ze względu na przeznaczenie, a także zniesienie uzależnienia warunku stosowania niektórych zwolnień od notowań gazu ziemnego na krajowej giełdzie energii (giełdzie towarowej), może naruszać zasadę równego traktowania podmiotów gospodarczych, bowiem w ustawie odmiennie unormowano stosowanie zwolnień z akcyzy w odniesieniu do wyrobów węglowych, choć projektodawca powołał się przy wprowadzeniu w tym zakresie odmiennych regulacji na zwiększenie potrzeb budżetowych.

Senacki projekt ustawy zmieniającej ustawę o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw oraz rządowy projekt ustawy o ustaleniu i wypłacie emerytur, do których prawo uległo zawieszeniu w okresie od dnia 1 października 2011 r. do 21 listopada 2012 r., przekazane do zaopiniowania Prokuratorowi Generalnemu przez Szefa Kancelarii Sejmu, odpowiednio przy pismach z dnia 23 października 2013 r., oraz z dnia 13 listopada 2013 r., zostały przygotowane w związku z obowiązkiem dostosowania systemu prawa do orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 listopada 2012 r. w sprawie o sygn. K 2/12 i miały na celu minimalizację negatywnych skutków niekonstytucyjnej regulacji ustawy z dnia 16 grudnia

2010 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 257, poz. 1726 oraz z 2011 r. Nr 291, poz. 1707).

Trybunał Konstytucyjny w wyroku w sprawie K 2/12 orzekł, iż „art. 28 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r w związku z art. 103a ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, dodanym przez art. 6 pkt 2 ustawy z 16 grudnia 2010 r. w zakresie, w jakim znajduje zastosowanie do osób, które nabyły prawo do emerytury przed 1 stycznia 2011 r., bez konieczności rozwiązania stosunku pracy, jest niezgodny z zasadą ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa wynikającą z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej” [OTK ZU(A) z 2012 r. Nr 10, poz. 121]. Z sentencji wyroku Trybunału Konstytucyjnego wynika, że przepis art. 28 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. utracił moc obowiązującą w zakresie obejmującym szerszą grupę osób niż osoby, które nabyły prawo do emerytury w okresie od dnia 8 stycznia 2009 r. do 31 grudnia 2010 r., a mianowicie – dotyczy również osób, które prawo do emerytury nabyły przed dniem 8 stycznia 2009 r. i pobierały emeryturę w okresie od dnia 8 stycznia 2009 r. do dnia 31 grudnia 2010 r. bez uprzedniego rozwiązania stosunku pracy z dotychczasowym pracodawcą. Z argumentacji uzasadnień projektów wynikało, że zaległe świadczenia powinny być wypłacone w takiej wysokości, w jakiej byłyby wypłacane, gdyby nie doszło do uchwalenia normy, zakwestionowanej następnie przez Trybunał Konstytucyjny. Takie założenie było słuszne, skoro projektowane przepisy dotyczyły wypłaty „zaległej” emerytury.

Prokurator Generalny w opinii wskazał, że proponowane regulacje zawarte w przedmiotowym projekcie nie nasuwają wątpliwości w zakresie ich zgodności z wzorcami konstytucyjnymi. Projektodawca w *senackim projekcie ustawy zmieniającej ustawę o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw* zasadnie określił krąg uprawnionych do wypłaty świadczeń zawieszonych w związku z wejściem w życie ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r., wskazując, że są to emeryci, którzy prawo do emerytury nabyli przed dniem 1 stycznia 2011 r., realizowali je w okresie od dnia 8 stycznia 2009 r. do dnia 31 grudnia 2010 r. i prawo to zostało zawieszona z dniem 1 października 2011 r. W opinii poddano pod rozwagę poprawność rozwiązania, stanowiącego zasadę ponownego ustalenia podstawy obliczenia wysokości emerytury, przyznanej po 31 grudnia 2012 r., osobom, którym wypłacono emeryturę, zawieszoną wcześniej, co może spowodować pogorszenie ich sytuacji prawnej. Wskazano, że proponowana regulacja, w zakresie, w jakim nie wykonuje orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, może naruszać zasadę ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez niego prawa. Prokurator Generalny poddał również pod rozwagę zasadność uzupełnienia projektowanego brzmienia dodawanego w ustawie o zmianie ustawy

o finansach publicznych art. 28a ust. 2, poprzez wprowadzenie do przepisu normy, z której wprost wynikałoby, że emerytury te wypłacane są w wysokości, w jakiej przysługiwałyby w okresie zawieszenia prawa, objętym ustawą. Zapewniłoby to adresatom uprawnienia, o którym mowa w art. 28a ust. 1, precyzję i jasność przepisów dotyczących ustalania wysokości „zawieszonych” emerytur, jak również wystarczający stopień związania decyzji organów państwowych przy ustalaniu wysokości emerytury z uwzględnieniem waloryzacji oraz treści art. 104 ustawy o emeryturach i rentach z FUS.

Poselski projekt *ustawy o zmianie ustawy o podatku akcyzowym*; przekazany do zaopiniowania Prokuratorowi Generalnemu przez Szefa Kancelarii Sejmu, przy piśmie z dnia 20 listopada 2013 r., zakładał wyeliminowanie stosowanego w aktualnym stanie prawnym systemu dokumentowania sprzedaży i przeznaczenia produktów akcyzowych objętych preferencyjną stawką akcyzy – paliw opałowych lub olejów napędowych przeznaczonych do celów opałowych. W miejsce aktualnie składanych przez nabywcę oświadczeń, że nabywane wyroby są przeznaczone do celów opałowych lub będą sprzedane do celów opałowych (art. 89 ust. 5 pkt. 1 i 2 ustawy o podatku akcyzowym) projekt przewidywał wprowadzenie systemu zaświadczeń wydawanych przez naczelnika urzędu celnego, uprawniających do nabycia wyrobów akcyzowych objętych preferencyjną stawką podatku akcyzowego (wskazanych wyżej paliw opałowych lub olejów napędowych przeznaczonych do celów opałowych).

Prokurator Generalny przedstawił krytyczną opinię o projekcie, wskazując, że wprowadzenie proponowanych zmian skutkowałoby depenalizacją przestępstw oszustw podatkowych w obrocie paliwami. Analiza w tym zakresie skutków projektowanych regulacji umknęła uwadze projektodawców. Prokurator Generalny podniósł, że wprowadzenie proponowanych zmian mogłoby spowodować dla Skarbu Państwa straty z tytułu nieprawidłowego opodatkowania niektórych wyrobów akcyzowych. Dodatkowo projektowane rozwiązania powodowałyby sytuację, w której oszustwo podatkowe, z wyjątkiem oszustw podatkowych w obrocie paliwami objętymi preferencyjną stawką podatku akcyzowego, byłoby objęte zakresem penalizacji, zaś oszustwa w obrocie wskazanymi w projekcie wyrobami akcyzowymi, z uwagi na wyeliminowanie oświadczeń składanych przez podatników, znalazłyby się poza zakresem norm prawa karnego skarbowego.

Poselski projekt *ustawy o zmianie ustawy – Prawo o notariacie oraz ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym*, druk nr 1217, przekazany do zaopiniowania Prokuratorowi Generalnemu przez Szefa Kancelarii Sejmu, przy piśmie z dnia 6 marca 2013 r.,

przewidywał wprowadzenie regulacji prawnych w zakresie zasad składania przez notariusza, w związku z dokonywaną w jego kancelarii czynnością, pieniędzy do depozytu. Projektowane rozwiązanie przewidywało ustanowienie szczególnej regulacji dotyczącej dokonywanych przez notariusza czynności, których przedmiotem jest przeniesienie prawa za zapłatą ceny, wynagrodzenia lub innych należności, polegającej na tym, że na żądanie osoby dokonującej czynności notariusz będzie miał obowiązek, a nie jak dotychczas prawo, przyjąć na przechowanie pieniądze w walucie polskiej lub obcej.

Prokurator Generalny wyraził wątpliwości co do zasadności wprowadzenia obowiązku przyjmowania przez notariuszy depozytów na życzenie osoby dokonującej czynności, wskazując, że planowane zmiany wymagają zapewnienia skutecznego mechanizmu, który gwarantowałby pełne bezpieczeństwo takich notarialnych rachunków depozytowych, których prowadzenie wiąże się ponadto z wysokimi kosztami. Prokurator Generalny wskazał na konieczność analizy nowelizowanych ustaw w aspekcie ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej w przypadku transakcji opiewających na znaczne kwoty pieniędzy, czy też zagwarantowanie pewności depozytu w sytuacji ewentualnej egzekucji z rachunków bankowych kancelarii notarialnej. Zdaniem Prokuratora Generalnego projektowane regulacje powinny być przeanalizowane w zakresie ich zgodności z postanowieniami ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Prawo bankowe, ustawy z dnia 14 grudnia 1994 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym. W swojej opinii Prokurator Generalny zauważył, że negatywną konsekwencją projektowanej regulacji może być możliwość wykorzystywania tej instytucji dla celów niemających związku z reżimem ustawy z dnia 16 listopada 2000 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu (Dz. U. z 2010 r. Nr 46, poz. 276, z późn. zm.), która określa zasady oraz tryb przeciwdziałania praniu pieniędzy, przeciwdziałania finansowaniu terroryzmu, stosowania szczególnych środków ograniczających przeciwko osobom, grupom i podmiotom oraz obowiązki podmiotów uczestniczących w obrocie finansowym w zakresie gromadzenia i przekazywania informacji. Podniesiono, że art. 106a ust. 1 Prawa bankowego stanowi, że w razie zaistnienia uzasadnionego podejrzenia, że działalność banku jest wykorzystywana w celu ukrycia działań przestępczych lub dla celów mających związek z przestępstwem skarbowym lub innym przestępstwem niż przestępstwo, o którym mowa w 165a lub 299 Kodeksu karnego - bank zawiadamia o tym prokuratora, Policję albo inny właściwy organ uprawniony do prowadzenia postępowania przygotowawczego.

*Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy – o dochodach jednostek samorządu terytorialnego; przekazany do zaopiniowania Prokuratorowi Generalnemu przez Szefa*

Kancelarii Sejmu, przy piśmie z dnia 18 listopada 2013 r., stanowił wykonanie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 31 stycznia 2013 r. (sygn. K 14/11).

Prokurator Generalny wyraził pozytywną opinię o projekcie, wskazując na konieczność usunięcia nieprawidłowej transpozycji judykatu Trybunału Konstytucyjnego w zakresie, w jakim nie przewidywał w sposób wyraźny wymogu akceptacji dla sposobu rozdysponowania rezerwy budżetowej, przeznaczonej dla jednostek samorządu terytorialnego, wyrażanej przez reprezentację tychże jednostek.

Poselskie *projekty ustaw o Rzeczniku Praw Przedsiębiorcy*, przekazane do zaopiniowania Prokuratorowi Generalnemu przez Szefa Kancelarii Sejmu, przy pismach z dnia 23 maja 2013 r., proponują wprowadzenie do polskiego porządku prawnego instytucji Rzecznika Praw Przedsiębiorców (Przedsiębiorcy), powołanego do ochrony praw i wolności wyłącznie przedsiębiorców, zwłaszcza wolności działalności gospodarczej, niezależnego w swojej działalności od innych organów państwowych (art. 7 projektu KPPR i art. 6 ust. 1 projektu KPPSL), o uprawnieniach porównywalnych z uprawnieniami Rzecznika Praw Obywatelskich.

Projektowane rozwiązania oparte na regulacjach zawartych w art. 208-212 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz w ustawie z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147, z późn. zm.), nie wyznaczają jednak granic pomiędzy aktywnością Rzecznika Praw Obywatelskich i Rzecznika Praw Przedsiębiorców (Przedsiębiorcy) w sprawach przedsiębiorców. Oznacza to, że oba organy mogłyby zajmować się tą samą sprawą równolegle i niezależnie od siebie.

Nie przytaczając wyrażonej przez Prokuratora Generalnego szczegółowej oceny zasadności powołania instytucji Rzecznika Praw Przedsiębiorcy/Przedsiębiorców (zasadność, celowość wprowadzenia danej regulacji, to wyłączna kompetencja ustawodawcy zwykłego), w opinii zwrócono uwagę na wskazane przez projektodawców koszty funkcjonowania tego organu i sposób finansowania wydatków związanych z funkcjonowaniem Rzecznika Praw Przedsiębiorcy oraz jego Biura z części środków wpłacanych przez przedsiębiorców na Fundusz Pracy, który realizuje cele i zadania określone w ustawie z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. z 2013 r., poz. 674 ze zm.). Środki te w wysokości wynikającej z dodawanego art. 109e ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy wynoszącej 10.000.000 złotych, przekazywałyby z Funduszu Pracy na wyodrębniony rachunek bankowy tego organu minister właściwy do spraw pracy (art. 19 i art. 29 projektu). W wyrażonym stanowisku wskazano, że od 2009 r. ze środków Funduszu



Pracy pokrywane są między innymi wydatki na zasiłki przedemerytalne i świadczenia przedemerytalne (środki te stanowią połowę rocznych przychodów Funduszu). Wskazano, że wpływy do Funduszu Pracy pochodzą nie tylko ze składek przedsiębiorców, ale też z innych źródeł, w tym ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej oraz, że kwota, jaką dysponuje Fundusz Pracy, to około 10 mln złotych rocznie (dane te zweryfikowano na stronie „Przychody i wydatki z Funduszu Pracy w latach 2005-2012 plan na 2013”, <http://www.mpips.gov.pl/praca/fundusz-pracy/zestawienie-przychodow-i-wydatkow>).

W konkluzji Prokurator Generalny wskazał, że brak jest przesłanek normatywnych do powołania nowego organu państwa i nadawania szczególnej rangi Rzecznikowi Praw Przedsiębiorcy (Przedsiębiorców). Inicjatywa wzmocnienia pozycji wszystkich przedsiębiorców wobec organów władzy publicznej za pomocą utworzenia wyspecjalizowanej, niezależnej od innych organów, finansowanej ze środków publicznych instytucji państwa, która strzegłaby ich praw i wolności nieodpłatnie, choć mieszcząca się w swobodzie uznania ustawodawcy zwykłego, nie wydaje się zdaniem Prokuratora Generalnego uzasadniona.

### **Prawo pracy, emerytury, ubezpieczenia społeczne, zdrowotne, deregulacja - warunki dostępu do wykonywania niektórych zawodów**

Minister Sprawiedliwości przy piśmie z dnia 2 lipca 2013 r., przedstawił Prokuratorowi Generalnemu do wyrażenia stanowiska *projekt rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości zmieniającego rozporządzenie w sprawie stanowisk i szczegółowych zasad wynagradzania urzędników i innych pracowników sądów i prokuratury oraz odbywania stażu urzędniczego*.

Przedstawiony do konsultacji projekt proponował zmiany załącznika nr 3 i nr 4 do rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości z dnia 16 kwietnia 2013 r. w sprawie stanowisk i szczegółowych zasad wynagradzania urzędników i innych pracowników sądów i prokuratury oraz odbywania stażu urzędniczego. W załączniku nr 3 w tabeli wynagrodzenia urzędników i innych pracowników sądów i prokuratury proponowano podniesienie najniższego wynagrodzenia zasadniczego do wysokości 1600 zł, tj. minimalnego wynagrodzenia za pracę określonego na rok 2013 na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 14 września 2012 r. w sprawie wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę w 2013 r. (Dz. U. z 2012 r., poz. 1026). Projekt nie zawierał natomiast regulacji, która umożliwiłaby podnoszenie najniższego wynagrodzenia zasadniczego w każdym przypadku, gdy kwota minimalnego wynagrodzenia za pracę jest określana na innym poziomie. W 2014 r. wynagrodzenie minimalne wyniesie 1680 złotych, tym samym płaca minimalna w stosunku do obowiązującej w 2013 r. wzrośnie o 80 złotych.

Prokurator Generalny w swoim stanowisku przedstawił przede wszystkim analizę skutków finansowych proponowanych zmian w odniesieniu do powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury, czego nie zawarto w uzasadnieniu do projektu rozporządzenia. W odniesieniu do projektowanej zmiany zasad ustalania wysokości dodatku z tytułu zajmowanego stanowiska lub pełnionej funkcji i, w miejsce mnożników, ustalenia kwotowo wysokości tych dodatków określanego jako „Tabela wysokości dodatku z tytułu zajmowanego stanowiska lub pełnionej funkcji przysługującego urzędnikom i innym pracownikom sądów i prokuratury”, Prokurator Generalny wskazał, że proponowane rozwiązanie nie uwzględniało dotychczasowych waloryzacji najniższego wynagrodzenia o średnioroczny wskaźnik cen, jak również dokonanych w 2009 r. waloryzacji wynagrodzeń, a przyjęcie zmian zawartych w projekcie rozporządzenia spowoduje faktycznie obniżenie wysokości dodatków funkcyjnych, bowiem część dodatków funkcyjnych określonych mnożnikami została zwaloryzowana (np. w 2009 r. zgodnie z ustawą budżetową o wskaźnik 3,9 % ) i w związku z czym dodatki funkcyjne wypłacane są też od kwoty bazowej 1169,91 zł. Spowoduje to *de facto* w odniesieniu do pewnej grupy urzędników obniżenie tego dodatku, a w konsekwencji konieczność dokonania wypowiedzenia warunków płacy.

*Rządowy projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrożeniem Systemu Elektronicznej Wymiany Informacji dotyczących Zabezpieczenia Społecznego na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej*, przekazany Prokuratorowi Generalnemu do wyrażenia opinii przez Szefa Kancelarii Sejmu, przy piśmie z dnia 8 października 2013 r., proponował zmiany, które miały zapewnić w obszarze zabezpieczenia społecznego wymianę informacji i danych niezbędnych do ustalenia praw i obowiązków ubezpieczonych i świadczeniobiorców oraz, jak wskazano, ułatwić dostęp do tych informacji i umożliwić w ramach Unii Europejskiej, przekazywanie informacji instytucjom łącznikowym. Zdaniem projektodawcy zmiany proponowane w ustawach objętych ustawą zmieniającą miały na celu usystematyzowanie i dostosowanie procedur i rozwiązań technicznych do wymogów stawianych przez ustawodawstwo wspólnotowe. Projekt proponował zmiany w ustawie z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze poprzez dodanie w art. 101a ust. 3, zgodnie z którym, dane o prokuratorach w stanie spoczynku będą przekazywane w zakresie wynikającym z projektowanego przepisu art. 68a ust. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, w brzmieniu proponowanym w kolejnym przepisie przedmiotowego projektu.

Prokurator Generalny podtrzymał stanowisko wyrażone uprzednio w toku prac legislacyjnych nad przedmiotowym projektem na etapie uzgodnień międzyresortowych,

o zbędności zmian legislacyjnych w zakresie ustawy o prokuraturze, koniecznych zdaniem projektodawcy do realizacji zadań związanych z koordynacją systemów zabezpieczenia społecznego państw członkowskich w zakresie dotyczącym prokuratorów w stanie spoczynku.

Prokurator Generalny wskazał, że wdrożenie Systemu Elektronicznej Wymiany Informacji dotyczących Zabezpieczenia Społecznego na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (systemu EESSI) nie wymaga nowelizacji ustawy o prokuraturze, jak i ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych, wymaga natomiast rozwiązań informatyczno-projektowych i właściwego oprogramowania, umożliwiających koordynację otrzymywania i wysyłania informacji za pośrednictwem punktu kontaktowego prowadzonego przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych (dla potrzeb ustalania ustawodawstwa właściwego dla sektora świadczeń emerytalno-rentowych, pieniężnych świadczeń wypadkowych, chorobowych i macierzyńskich), elektroniczną wymianę informacji i przepływ dokumentów. W swoim stanowisku Prokurator Generalny podkreślił, że wymiana danych o prokuratorach w stanie spoczynku (i członkach ich rodzin co umknęło uwadze projektodawcy), zgodnie z katalogiem określonym w art. 68a ust. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, jest tym bardziej zbędna dla systemów zabezpieczenia emerytalnego, bowiem uposażenie jest wypłacane prokuratorowi w stanie spoczynku lub sędziemu w stanie spoczynku, bądź członkom ich rodzin, przez właściwą jednostkę organizacyjną, w której prokurator lub sędzia otrzymywał ostatnio wynagrodzenie lub uposażenie. Wynika to przede wszystkim z odmienności powszechnego systemu emerytalnego, opartego na zasadzie składkowości, od zaopatrzenia emerytalnego sędziów i prokuratorów oraz specyfiki przepisów regulujących instytucję stanu spoczynku prokuratorów, a także odmiennej przesłanki uzyskania prawa do świadczeń w stosunku do przepisów o świadczeniach z ubezpieczenia społecznego.

Minister Sprawiedliwości w piśmie z dnia 19 czerwca 2013 r., poinformował Prokuratora Generalnego, że na stronie BIP został zamieszczony *projekt ustawy o zmianie ustaw regulujących warunki dostępu do wykonywania niektórych zawodów*. Projekt, poprzez nowelizację ustaw, proponował kolejne poszerzenie możliwości dostępu do określonej działalności zawodowej poprzez liberalizację aktualnych wymogów prawnych, określających możliwość wykonywania określonego zawodu, co zdaniem projektodawcy miało stworzyć sytuację poprawy konkurencyjności na rynku pracy.

Prokurator Generalny w odniesieniu do propozycji poszczególnych nowelizacji ustaw przedstawił w swojej opinii szereg uwag, które były przedmiotem rozstrzygnięć dokonanych w czasie konferencji uzgodnieniowej z udziałem przedstawiciela Prokuratury Generalnej.

Prokurator Generalny pozytywnie ocenił m.in. zmiany w ustawie – Kodeks postępowania cywilnego – w zakresie poszerzenia kręgu podmiotów uprawnionych do zastępstwa procesowego w postępowaniu przed Sądem Najwyższym w sprawach dotyczących sporów związanych z własnością przemysłową - rzeczników patentowych poprzez nadanie nowego brzmienia art. 87<sup>1</sup> § 1 k.p.c. i wprowadzenia przymusu zastępstwa procesowego stron przez rzeczników patentowych przed Sądem Najwyższym w sprawach z zakresu własności przemysłowej. Proponowane rozwiązania zostały ocenione jako pożądane, bowiem zagadnienia związane ze znakami towarowymi, wzorami przemysłowymi, wzorami użytkowymi, czy też wynalazkami, wymagają kwalifikowanej wiedzy - zarówno prawniczej, jak i specjalistycznej wiedzy technicznej.

Zastrzeżenia Prokuratora Generalnego w zakresie poprawności i celowości budziły m.in. zmiany proponowane w ustawie z dnia 21 maja 1999 r. o broni i amunicji oraz w ustawie z dnia 22 czerwca 2001 r. o wykonywaniu działalności gospodarczej w zakresie wytwarzania i obrotu materiałami wybuchowymi, bronią, amunicją oraz wyrobami o przeznaczeniu wojskowym lub policyjnym, mające na celu „uwolnienie wykonywania usług rusznikarskich polegających na naprawach broni od posiadania koncesji”. W opinii Prokurator Generalny, podkreślając, że obrót i posiadanie broni palnej jako związanej z niebezpieczeństwem dla życia i zdrowia niewątpliwie wymaga racjonalnej reglamentacji ze strony państwa, wskazał, że liberalizacja przepisów w tym zakresie nie jest zasadna. Podsumowując, Prokurator Generalny stwierdził, że nie ulega wątpliwości, iż przekształcenia stosunków społecznych w dziedzinach objętych projektem, w zamierzonym przez projektodawcę kierunku są uzasadnione, niemniej konieczne wydaje się dokonanie pogłębionej analizy projektowanych zmian w kontekście przedstawionych wyżej uwag. W uzupełniającej opinii wyrażonej przez Prokuratora Generalnego w odniesieniu do projektu *ustawy o zmianie ustaw regulujących warunki dostępu do wykonywania niektórych zawodów*, zawarte zostały uwagi w zakresie konstytucyjnej poprawności propozycji zmian zawartych w projekcie.

Uwagi te dotyczyły problematyki realizacji obowiązku ochrony pracy przewidzianej w art. 24 Konstytucji RP, przestrzegania zasady swobody wyboru i wykonywania zawodu oraz konstytucyjnych gwarancji tej wolności w odniesieniu do zawodów zaufania publicznego. Zdaniem Prokuratora Generalnego niektóre proponowane regulacje mogą w istotnym zakresie wpływać na naruszenie wartości chronionych normami konstytucyjnymi, jak zdrowie, życie, własność prywatna, bezpieczeństwo i porządek publiczny, środowisko naturalne i dziedzictwo narodowe, a także na ograniczenie bezpieczeństwa prawnego obywateli.

W swoim stanowisku Prokurator Generalny podkreślił, że ustanowienie przepisów normujących, w tym reglamentujących, działalność różnych grup zawodowych, ukierunkowaną na świadczenie usług o istotnym znaczeniu dla zdrowia i życia oraz mienia usługobiorców, będących osobami fizycznymi (np. lekarzy, felczerów, pielęgniarek, farmaceutów, adwokatów, radców prawnych, doradców inwestycyjnych czy podatkowych, organizatorów turystyki, itd.), czy także - dla kondycji ekonomicznej podmiotów gospodarczych, nie może być postrzegane jako naruszenie art. 65 ust. 1 Konstytucji. Nie chodzi tu bowiem o ograniczenie wolności jednostek, ale raczej o stworzenie ogólnych podstaw prawnych podziału pracy w społeczeństwie i gwarancji, że poszczególne funkcje społeczne będą wykonywane przez osoby należycie do nich przygotowane. Wprowadzenia szeregu ograniczeń polegających na zwiększeniu wymagań od osób wykonujących niektóre tzw. wolne zawody lub zatrudnionych na stanowiskach ważnych z punktu widzenia bezpieczeństwa państwa oraz bezpieczeństwa i zdrowia, a nawet życia jego obywateli i innych osób, nie można traktować wyłącznie jako sztucznych barier w dostępie do określonej profesji regulowanej, tworzonych w interesie korporacyjnym, ale należy uznać za podyktowane wyrażaną dotychczas przez ustawodawcę troską o wskazane wyżej wartości, obdarzone przez ustrojodawcę gwarancjami konstytucyjnymi.

Wątpliwości co do poprawności konstytucyjnej budziły zmiany w zakresie ustawy o zawodzie felczera, ustawy o giełdach towarowych, ustawy o muzeach, ustawy o obrocie instrumentami finansowymi, ustawy o broni i amunicji, ustawy o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych, ustawy o zawodzie tłumacza przysięgłego.

*Senacki projekt ustawy o zmianie ustawy o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego oraz ustawy – Karta Nauczyciela*, przekazany do zaopiniowania Prokuratorowi Generalnemu przez Szefa Kancelarii Sejmu, przy piśmie z dnia 15 marca 2013 r., proponował, poprzez nowelizację wymienionych ustaw, regulacje, które przyznawałyby nauczycielom przedszkoli prawo do ulg w przejazdach publicznym transportem zbiorowym, tożsamy z dotychczasowymi ulgami przyznanymi nauczycielom szkół i nauczycielom akademickim, przy jednoczesnym obniżeniu wysokości tych ulg do 33 %. Zmiany w zakresie obejmującym ustawę z dnia 20 czerwca 1992 r. o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego związane były z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego, który orzekł, że art. 4 ust. 7 pkt 1 oraz art. 5 ust. 2 pkt 1 ustawy o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego w zakresie, w jakim wyłączają nauczycieli zatrudnionych w przedszkolach z kręgu nauczycieli

uprawnionych do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego, są niezgodne z art. 32 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji RP.

W opinii Prokurator Generalny wskazał, że nadanie nowego brzmienia art. 4 ust. 7 oraz art. 5 ust. 2 nowelizowanej ustawy, zrównujące uprawnienia do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego nauczycieli przedszkoli i nauczycieli szkół wymienionych w tych przepisach, uwzględnia, jak się wydaje, uwagi zawarte w wyroku Trybunału Konstytucyjnego, a projektowane obniżenie wysokości ulgi przysługującej nauczycielom może być uznane za pozostające w zakresie względnej swobody prawodawczej ustawodawcy, pod warunkiem dochowania właściwej *vacatio legis*. Jednocześnie Prokurator Generalny wskazał, że proponowane brzmienie wymienionych przepisów nowelizowanej ustawy o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego nie obejmuje swoimi regulacjami nauczycieli szkół artystycznych. W tej sytuacji nie jest jasne, czy nauczycielom szkół artystycznych przysługiwałyby, w oparciu o oceniane przepisy, takie same ulgi jak nauczycielom przedszkoli i szkół wymienionych przywołanych przepisach. Nadto wobec sztywnego określenia w projekcie ustawy daty wejścia w życie ustawy zmieniającej, ocena adekwatności wskazanego okresu dostosowawczego zależeć będzie od daty uchwalenia ustawy.

Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz niektórych innych ustaw, przekazany do zaopiniowania Prokuratorowi Generalnemu przez Szefa Kancelarii Sejmu, przy piśmie z dnia 26 listopada 2013 r., zakładał wprowadzenie instytucji ukierunkowanych na dostosowanie urzędów pracy do rzeczywistych potrzeb bezrobotnych i pracodawców, jak również proponował regulacje ułatwiające łączenie pracy zawodowej z obowiązkami rodzinnymi związanymi z wychowywaniem dzieci oraz oferujące pomoc w wejściu na rynek pracy osobom młodym oraz osobom powyżej 50 roku życia.

Prokurator Generalny w swojej opinii przedstawił uwagi w odniesieniu do projektowanych przepisów karnych (objętych projektem typów wykroczeń). W wyrażonym stanowisku Prokurator Generalny wskazał na sprzeczność projektowanych w tym zakresie przepisów z zasadami przewidzianymi w części ogólnej Kodeksu wykroczeń, m.in. poprzez posługiwanie się dla określenia instytucji czynnego żalu klauzulą „nie podlega odpowiedzialności, zamiast klauzulą „nie podlega karze”, jak również zastrzeżenia natury konstytucyjnej do projektowanego typu wykroczenia penalizującego zachowania dyskryminacyjne.

Na zakończenie omawiania tej części problematyki opinii o projektach ustaw wypada wskazać, że Szef Kancelarii Sejmu, przy piśmie z dnia 29 listopada 2013 r., przedstawił Prokuratorowi Generalnemu do zaopiniowania rządowy projekt *ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z określeniem zasad wypłaty emerytur ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych, druk 1946*. Z uwagi na przedmiot projektu ustawy, którego regulacje związane były ze świadczeniami systemu ubezpieczeń społecznych oraz polityką finansową państwa i pozostawały poza zakresem oraz zadaniami prokuratury, wyrażenie opinii o projekcie w trybie art. 3 ust. 1 pkt 9 ustawy o prokuraturze w zakresie odnoszącym się do obszaru działania prokuratury i kompetencji merytorycznych Prokuratora Generalnego mogło dotyczyć oceny, czy proponowane w projekcie rozwiązania nie będą nasuwać konstytucyjnych wątpliwości w zakresie zgodności proponowanych regulacji ze wskazanymi wzorcami konstytucyjnymi, w szczególności, czy ingerują one w dozwolony sposób w realizację prawa własności, gwarantowanego w art. 21 i art. 64 Konstytucji, tym samym, czy nie naruszają konstytucyjnej zasady ochrony własności.

Projekt wymienionego aktu normatywnego proponował zmiany, które zdaniem projektodawcy wynikały z obowiązku analizy funkcjonowania systemu emerytalnego i przedstawiania Sejmowi RP informacji o skutkach obowiązywania ustawy z dnia 25 marca 2011 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem systemu ubezpieczeń społecznych (Dz. U. Nr 75, poz. 398, z późn. zm.). Proponowane regulacje polegały na przeniesieniu m.in. obligacyjnych zobowiązań Skarbu Państwa części uprawnień emerytalnych ubezpieczonych z otwartych funduszy emerytalnych (OFE) do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (ZUS), określenia zasad wypłaty emerytur zgromadzonych w OFE i sposobu przenoszenia uprawnień emerytalnych ubezpieczonych z OFE do ZUS.

Przyjęty przez parlament terminarz prac legislacyjnych nad wymienionym projektem ustawy i uchwalenie ustawy przez Sejm w dniu 6 grudnia 2013 r., jak również przekazanie uchwalonej ustawy w dniu 9 grudnia 2013 r. Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej spowodowały, że poddanie przekazanego projektu ocenie Prokuratora Generalnego w trybie określonym w art. 3 ust. 1 pkt 9 ustawy o prokuraturze stało się bezprzedmiotowe, co wynika z ustalonej pozycji ustrojowej Prokuratora Generalnego w tworzeniu prawa i kompetencji realizowanych zgodnie z normą zawartą w przywołanym przepisie.

### **Prawo rodzinne, Kodeks Rodzinny i opiekuńczy**

Projekty aktów prawnych omówione w tej części sprawozdania, przedstawionych do zaopiniowania Prokuratorowi Generalnemu, zawierały rozwiązania dotyczące prawa

rodzinnego, Prawa o aktach stanu cywilnego oraz regulacje odnoszące się do tych przepisów, związane z zagadnieniami światopoglądowymi, tożsamością płciową, podstawami określenia płci. Wyrażone przez Prokuratora Generalnego opinie, poza odniesieniem do konstytucyjnej poprawności projektowanych przepisów, zawierały także odniesienie do regulacji w aspekcie ich spójności z przepisami prawa rodzinnego, przepisami ustawy - Prawo o aktach stanu cywilnego.

Poselski *projekt ustawy o uzgodnieniu płci (druk nr 1469)*, przekazany do zaopiniowania Prokuratorowi Generalnemu przez Szefa Kancelarii Sejmu, przy piśmie z dnia 5 sierpnia 2013 r., proponował regulacje, których celem było stworzenie odrębnej procedury sądowej umożliwiającej uznanie tożsamości płciowej jako podstawy określenia płci osób, u których występuje niezgodność między tożsamością płciową a płcią metrykalną. Sądowe uzgodnienie płci miałyby zmierzać do zapewnienia integralności psychicznej, cielesnej i metrykalnej.

Prokurator Generalny zaproponowany w projekcie tryb nieprocesowy przewidziany w Kodeksie postępowania cywilnego i skład trzech sędziów zawodowych do rozpoznania przedmiotowych spraw ocenił jako odpowiedni do przeprowadzenia procedury uzgodnienia płci, z uwagi na znaczenie rozstrzygnięcia dla wnioskodawcy, jak i konsekwencje prawne w sferze skutków osobistych, rodzinnych oraz społecznych. Prokurator Generalny wskazał natomiast na konieczność rozważenia zasadności rozwiązania proponowanego w projekcie, zgodnie z którym wydanie orzeczenia lekarskiego stwierdzającego utrwalone występowanie tożsamości płciowej odmiennej od płci metrykalnej, jak również wydanie postanowienia sądu o uzgodnieniu płci następowaloby niezależnie od tego, czy wnioskodawca był uprzednio poddany jakiegokolwiek interwencji medycznej, zwłaszcza terapii hormonalnej lub zabiegom chirurgicznym, zmierzającym do korekty zewnętrznych lub wewnętrznych cech płciowych a także wprowadzenia zmian w budowie i funkcjach organizmu związanych z płcią. W opinii podkreślono, że wykazanie przed sądem działań podjętych w celu dokonania fizycznych przeobrażeń jest tym bardziej niezbędne, bowiem bezpośrednim skutkiem wydania postanowienia o uzgodnieniu płci miało być, zgodnie projektowanym przepisem art. 49<sup>1</sup> ust. 1 ustawy - Prawo o aktach stanu cywilnego obligatoryjne sporządzenie nowego aktu urodzenia tej osoby ze wskazaniem jej nowej płci zgodnie z postanowieniem sądu.

Prokurator Generalny wskazał również na konieczność rozważenia zasadności wprowadzenia zmian w ustawie z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny, poprzez dodanie w ustawie przepisu konstrukcji kontratypu - art. 1561 § 1 k.k. W przepisie tym proponowano



depenalizację czynu zabronionego określonego w art. 156 § 1 k.k. w przypadku, gdy nieodwracalne interwencje medyczne dokonywane są w celu korekty zewnętrznych i wewnętrznych cech płciowych w stosunku do osoby określonej w *ustawie o uzgadnianiu płci*, po ukończeniu przez nią 13 roku życia za jej zgodą. Prokurator Generalny podkreślił, że interwencje i zabiegi medyczne, normowane przepisami innych ustaw i wykonywane ze wskazań medycznych, w tym ratujące życie i zdrowie, zgodnie z ogólnymi zasadami odpowiedzialności karnej nie stanowią czynu zabronionego pod groźbą kary przez ustawę, o ile nie są sprzeczne z przyjętymi regulacjami prawnymi i nie naruszają zakazów stanowionych w ustawach.

Poselskie projekty: *ustawy o związkach partnerskich oraz ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę o związkach partnerskich*, przekazane do zaopiniowania Prokuratorowi Generalnemu przez Szefa Kancelarii Sejmu, przy piśmie z dnia 24 lipca 2013 r., stanowiły kolejną próbę ustawowego unormowania związków partnerskich. Projekty ustaw, wniesione uprzednio, dotyczyły bądź związku osób tej samej płci, bądź osób o różnej płci, i były próbą instytucjonalizacji konkubinatu, który stanowiłby alternatywę dla małżeństwa.

Projekt *ustawy o związkach partnerskich* zmierzał do wprowadzenia do polskiego systemu prawnego jednolitej instytucji związku partnerskiego, który mogłyby zawrzeć osoby zarówno różnej, jak i tej samej płci, a celem projektowanej ustawy było uregulowanie sytuacji prawnej oraz majątkowej osób żyjących w związkach nieformalnych, bez względu na płeć tych osób. Projekt określał zasady zawierania, ustania związku partnerskiego oraz powstawania praw i obowiązków partnerów w związku partnerskim, który zawierany byłby przez złożenie zgodnych oświadczeń woli przed kierownikiem urzędu stanu cywilnego. Przewidywany zakres uprawnień przyznanych osobom pozostającym w związku partnerskim pozostawał niemal tożsamy z uprawnieniami, jakie posiadają osoby pozostające w związku małżeńskim. Tym samym proponowana w projekcie instytucja związku partnerskiego, pod względem zakresu uprawnień i obowiązków osób pozostających w związku partnerskim, jest niemal tożsama z małżeństwem.

Projekt *ustawy - Przepisy wprowadzające ustawę o związkach partnerskich* przewidywał nowelizację przepisów ustaw, a istota proponowanych zmian polegała na tym, że osoba, która zawarła umowę związku partnerskiego uzyskiwałaby takie uprawnienia, jakie dotychczas obowiązujące ustawy przewidują wyłącznie dla małżonków.

Prokurator Generalny, mając na uwadze przedmiot regulacji i podnoszoną argumentację, że proponowane regulacje i nowelizacje ustaw w zakresie dotyczącym związków

małżeńskich nie naruszają przepisów prawa polskiego, w szczególności art. 18 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, który stanowi o małżeństwie jako o związku kobiety i mężczyzny, uznał za zasadne dokonanie analizy projektowanych przepisów w aspekcie zachowania standardów konstytucyjnych. W obszernym wywodzie zawartym w stanowisku Prokuratora Generalnego przypomniano, iż zasada równości w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego nie jest rozumiana jako nakaz bezwzględnego i prostego egalitaryzmu. Konstytucja dopuszcza różnicowanie sytuacji prawnej podmiotów, jednakże pod określonymi warunkami. Właściwe pojmowanie zasady równości nie polega na jej absolutyzowaniu, wykluczającym jakiegokolwiek różnice, jednak różnicowanie sytuacji prawnej podobnych podmiotów zawsze musi być uzasadnione i usprawiedliwione. W opinii wskazano, że w wypadku instytucjonalizacji związku partnerskiego osób tej samej lub różnej płci, pozostających we wspólnym pożyciu, niedopuszczalne jest – w świetle art. 18 Konstytucji – przyznanie im większości (a tym bardziej wszystkich) przywilejów zastrzeżonych dla małżonków.

Prokurator Generalny w opinii wskazał również, że projektowana ustawa, zezwalając na swobodne rozwiązanie związku partnerskiego, nie przewiduje jednocześnie w takiej sytuacji żadnych gwarancji zabezpieczenia dobra dzieci, które urodziłyby się i wychowywały w takim związku (heteroseksualnym). Zgodnie bowiem z art. 56 § 2 k.r.o. nie jest dopuszczalne rozwiązanie małżeństwa przez rozwód, mimo zupełnego i trwałego rozkładu pożycia, jeśli skutek tego miałyby ucierpieć dobro wspólnych małoletnich dzieci małżonków. Także norma zawarta w art. 58 § 1 i 4 k.r.o. nakłada na sąd orzekający rozwód obowiązek wydania rozstrzygnięć zabezpieczających dobro dzieci.

### **Pozostałe zagadnienia, bioetyka, aksjologia**

Poselski *projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków*, przekazany do zaopiniowania Prokuratorowi Generalnemu przez Szefa Kancelarii Sejmu, przy piśmie z dnia 9 maja 2013 r., proponował zmiany w ustawie z dnia 7 lipca 1994 r.– Prawo budowlane, poprzez dodanie w art. 66 ust. 3, w którym stanowiono obowiązek organu administracji powiadomienia prokuratury lub Policji o powziętym podejrzeniu zamierzonego spowodowania zagrożenia obiektu budowlanego dla życia lub zdrowia ludzi, bezpieczeństwa mienia bądź środowiska. Z uzasadnieniem projektu wynika, że projektowany obowiązek miał umożliwiać organowi administracji szybkie i skuteczne działanie.

Prokurator Generalny w opinii wskazał przede wszystkim, że ustawowy obowiązek zawiadomienia prokuratury lub Policji o popełnieniu przestępstwa stanowi art. 304 § 1 k.p.k.

ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555, z późn. zm.), który nakłada na każdego, kto dowiedział się o popełnieniu przestępstwa ściganego z urzędu społeczny obowiązek zawiadomienia o tym prokuratora lub Policji. Wskazał ponadto, że instytucje państwowe, zgodnie z art. 304 § 2 k.p.k. i samorządowe, które w związku ze swą działalnością dowiedziały się o popełnieniu przestępstwa ściganego z urzędu, są obowiązane niezwłocznie zawiadomić o tym prokuratora lub Policję oraz przedsięwziąć niezbędne czynności do czasu przybycia organu powołanego do ścigania przestępstw lub do czasu wydania przez ten organ stosownego zarządzenia, aby nie dopuścić do zatarcia śladów i dowodów przestępstwa. Obowiązek społeczny ulega zatem przekształceniu w obowiązek prawny, jeżeli przepis obliguje do złożenia zawiadomienia, a niepodporządkowanie się nakazowi opatrzone jest sankcją karną. W opinii wskazano, że taka sytuacja unormowana została w art. 240 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553, z późn. zm.), który określa kategorie przestępstw, jakich dotyczy sankcjonowany karnie obowiązek złożenia zawiadomienia w przypadku posiadaniu wiarygodnej wiadomości na temat karalnego przygotowania do nich, ich usiłowania lub dokonania. W katalogu tych przestępstw znajduje się występki z art. 163 k.k., którego znamiona obejmują przesłanki wymienione w art. 66 ust. 1 pkt 1 ustawy - Prawo budowlane. Niezrealizowanie powyższego obowiązku przez osobę, spełniającą kryteria uznania jej za funkcjonariusza publicznego, w rozumieniu art. 115 § 13 k.k. (którą jest m.in. osoba będąca pracownikiem administracji rządowej, innego organu państwowego lub samorządu terytorialnego, chyba że pełni wyłącznie czynności usługowe, a także inna osoba w zakresie, w którym uprawniona jest do wydawania decyzji administracyjnych), skutkować może także odpowiedzialnością karną na podstawie art. 231 k.k., statuującego przestępstwo naruszenia obowiązków lub niedopełnienia obowiązków służbowych.

W art. 2 projekcie proponowano również zmianę ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz. U. z 2006 r. Nr 123, poz. 858, z późn. zm.), poprzez wprowadzenie w dodawanym art. 8a obowiązku wytoczenia przez prokuratora powództwa o nakazanie przywrócenia zaopatrzenia w wodę, gdy odcięcie dostawy wody nastąpiło w okolicznościach stanowiących podstawę zawiadomienia prokuratury lub Policji w zakresie odpowiadającym projektowanej nowelizacji prawa budowlanego. Zdaniem Prokuratora Generalnego taka regulacja byłaby prawnym odstępstwem od zasad obowiązujących w stosunkach cywilno-prawnych, gdzie inicjatywa powinna należeć przede wszystkim do stron. Dodawany przepis nie wskazywał z jakiego rodzaju czynem zabronionym miałby wiązać się obowiązek podejmowania przez prokuratora działań

cywilistycznych. W opinii wskazano, że zgodnie z art. 8 powołanej ustawy podmiotem uprawnionym do odcięcia dostawy wody, w ściśle określonych wypadkach i z zachowaniem określonej procedury, jest przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne. Z projektowanego przepisu nie wynikało natomiast, czy odcięcie wody nastąpiło w sposób nieuprawniony, a jedynie wskazane są okoliczności będące podstawą do zawiadomienia tj. podejrzenie zamierzonego spowodowania zagrożenia obiektu budowlanego dla życia lub zdrowia ludzi, bezpieczeństwa mienia bądź środowiska. W konsekwencji nie wiadomo, czy stanowiona regulacja dotyczyłaby odcięcia wody będącego samodzielnym lub ubocznym efektem zamierzonego działania podmiotu nieuprawnionego, jak również czy spełnione zostały przesłanki wymienione w art. 8 ust. 1 pkt 1 - 4, co ma istotne znaczenie dla zasadności powództwa o nakazanie przywrócenia stanu poprzedniego.

Prokurator Generalny, podkreślając, że zgodnie z art. 7 k.p.c. prokurator może żądać wszczęcia postępowania w każdej sprawie, jak również wziąć udział w każdym toczącym się postępowaniu, jeżeli według jego oceny wymaga tego ochrona praworządności, praw obywateli lub interesu społecznego, wskazał, że ewentualne regulacje dotyczące problemu do którego odnosiła się argumentacja uzasadnienia projektu, winny raczej zmierzać do wprowadzenia odpowiednich instrumentów o charakterze administracyjnym.

Poselski *projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym*, przekazany do zaopiniowania Prokuratorowi Generalnemu przez Szefa Kancelarii Sejmu, przy piśmie z dnia 24 października 2013 r., przewidywał wprowadzenie w ustawie z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym zmiany brzmienia art. 13 ust. 1 zdanie drugie, zgodnie z którym także pieszy wchodzący na przejście dla pieszych ma pierwszeństwo przed pojazdem. Nadto projekt proponował wprowadzenie obowiązku wobec kierującego pojazdem ustąpienia pierwszeństwa pieszemu, który oczekuje przed przejściem dla pieszych na możliwość bezpiecznego przekroczenia jezdni. W projekcie przewidywano także zmiany w przepisach ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami, które wprowadzają do egzaminu państwowego na prawo jazdy dodatkowy moduł sprawdzający praktyczne umiejętności udzielania pierwszej pomocy ofiarom wypadków drogowych z wykorzystaniem manekina typu fantom oraz defibrylatora.

Prokurator Generalny w opinii wskazał, że obowiązujące rozwiązanie, które z jednej strony nadaje pieszemu uprzywilejowaną pozycję wówczas, gdy znajduje się on na przejściu dla pieszych, a jednocześnie zakazuje wchodzenia na jezdnię bezpośrednio przed nadjeżdżający pojazd, w tym także na przejściu dla pieszych, nie wydaje się optymalne. W praktyce bowiem

często dochodzi do niebezpiecznych sytuacji, w których kiedy pieszy, niewłaściwie odczytując swoje uprawnienia, nieoczekiwanie wchodzi na przejście dla pieszych, zmuszając kierującego pojazdem do reakcji obronnej, w tym gwałtownego hamowania. W opinii wyrażono pogląd, że wprowadzenie uregulowania przyznającego pieszemu pierwszeństwo na przejściu dla pieszych przed pojazdem także w sytuacji, kiedy oczekuje on bezpośrednio przed przejściem, eliminuje istotny mankament obowiązującego unormowania, a także spowoduje ograniczenie liczby wypadków na przejściach dla pieszych, w szczególności z udziałem osób starszych, w tym z dysfunkcjami wzroku i słuchu oraz małych dzieci.

Zauważono także, że tle państw Unii Europejskiej zagrożenie pieszych w Polsce jest znacznie wyższe, gdyż zabici piesi na polskich drogach stanowią blisko 25 % wszystkich pieszych, którzy zginęli w 22 krajach Europy, podczas gdy populacja Polski to tylko 8 % mieszkańców tych krajów. Piesi giną najczęściej na przejściach dla pieszych i w okolicach skrzyżowań. Sprawcami wypadków w 89 % są kierujący pojazdami (dane – I Krajowa Konferencji „Pieszy niechroniony uczestnik ruchu drogowego”, Płock, 30.05.2012r.).

W opinii podkreślono, iż proponowane w projekcie zmiany wyżej wymienionych ustaw zmierzające do poprawy bezpieczeństwa pieszych w ruchu drogowym oraz sytuacji ofiar wypadków drogowych należy uznać za racjonalne i zasadne, a proponowana w projekcie 12-miesięczna *vacatio legis* respektuje zasadę zaufania do państwa i stanowionego prawa, umożliwiając adresatom adaptację do nowej regulacji prawnej, zwłaszcza w sytuacji stanowienia przepisów bardziej restrykcyjnych (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19.05.2003 r., K 39/01).

Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o drogach publicznych oraz niektórych innych ustaw, przekazany do zaopiniowania Prokuratorowi Generalnemu przez Szefa Kancelarii Sejmu, przy piśmie pisma z dnia 17 kwietnia 2013 r., przewidywał nowelizację przepisów ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (Dz. U. z 2012 r. poz. 1265 i z 2013 r. poz. 21). Obejmuje on dodanie do art. 50 oraz art. 54 tej ustawy nowych przepisów, które przyznają Inspekcji Transportu Drogowego prawo żądania od właściciela lub posiadacza pojazdu wskazania osoby fizycznej, której powierzył pojazd do kierowania lub używania w oznaczonym czasie (proj. art. 50 ust. 2), a także uprawnienia oskarżyciela publicznego w zakresie, o którym mowa w art. 50 ust. 2 ustawy o transporcie drogowym, w tym w sprawach o czyny z art. 96 § 3 Kodeksu wykroczeń, przewidującego odpowiedzialność za wykroczenie zagrożone karą grzywny osoby, która wbrew obowiązkowi nie wskaże na żądanie uprawnionego organu, komu powierzyła pojazd do kierowania lub używania

w oznaczonym czasie (proj. art. 56 ust. 2a). Uprawnienia takie projekt przyznawał również pracownikom Głównego Inspektoratu Transportu Drogowego (proj. art. 56 ust. 2b).

Prokurator Generalny w swej opinii wskazał, iż rozwiązania te poszerzają uprawnienia Inspekcji Transportu Drogowego w zakresie objętym skierowanymi do Trybunału Konstytucyjnego wnioskami Prokuratora Generalnego oraz Rzecznika Praw Obywatelskich (zawisłe sprawy o sygn. akt K 2/13, U 3/13 oraz K/13), co w wypadku uchwalenia projektowanych przepisów może prowadzić do poszerzenia zakresu zaskarżenia wynikającego z tych wniosków.

W opinii wyrażono pogląd, iż nakładanie na obywatela, poprzez wprowadzenie stosownego nakazu prawnego, tzw. *obowiązku denuncjacji*, wkracza w sferę konstytucyjnie chronionych praw i wolności jednostki, takich jak prawo do prywatności, ochrony życia rodzinnego, dobrego imienia i domniemania niewinności, dlatego regulacje nakładające taki obowiązek muszą być oceniane w kontekście ich relacji do wynikającej z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP zasady proporcjonalności.

W opinii podkreślono, że wynikający z projektowanych przepisów obowiązek denuncjacji ma aktualizować się na każde żądanie Inspekcji Transportu Drogowego, a projektodawcy nie przewidują żadnego wyjątku uchylającego ten obowiązek, poza sytuacją, gdy pojazd został użyty wbrew woli i wiedzy właściciela lub posiadacza, czemu nie mógł on zapobiec, co utwierdza pogląd o nadmiernej ingerencji w sferę praw i wolności obywatelskich płynącej z tak ukształtowanej regulacji.

Oceniając negatywnie objęte opiniowanym projektem rozwiązania, jako nierealizujące funkcji gwarancyjnej wobec obywateli, mającej charakter priorytetowy w każdym postępowaniu represyjnym, Prokurator Generalny wyraził pogląd, iż przewidziane w projekcie nałożenie na właściciela lub posiadacza pojazdu, w związku z żądaniem Inspekcji Transportu Drogowego, obowiązku wskazania osoby prowadzącej lub użytkującej pojazd, ułatwiłoby funkcjonariuszom tej inspekcji identyfikację sprawców niektórych wykroczeń drogowych, zwłaszcza polegających na przekroczeniu dozwolonej prędkości, jednak trudności w tym zakresie najczęściej wynikają z niedostatecznej jakości używanych urządzeń technicznych, nieprawidłowej obsługi tych urządzeń lub zaniechania przez funkcjonariuszy tradycyjnych czynności zmierzających do identyfikacji sprawców wykroczeń.

Rządowy projekt założeń do ustawy o monitoringu wizyjnym, przedłożony do zaopiniowania Prokuratorowi Generalnemu przez Ministra Spraw Wewnętrznych, zakładał wprowadzenie do polskiego porządku prawnego kompleksowej regulacji dotyczącej systemu monitoringu wizyjnego, określającej przede wszystkim krąg podmiotów uprawnionych do

stosowania monitoringu w przestrzeni publicznej, prawa osób, których wizerunki zostały zarejestrowane, obowiązek i formy oznaczania przestrzeni monitorowanej, obowiązki administratorów systemów monitoringu w zakresie bezpieczeństwa systemów oraz zarejestrowanych danych, ich przetwarzania, udostępniania i niszczenia.

Prokurator Generalny pozytywnie zaopiniował przedstawioną inicjatywę legislacyjną, wskazując na potrzebę wprowadzenia odpowiednich regulacji wskazanej dziedziny życia społecznego, podnosząc jednocześnie konieczność pogłębionej analizy proponowanej penalizacji określonych zachowań projektowanych przepisów karnych ustawy.

Rządowy *projekt ustawy o systemie powiadamiania ratunkowego*, przedstawiony do zaopiniowania Prokuratorowi Generalnemu przez Szefa Kancelarii Sejmu, przy piśmie z dnia 8 listopada 2013 r., przewidywał wprowadzenie scentralizowanego, zespolonego systemu powiadamiania ratunkowego.

Prokurator Generalny w odniesieniu do regulacji zawartych w projekcie wskazał na budzącą wątpliwości projektowaną odpowiedzialność administracyjno-karną i możliwość nałożenia na osobę kierującą przedsiębiorstwem telekomunikacyjnym, w szczególności osobę pełniącą funkcję kierowniczą lub wchodzącą w skład organu zarządzającego, kary pieniężnej w wysokości do 300 % jej miesięcznego wynagrodzenia (art. 21 ust. 4 projektu ustawy). Powyższa sankcja administracyjno-karna byłaby bowiem nakładana na osobę niezależnie od kary pieniężnej nakładanej na dostawcę publicznie dostępnych usług telefonicznych (przedsiębiorcę telekomunikacyjnego). W konkluzji stanowiska Prokurator Generalny wskazał na konieczność precyzyjnego określenia zachowania zabronionego pod groźbą kary administracyjno-karnej oraz wprowadzenie regulacji zapobiegającej podwójnemu ukaraniu tej samej osoby za ten sam czyn, będący podstawą odpowiedzialności.

Poselski *projekt ustawy o ochronie lokatorów*, przekazany do zaopiniowania Prokuratorowi Generalnemu przez Szefa Kancelarii Sejmu, przy piśmie z dnia 14 maja 2013 roku, proponował regulacje, które odnosiły się do zasad i form ochrony lokatorów oraz zakładał, że problematyka najmu okazjonalnego oraz mieszkaniowego zasobu gminy, zamieszczona w rozdziałach 2a i 3 ustawy o ochronie praw lokatorów z 2001 r., zostanie uregulowana w odrębnej ustawie. Z uzasadnienia projektu wynikało, że ustawa o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2005 r. Nr 31, poz. 266 ze zm.), dalej jako „ustawa o ochronie praw lokatorów z 2001 r.”, „wymaga gruntownej zmiany, bowiem jej przepisy nie chronią we właściwy sposób praw lokatorów,

*a nadto są często sprzeczne z Konstytucją, a także z Kodeksem cywilnym*”. Tak sformułowanych zarzutów nie wspierała konkretna argumentacja.

Prokurator Generalny, mając na uwadze przedmiot projektu, w swojej opinii odniósł się do proponowanych rozwiązań w aspekcie zachowania standardów konstytucyjnych. Zdaniem Prokuratora Generalnego autorzy projektu pominęli wskazane w bogatym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego standardy konstytucyjne, odnoszące się zarówno do zagadnień prawnomaterialnych, jak i zagadnień proceduralnych w procesie stanowienia prawa. Wątpliwości natury konstytucyjnej budził przede wszystkim przyjęty zakres przedmiotowy projektu, przy formułowaniu którego nie uwzględniono przepisów Konstytucji, w szczególności art. 2, a nadto - w aspekcie ochrony praw lokatorów - art. 75 i 76 ustawy zasadniczej oraz w aspekcie ochrony praw właścicieli – art. 21 i 64 Konstytucji.

Prokurator Generalny podkreślił, że obowiązująca ustawa o ochronie praw lokatorów z 2001 r. jest wyrazem realizacji zobowiązań wskazanych przez ustrojodawcę w art. 75 ust. 2 Konstytucji, w którym na ustawodawcę został nałożony obowiązek uchwalenia odpowiedniej ustawowej regulacji ochrony praw lokatorów. Prokurator Generalny wyraził w konsekwencji stanowisko, że z uwagi na wątpliwości natury konstytucyjnej proponowanych rozwiązań, w szczególności dotyczących przydziałów lokali mieszkalnych, czynszu regulowanego i nowych zasad wstąpienia w stosunek najmu lokalu po śmierci najemcy, projekt nie zasługuje na pozytywną ocenę.

Poselski *projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy*, przekazany do zaopiniowania Prokuratorowi Generalnemu przez Szefa Kancelarii Sejmu, przy piśmie z dnia 20 sierpnia 2013 r., proponował w dodawanym art. 505a nowelizowanej ustawy - Kodeks wyborczy regulację, która penalizowała zachowanie polegające na niedopełnieniu przez pełnomocnika finansowego obowiązku prowadzenia, umieszczenia na stronie internetowej lub uaktualniania rejestru zaciągniętych kredytów lub rejestru wpłat osób fizycznych. Ściganie tego czynu zabronionego określonego w projektowanym przepisie następować miałyby w trybie przepisów ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz. U. z 2013 r., poz. 395, z późn. zm.).

Prokurator Generalny, opiniując przedmiotowy projekt, podniósł, że ustawa – Kodeks wyborczy określa zadania i obowiązki pełnomocnika finansowego powoływanego przez komitet wyborczy oraz zakres jego odpowiedzialności, stanowiąc w art.127 § 1, że jest on odpowiedzialny za gospodarkę finansową komitetu wyborczego oraz, że ponosi odpowiedzialność finansową za zobowiązania majątkowe komitetu wyborczego (art. 130 § 1).



W opinii Prokurator Generalny wskazał, że każdy obowiązek prawny powinien być obwarowany sankcją za jego niedochowanie, a zatem bez stanowienia nakazu określonego zachowania wskazanego podmiotu nie może być stanowiona odpowiedzialność związana z niewykonaniem obowiązku nałożonego przez ustawę, co wielokrotnie podkreślał w swoim orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny.

Projektodawca, nowelizując ustawę – Kodeks wyborczy, poprzez ustanowienie odpowiedzialności karnej za naruszenia obowiązków wymienionych w projektowanym przepisie, nie dokonał jednocześnie zmiany w zakresie ustanowienia nakazu określonego zachowania, poprzez nałożenie obowiązków odnoszących się do kompetencji i zadań pełnomocnika finansowego. Regulacja przewidująca odpowiedzialność karną związaną z niewykonaniem obowiązku nałożonego na podmiot wskazany w projektowanym art. 505a była zatem skonstruowana w sposób wadliwy.

Prezydencki *projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu*, przekazany do zaopiniowania Prokuratorowi Generalnemu przez Szefa Kancelarii Sejmu, przy piśmie z dnia 11 lipca 2013 r., GMS-WP-173-214/13, miał na celu zapobieżenie degradacji krajobrazu oraz zagwarantowanie jego ochrony, w szczególności w aspekcie wartości przyrodniczych i kulturowych krajobrazu. Proponowane rozwiązania znalazły pełne poparcie Prokuratora Generalnego, który podkreślił kompleksowy charakter regulacji. Niemniej Prokurator Generalny wskazał na wątpliwości natury konstrukcyjnej oraz legislacyjnej w zakresie sposobu konstruowania przepisów karnych, które na mocy projektowanej nowelizacji miałyby zostać wprowadzone do Kodeksu wykroczeń albo zmodyfikowane, w tym nowy typ wykroczenia, opisanego w projektowanym art. 63b § 1 k.w. Odnosząc się do tej propozycji, Prokurator Generalny wskazał, iż projektowany typ wykroczenia nie spełnia wymogów dostatecznej określoności typu czynu zabronionego, niezbędnej zarówno ze względów gwarancyjnych, jak i z uwagi na perswazyjne, skłaniające do przestrzegania prawa oddziaływanie przepisów karnych, wskutek czego obywatel podlegający wynikającemu z tego przepisu zakazowi, w razie wejścia w życie tego przepisu, będzie miał zasadnicze trudności z ustaleniem, jakiego rodzaju zachowanie jest zabronione oraz jego odróżnieniem od zachowań dozwolonych.

W opinii odniesiono się do proponowanej w projekcie nowelizacji ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2010 r., Nr 95, poz. 613, z późn. zm.), przewidującej możliwość wprowadzenia przez radę gminy opłaty od reklam, a także podstawę do pobierania opłaty od reklamy niezgodnej z zasadami i warunkami

sytuowania tablic i urządzeń reklamowych, która stanowiłaby czterokrotność opłaty, jaką należałoby wnieść od takiej reklamy, a jeśli takiej opłaty nie można ustalić – czterokrotność opłaty maksymalnej, o której mowa w art. 19 pkt 1 lit. da ustawy o podatkach i opłatach lokalnych. Prokurator Generalny wskazał, że proponowane rozwiązanie wprowadzało możliwość wymierzenia opłaty o charakterze karnym, dublując prawną podstawę represyjnego oddziaływania na osobę, będącą właścicielem, użytkownikiem lub posiadaczem nieruchomości, odpowiedzialną za umieszczenie takiej reklamy. Osoba ta za takie zachowanie podlegałaby równocześnie odpowiedzialności za wykroczenie. Prokurator Generalny podkreślił, że Trybunał Konstytucyjny w porównywalnej sytuacji prawnej, jak ta wynikająca z projektowanych przepisów, wyrokiem z dnia 18 listopada 2010 r., sygn. akt P 29/09, stwierdził niekonstytucyjność unormowań zawartych w art. 218 § 1 Kodeksu karnego jak również wskazanych w tym wyroku przepisów ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, przejawiającą się w tym, że przepisy te dopuszczały wobec tej samej osoby fizycznej, za ten sam czyn, odpowiedzialność za przestępstwo albo odpowiedzialność za wykroczenie oraz dodatkową opłatę, o której mowa w art. 24 ust. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych. W konsekwencji orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego ustawą z dnia 10 maja 2012 r. (Dz. U. poz. 611) dokonano nowelizacji ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, wprowadzając do ustawy przepisy nakazujące umorzyć postępowanie o wymierzenie dodatkowej opłaty w razie prawomocnego skazania płatnika za przestępstwo lub wykroczenie, a także przewidujące w takich sytuacjach obowiązek uchylenia z urzędu decyzji wymierzającej dodatkową opłatę, a w wypadku pobrania opłaty - dokonanie jej zwrotu. Prokurator Generalny podkreślił, że z uwagi na to, iż projektowane rozwiązanie nie zawiera tego rodzaju mechanizmów, może być skutecznie kwestionowane jako naruszające zakaz podwójnego karania za to samo zachowanie. W opinii przedstawiono także uwagi odnoszące się do treści stosowanych w projektowanej ustawie definicji pojęć takich jak „szyld”, „reklama” oraz „nośnik reklamy”, których niedookreśloność, bądź nieadekwatność odnosząca się do definiowanej za ich pomocą materii mogłaby powodować istotne trudności w stosowaniu przepisów.

Poselski projekt ustawy – *Prawo o organizmach genetycznie zmodyfikowanych*, przekazany do zaopiniowania Prokuratorowi Generalnemu przez Szefa Kancelarii Sejmu, przy piśmie z dnia 13 czerwca 2013 r., miał na celu wdrożenie postanowień dyrektywy 90/219/EWG z dnia 23 kwietnia 1990 r. w sprawie ograniczonego stosowania mikroorganizmów zmodyfikowanych genetycznie i zmieniającej ją dyrektywy 98/81/WE, jak również dyrektywy

2001/18/WE z dnia 12 marca 2001 r. w sprawie zamierzonego uwalniania do środowiska organizmów zmodyfikowanych genetycznie. Projekt wprowadzał także regulacje prawne mające na celu zapewnienie stosowania rozporządzeń Parlamentu Europejskiego i Rady; nr 1829/2003 z dnia 22 września 2003 r. w sprawie genetycznie zmodyfikowanej żywności i paszy; nr 1830/2003 z dnia 22 września 2003 r. dotyczącego możliwości śledzenia i etykietowania organizmów zmodyfikowanych genetycznie oraz możliwości śledzenia żywności i produktów paszowych wyprodukowanych z organizmów zmodyfikowanych genetycznie; nr 1946/2003 z dnia 15 lipca 2003 r. w sprawie transgranicznego przemieszczania organizmów genetycznie zmodyfikowanych; zalecenia Komisji 2003/556/WE z dnia 23 lipca 2003 r. w sprawie wytycznych dotyczących opracowania krajowych strategii oraz najlepszych praktyk w celu zapewnienia współistnienia upraw zmodyfikowanych genetycznie z uprawami tradycyjnymi i ekologicznymi, jak również wyroku Sądu (ósmej izby) z dnia 9 grudnia 2010 r. w sprawie T – 69/08.

W opinii Prokuratora Generalnego wskazano na wątpliwości dotyczące projektowanych przepisów karnych, które proponowały szerszy zakres penalizacji niż w aktualnie obowiązującym stanie prawnym. Projektodawca nie wskazał z czego wynikało zaostrenie odpowiedzialności karnej oraz z jakiego powodu czyny penalizowane dotychczas jako występki wyczerpujące znamiona określone w art. 62 - 64 aktualnie obowiązującej ustawy (dokonanie działań bez uprzedniego sporządzenia oceny zagrożeń, bez uprzedniego sporządzenia planu postępowania na wypadek awarii oraz bez weryfikacji oceny zagrożeń dla zdrowia i życia ludzi, zagrożone są karą pozbawienia wolności do lat 3), miałyby zgodnie z projektem stanowić jedno wykroczenie z art. 202 ustawy zagrożone karą grzywny do „20.000 PLN”. Prokurator Generalny w swoim stanowisku wskazał na konieczność rozważenia zasadności proponowanego w projekcie zakresu odpowiedzialności karnej oraz określenia wysokości sankcji karnych za popełnienie stypizowanych w projekcie ustawy wykroczeń karą grzywny do „20 000 PLN”, co zakłócało spójność systemową prawa wykroczeń. Na marginesie wskazano także na konieczność używania poprawnej terminologii przy określaniu wysokości kary grzywny, poprzez prawidłowe użycie wyrazu „złoty” w miejsce „PLN”, bowiem ustawy karne, określając wysokość kary grzywny grożącej, czy to za popełnienie przestępstwa, czy za popełnienie wykroczenia posługują się pojęciem „złoty”.

Rządowy projekt *ustawy o zmianie ustawy o ochronie zwierząt*, przekazany do zaopiniowania Prokuratorowi Generalnemu przez Szefa Kancelarii Sejmu, przy piśmie z dnia 15 maja 2013 r., miał na celu powstrzymanie niekorzystnych skutków na rynku pracy,

wynikających z obowiązującego zakazu uboju zwierząt bez ogłuszania, przekładającego się bezpośrednio na ograniczenie produkcji w zakładach produkujących wołowinę i mięso drobiowe w sposób spełniający wymagania konsumentów muzułmańskich w Unii Europejskiej i państwach trzecich. Projektodawca wskazany cel zamierzał osiągnąć poprzez nowelizację art. 34 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2003 roku Nr 106, poz. 1002 z późn. zm.).

Porównanie treści normatywnych projektowanych przepisów doprowadziło do wniosku, iż w przypadku wejścia w życie art. 34 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt w kształcie proponowanym w projekcie, w polskich ubojniach możliwe będzie uśmiercanie zwierząt bez uprzedniego ogłuszania (a więc przytomnych i reagujących na bodźce), przy zastosowaniu systemów krępujących. Jedynym warunkiem dopuszczalności zastosowania tego rodzaju sposobów uśmiercania zwierząt byłoby przeznaczenie uzyskanego w ten sposób mięsa na potrzeby grup praktykujących obrzędy religijne, wymagające szczególnych metod uboju zwierząt.

Proponowana nowelizacja art. 34 ust. 1 ustawy o ochronie zwierząt nie zyskała pozytywnej opinii Prokuratora Generalnego. Prokurator Generalny wskazał, że proponowane regulacje budzą zastrzeżenia natury aksjologicznej, a argumentacja zawarta w uzasadnieniu projektu, odnosząca się do aspektów gospodarczych, jest nieprzekonująca.

Prokurator Generalny podkreślił, że treść preambuły do rozporządzenia Rady (WE) nr 1099/2009 z dnia 24 września 2009 r. w sprawie ochrony zwierząt podczas ich uśmiercania wskazuje, iż odstępstwo od ogłuszania w przypadku odbywającego się w rzeźni uboju zgodnego z obrzędami religijnymi podyktowane było koniecznością respektowania różnych kontekstów krajowych państw członkowskich, uwzględniających kwestie wychodzące poza cel rozporządzenia i umożliwienie im transponowania przepisów prawa wspólnotowego z poszanowaniem zwyczajów religijnych funkcjonujących w tych państwach. Chodziło zatem o pozostawienie każdemu państwu członkowskiemu pewnego poziomu swobody w kształtowaniu wewnętrznego porządku prawnego, w sposób respektujący wolność wyznania i prawo do uzewnętrzniania religii lub przekonań, poprzez uprawianie kultu, nauczanie, praktykowanie i uczestniczenie w obrzędach w tych państwach występujących (patrz pkt 18 w powiązaniu z pkt 16 i 15 preambuły).

*Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt oraz zmianie niektórych innych ustaw, przekazany do zaopiniowania Prokuratorowi Generalnemu przez Szefa Kancelarii Sejmu przy piśmie z dnia*

11 września 2013 r., nr GMS-WP-173-275/13, zmierzał do zapewnienia efektywnego i jednolitego stosowania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej przepisów rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1069/2009 z dnia 21 października 2009 roku określającego przepisy sanitarne dotyczące produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego, nieprzeznaczonych do spożycia przez ludzi, jak również jednolitego stosowania innych przepisów prawa unijnego zapewniających skuteczną ochronę zdrowia publicznego i zdrowia zwierząt.

Jednym z proponowanych w projekcie rozwiązań było zniesienie odpowiedzialności karnej poprzez depenalizację występków i wykroczeń za naruszenie przepisów dotyczących produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego lub produktów pochodnych i wprowadzenie kar administracyjnych (zmiany w zakresie ustawy o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt). Projekt wprowadzał również możliwość nakładania, w drodze decyzji administracyjnej powiatowego lekarza weterynarii, kar administracyjnych na podmioty prowadzące działalność związaną z produktami ubocznymi pochodzenia zwierzęcego lub produktami pochodnymi. Osoba, która narusza przepisy ustawy lub nie zastosuje się do decyzji powiatowego lekarza weterynarii zakazującej przemieszczania, zbywania lub udostępniania produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego, podlegać będzie sankcji finansowej wymierzonej w postaci kary pieniężnej zgodnie z katalogiem naruszeń. Projektodawca wskazał, że ustanowiona wysokość kary, zróżnicowana w zależności od stopnia zagrożenia z tytułu naruszenia prawa, powinna być skuteczna, proporcjonalna i odstrasżająca, a wymierzona kara ma spełniać jednocześnie funkcję prewencyjną i represyjną, stosownie do wymogów nałożonych przez prawodawcę unijnego.

W ocenie Prokuratora Generalnego projektowane regulacje, w zakresie znoszącym odpowiedzialność karną za zachowania polegające na nieprzestrzeganiu przepisów dotyczących produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego lub produktów pochodnych, z uwagi na lakoniczną argumentację zawartą w uzasadnieniu projektu budzą wątpliwości, czy poprzedzone zostały wnikliwą analizą podnoszonego problemu. Prokurator Generalny w odniesieniu do proponowanego rozwiązania i argumentacji projektodawcy, że dotychczasowe przepisy karne nie spełniają zakładanej funkcji prewencyjnej, bowiem prowadzone postępowania karne często kończą się wymierzeniem łagodnej sankcji karnej lub odstąpieniem od jej wymierzenia, z uwagi na stwierdzenie znikomej szkodliwości społecznej czynu, wskazał, że zaproponowana w projekcie wysokość kar administracyjnych z pewnością zasługuje na miano odstrasżających, ale ocena ich merytorycznej trafności i skuteczności,

a zwłaszcza proporcjonalności w odniesieniu do deliktów przewidzianych w katalogu naruszeń, nie wydawała się już taka jednoznaczna.

### **Sygnalizacje i wystąpienia Prokuratora Generalnego o podjęcie inicjatywy legislacyjnej**

W roku 2013 Prokurator Generalny zaakcentował swoją aktywność i zaangażowanie w inicjowanie procesu legislacyjnego, sygnalizując konieczność podjęcia prac legislacyjnych w następujących kwestiach.

Prokurator Generalny w piśmie skierowanym do Ministra Sprawiedliwości z dnia 17 grudnia 2013 r., w nawiązaniu do poprzedniej korespondencji z 2011 r. i 2012 r., podtrzymał pogląd o konieczności zmiany rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 18 czerwca 2003 r. w sprawie wysokości i sposobu obliczania wydatków Skarbu Państwa w postępowaniu karnym (Dz. U z 2013 r., poz. 663). Prokurator Generalny zauważył, że stanowisko Ministerstwa Sprawiedliwości w powyższej kwestii zaprezentowane w pismach z dnia 24 października 2012 r., oraz z dnia 18 listopada 2013 r., opierało się na nietrafnym, jak się wydaje, rozumieniu skutków finansowych dla Skarbu Państwa waloryzacji większości ryczałtów określonych przedmiotowym rozporządzeniem.

W przywołanych wyżej pismach Ministerstwo Sprawiedliwości podzieliło pogląd o zasadności podjęcia działań legislacyjnych, mających na celu zmianę rozporządzenia z dnia 18 czerwca 2003 r. Jednocześnie stwierdzono, że nie jest to możliwe z uwagi na konieczność uwzględnienia aktualnego stanu finansów publicznych, a tym samym ograniczonych możliwości finansowych organów prowadzących postępowanie karne.

Prokurator Generalny w związku z powyższym podkreślił, że podwyższenie kwot ryczałtów przewidzianych w rozporządzeniu z dnia 18 czerwca 2003 r., z wyjątkiem wymienionych w § 4 i § 5, nie spowoduje zwiększenia wydatków Skarbu Państwa, a przeciwnie zwiększy przychody, co przy zgodnym z ustawą założeniu, iż wysokość ryczałtów powinna odpowiadać faktycznie poniesionym wydatkom na przeprowadzenie danej czynności, będzie oznaczać, iż Skarb Państwa nie będzie finalnie ponosił tych kosztów, a wyłącznie – w myśl art. 619 Kodeksu postępowania karnego – tylko tymczasowo.

Zgodnie z przepisami procedury karnej sąd w orzeczeniu kończącym postępowanie karne określa kto, w jakiej części i zakresie ponosi koszty procesu. W sprawach z oskarżenia publicznego sąd zasądza od skazanego koszty sądowe na rzecz Skarbu Państwa. Nie ulega żadnej wątpliwości, iż w przypadku określenia ryczałtów za wskazane czynności w kwotach mniejszych niż rzeczywiste koszty przeprowadzenia tych czynności (co w chwili obecnej jest

regułą), kwoty zasądzone od skazanych ich nie zrównoważą, a w konsekwencji niesłusznie ponosi je Skarb Państwa.

Prokurator Generalny wskazał, że to nie wysokość ryczałtów decyduje o wysokości wydatków tymczasowo wykładanych przez Skarb Państwa w toku postępowania karnego, a faktyczne koszty przeprowadzenia określonej czynności. Waloryzacja ryczałtów w sytuacji, gdy koszty te są wyższe, powoduje skutek w postaci zwrotu tych wydatków do budżetu państwa, po ich zasądzeniu w orzeczeniu kończącym postępowanie, w całości lub co najmniej w większej części. W argumentacji wskazano, że jeżeli faktyczny koszt przeprowadzenia czynności określonej w § 1 (doręczenie wezwań i innych pism w postępowaniu przygotowawczym oraz w każdej instancji w postępowaniu sądowym, niezależnie od liczby doręczonych pism – ryczałt 20 zł) i w § 2 (sprowadzenie i przewóz jednej osoby na żądanie sądu lub organu prowadzącego postępowanie przygotowawcze w granicach jednej miejscowości – ryczałt 20 zł.) jest wyższy niż kwota obowiązującego ryczałtu, to podwyższenie kwoty ryczałtu nie wpłynie na zwiększenie wydatków budżetowych. Wymienione czynności muszą zostać przecież wykonane niezależnie od wysokości ryczałtów określonych w omawianym rozporządzeniu, a na zwiększenie wydatków budżetowych z tego tytułu ma wpływ jedynie systematyczny wzrost kosztów tych czynności z tytułu usług zewnętrznych oraz koszty osobowo-rzeczowe. Urealnienie kwot ryczałtów do kosztów faktycznie poniesionych za daną czynność umożliwia natomiast obciążenie nimi właściwych podmiotów i ich zwrot do budżetu państwa.

Odmienna natomiast sytuacja dotyczy obowiązujących ryczałtów dla instytucji lub osoby przeprowadzającej postępowanie mediacyjne w kwocie 120 zł (§ 4 ust. 2 *rozporządzenia*) oraz dla osoby przybranej do osoby okazywanej, podczas okazania przeprowadzonego na podstawie art. 173 § 1 – 3 k.p.k. w kwocie 12 zł (§ 5 *rozporządzenia*). W tych przypadkach podwyższenie kwoty ryczałtu spowoduje wzrost wydatków tymczasowo wykładanych przez Skarb Państwa, a więc przez organy prowadzące postępowanie karne. Należy wobec tego rozważyć podwyższenie kwoty ryczałtu za przeprowadzenie postępowania mediacyjnego o wskaźnik inflacji albo pozostawienie jej w aktualnej wysokości. Natomiast potrzeba podniesienia kwoty ryczałtu dla osoby przybranej do okazywanej uzasadniona jest koniecznością spełnienia określonych w przepisach prawa wymogów dotyczących osoby przybranej, decydujących o wartości dowodowej tej czynności. Obowiązująca kwota powyższego ryczałtu powoduje, że organy prowadzące postępowanie karne mają w wielu przypadkach poważne trudności z uzyskaniem zgody na udział w okazaniu odpowiednich osób.

W stanowisku Prokurator Generalny podniósł, że zgodnie z upoważnieniem zawartym w art. 618 § 2 Kodeksu postępowania karnego podmiotem zobligowanym do określenia w drodze rozporządzenia wysokości i sposobu obliczania wydatków Skarbu Państwa przy uwzględnieniu faktycznego kosztu dokonania danej czynności jest Minister Sprawiedliwości, który porozumiewa się w tej sprawie z Ministrem Finansów. Natomiast przy ustaleniu właściwej wysokości ryczałtów wymienionych w rozporządzeniu z dnia 18 czerwca 2003 r. możliwe jest wykorzystanie algorytmu, który posłużył do ich określenia w 2003 r., przy uaktualnieniu danych związanych z kosztami poszczególnych czynności. Prokuratur Generalny zadeklarował przedstawienie danych, którymi dysponuje w zakresie, który sprecyzuje Ministerstwo Sprawiedliwości.

Prokurator Generalny zapewnił Ministra Sprawiedliwości, iż podtrzymywany postulat zmiany rozporządzenia z dnia 18 czerwca 2003 r. motywowany jest troską o ochronę interesów majątkowych Skarbu Państwa poprzez zmniejszenie ponoszonych końcowo wydatków z tytułu prowadzenia postępowania karnego, który to cel powinien być wspólny dla wszystkich organów państwa.

Prokurator Generalny, po przeprowadzeniu analizy obowiązujących przepisów prawa, która wykazała brak ustawowej podstawy prawnej do przekazywania przez prokuratora właściwemu organowi administracji publicznej prawa jazdy, zatrzymanego w toku postępowania przygotowawczego, na mocy postanowienia wydanego na podstawie art. 137 ust. 1 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r.– Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2012 r. poz. 1137, z późn. zm.; dalej: p.r.d.), w piśmie z dnia 12 lutego 2013 r., zwrócił się do Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z wnioskiem o podjęcie w tej kwestii inicjatywy legislacyjnej.

Prokurator Generalny zauważył, że w systemie prawa polskiego obowiązują przepisy o charakterze powszechnie obowiązującym, stanowiące podstawę do przekazania prokuratorowi przez organ policji zatrzymanego prawa jazdy oraz wydania przez prokuratora postanowienia o zatrzymaniu wymienionego dokumentu. W przepisach nie uregulowano natomiast postępowania prokuratora z zatrzymanym prawem jazdy, wydanym przez uprawniony organ w kraju lub za granicą.

W obszernej argumentacji przedstawiono aktualny stan prawny, w którym uregulowano prawa i obowiązki funkcjonariusza Policji do zatrzymania za prawa jazdy, przekazania zatrzymanego prawa jazdy według właściwości sądowi uprawnionemu do rozpoznania sprawy o wykroczenie, prokuratorowi w związku podejrzeniem popełnienia czynu zabronionego oraz



starości z powodów administracyjnych. Przepis art. 137 ust. 1 pkt 1 stanowi, iż prokurator w toku postępowania przygotowawczego, a także sąd po przekazaniu mu sprawy lub w sprawie o wykroczenie, wydaje terminie w 14 dni postanowienie o zatrzymaniu prawa jazdy (zatrzymanie prawne).

Wydanie przez prokuratora postanowienia o zatrzymaniu prawa jazdy, na wyżej wskazanej podstawie prawnej, następuje wyłącznie w przypadku uzasadnionego podejrzenia popełnienia przestępstwa lub wykroczenia, za które może zostać orzeczony zakaz prowadzenia pojazdów. W związku z powyższym zatrzymany dokument staje się zbędny dla toczącego się postępowania karnego i za oczywiste należy uznać, iż w takiej sytuacji powinien zostać przekazany do organu, który go wydał.

Prokurator (a także sąd) o wydaniu postanowienia o zatrzymaniu prawa jazdy zawiadamia właściwego starostę. Zarówno w ustawie - Prawo o ruchu drogowym, jak i w innych aktach prawnych brak jest natomiast przepisu stanowiącego podstawę do przekazania wymienionemu organowi zatrzymanego dokumentu.

W toku postępowania przygotowawczego kwestię tę reguluje § 96 ust. 4, 5 i 6 zarządzenia Prokuratora Generalnego nr 5/10 z dnia 31 marca 2010 r. w sprawie organizacji i zakresu działania sekretariatów oraz innych działów administracji w powszechnych jednostkach organizacyjnych prokuratury. Przepis wymienionego zarządzenia nakazuje zatrzymane prawo jazdy, po zarejestrowaniu i uprawomocnieniu się postanowienia niezwłocznie przekazać do właściwego wydziału komunikacji (§ 96 ust. 4). W odniesieniu do pozwolenia na prowadzenie pojazdu mechanicznego wydanego w państwie obcym kwestie związane z przekazaniem takiego dokumentu do organu w państwie wystawcy aktualnie także uregulowane są w przedmiotowym zarządzeniu w § 96 ust. 5 i 6. Wymienione przepisy zostały uchylone w związku unormowaniem wynikającym z Konwencji o ruchu drogowym, sporządzonej w Wiedniu w dniu 8 listopada 1968 r. (Dz. U. z 1988 r. Nr 5, poz. 44), która nie przewiduje zwrotu zatrzymanego dokumentu uprawniającego do prowadzenia pojazdów jego wystawcy.

W piśmie skierowanym do Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej podkreślono, iż w konstytucyjnie określonym modelu aktów prawa wewnętrznego, a takim jest zarządzenie wydane przez Prokuratora Generalnego, akt ten nie może stanowić podstawy decyzji wydawanych wobec obywateli, osób prawnych i innych podmiotów, które nie pozostają w stosunku podległości względem wydającego akt (art. 93 Konstytucji RP).

Prokurator Generalny, mając na uwadze wskazane okoliczności, uznał za niezbędne wprowadzenie do systemu prawa przepisu o mocy powszechnie obowiązującej, który będzie

stanowił podstawę do przekazania przez prokuratora właściwemu organowi administracji publicznej prawa jazdy, zatrzymanego w toku postępowania przygotowawczego na podstawie art. 137 ust. 1 p.r.d. Przywołane zarządzenie Prokuratora Generalnego nr 5/10 stanowi niewątpliwie podstawę do rekonstrukcji normy prawnej, której adresatem jest jednostka podległa innemu organowi administracji publicznej. Optymalnym rozwiązaniem byłaby więc nowelizacja przepisu art. 137 ust. 2 p.r.d., który zobowiązuje prokuratora oraz sąd do zawiadomienia właściwego starosty o wydaniu postanowienia o zatrzymaniu prawa jazdy, poprzez wprowadzenie do tego przepisu uzupełniającej normy stanowiącej o przekazaniu temu organowi zatrzymanego dokumentu.

Prokurator Generalny w piśmie do Ministra Sprawiedliwości z dnia 10 maja 2013 r., wskazał, że jednym z istotnych zagadnień procesu karnego, pozostającym w jego zainteresowaniu oraz podległym mu prokuratorów, jest problem zapewnienia właściwej i skutecznej ochrony świadków z uwagi na dominującą rolę osobowych źródeł dowodowych w procesie ustalania faktów oraz wydawania rozstrzygnięć. Powyższe względy stanowiły asumpt do zorganizowanej w dniu 22 lutego 2013 r. konferencji „Ochrona danych osobowych i wizerunku ofiary przestępstwa”, w której udział wzięli m. in. Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości, Rzecznik Praw Obywatelskich i Generalny Inspektor Danych Osobowych. W dyskusji uczestnicy Konferencji zwracali uwagę, na niedostateczną ochronę danych osobowych pokrzywdzonego w procesie karnym, formułując wniosek o potrzebie wzmocnienia tej ochrony.

Wskazano, że ustawodawca z uwagi na wzrastający poziom zagrożenia świadków ze strony sprawców przestępstw zdecydował o wprowadzeniu do ustawy z dnia 6 czerwca 1997 roku - Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555, z późn. zm.; dalej k.p.k.) szeregu rozwiązań zapewniających ochronę świadkom przed zagrożeniami godzącymi w życie, zdrowie, wolność i mienie tych osób oraz osób dla nich najbliższych. Jednym z takich uregulowań jest przepis art. 191 § 3 k.p.k., który uprawnia świadka do zastrzeżenia danych dotyczących miejsca zamieszkania do wyłącznej wiadomości prokuratora lub sądu. Warunkiem jednak skorzystania przez świadka ze wskazanej instytucji jest istnienie uzasadnionej obawy użycia przemocy lub groźby bezprawnej wobec świadka lub osoby najbliższej w związku z jego czynnościami. Dopiero wówczas organ procesowy jest zobligowany do uwzględnienia żądania świadka.

Zapewnienie w trakcie procesu karnego określonych standardów w zakresie ochrony pokrzywdzonych, którzy występują w nim w charakterze świadków, jest także przedmiotem

ustawodawstwa organów Unii Europejskiej, które Polska jako członek tej organizacji jest zobowiązana urzeczywistnić w prawie krajowym. W szczególności wskazano na dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/29/UE z dnia 25 października 2012 r. ustanawiającą normy minimalne w zakresie praw, wsparcia i ochrony ofiar przestępstw oraz zastępującą decyzję ramową Rady 2001/220/WSiSW, która weszła w życie po jej opublikowaniu w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej w dniu 14 listopada 2012 r. Relewantne uregulowania dotyczące m. in. środków służących ochronie pokrzywdzonych i członków ich rodzin przed zastraszeniem oraz odwetem oraz unikania kontaktu ze sprawcą poprzez ochronę danych osobowych znajdują się w art. 18, 19 i 21 wymienionej dyrektywy i zgodnie z art. 27 ust. 1 powinny zostać transponowane do prawa wewnętrznego do dnia 16 listopada 2016 r. Nie powinno budzić kontrowersji, iż właściwe rozpoznanie wyżej określonych zagrożeń przed złożeniem przez świadka zeznań w toku postępowania karnego może być trudne lub niemożliwe albo niebezpieczeństwo może pojawić się później np. po zaznajomieniu się sprawcy czynu z protokołem przesłuchania lub bezpośrednim kontakcie na rozprawie sądowej.

Prokurator Generalny stwierdził, że aktualnie ochrona danych osobowych świadka na podstawie art. 191 § 3 k.p.k. nie jest ukształtowana w sposób optymalny, co może mieć wpływ na poczucie bezpieczeństwa oraz powodować wtórną wiktyimizację ofiar przestępstw. Zdaniem Prokuratora Generalnego uzależnienie anonimizacji danych dotyczących miejsca zamieszkania świadka od stwierdzenia uzasadnionej obawy użycia przemocy lub groźby bezprawnej jest nazbyt restryktywne, co skutkuje ograniczeniem możliwości szerszego stosowania tej instytucji w praktyce.

W związku z powyższym Prokurator Generalny przedstawił Ministrowi Sprawiedliwości postulat podjęcia inicjatywy ustawodawczej zmierzającej do nowelizacji przepisu art. 191 § 3 k.p.k. w kierunku wyeliminowania przesłanek do utajnienia danych dotyczących miejsca zamieszkania świadka i pozostawienie wymienionemu podmiotowi decyzji o zastrzeżeniu tych danych, która nie będzie podlegała jakiegokolwiek kontroli organu procesowego. Prokurator Generalny podkreślił, że zaproponowana zmiana przepisu procedury karnej zapewni znacznie lepsze warunki udziału osób występujących w procesie karnym w charakterze świadka, a co za tym idzie korzystnie wpłynie na przebieg czynności procesowych oraz wartość dowodową składanych zeznań, a nadto odpowiada wymogom wyżej wskazanej dyrektywy. Prokurator Generalny zauważył także, iż proponowane rozwiązanie (podobnie jak aktualnie obowiązujące) w żaden sposób nie ograniczy gwarancji procesowych podejrzanego (oskarżonego), w tym jego prawa do obrony.

Prokurator Generalny w piśmie z dnia 7 października 2013 r., zwrócił się do Ministra Spraw Wewnętrznych o podjęcie prac legislacyjnych zmierzających do nowelizacji przepisów art. 31 ust. 16d ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. o Żandarmerii Wojskowej i wojskowych organach porządkowych (Dz. U. Nr 123, poz. 1353, dalej: ustawa o Żandarmerii Wojskowej), w zakresie kwestii odnoszących się do stosowania kontroli operacyjnej.

Ustawa o Żandarmerii Wojskowej w art. 31 ust. 16d stanowi, że wniosek, o którym mowa w ust. 16c, prokurator kieruje do sądu nie później niż w ciągu miesiąca od dnia otrzymania materiałów zgromadzonych podczas stosowania kontroli operacyjnej, przekazanych mu przez organ Żandarmerii Wojskowej niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie 2 miesięcy od dnia zakończenia tej kontroli. Brzmienie tego przepisu zostało nadane ustawą z dnia 4 lutego 2011 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 53, poz. 273) i obowiązuje od dnia 11 czerwca 2011 r.

Do Prokuratury Generalnej napływały sygnały z powszechnych i wojskowych jednostek organizacyjnych prokuratury o wątpliwościach dotyczących wykładni art. 31 ust. 16d ustawy o Żandarmerii Wojskowej (a także znowelizowanych ustawą z dnia 4 lutego 2011 roku analogicznych przepisów normujących przeprowadzanie kontroli operacyjnej przez Policję, Straż Graniczną, wywiad skarbowy, Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Centralne Biuro Antykorupcyjne oraz Służbę Kontrwywiadu Wojskowego), których istota sprowadzała się do pytania, czy występujące w końcowej części treści analizowanego przepisu sformułowanie „nie później jednak niż w terminie 2 miesięcy od dnia zakończenia tej kontroli”, określa czasową granicę możliwości wystąpienia przez prokuratora z wnioskiem do sądu, czy też czasową granicą, która limituje możliwość przekazania przez organ Żandarmerii Wojskowej materiałów zgromadzonych podczas stosowania kontroli operacyjnej prokuratorowi.

Wykładnia językowa analizowanego przepisu, mająca pierwszeństwo przed pozostałymi regułami interpretacyjnymi, nie pozwalała na jednoznacznie rozstrzygnięcie wątpliwości dotyczących zawartych w nim terminów. Użyte w ust. 16d art. 31 ustawy o Żandarmerii Wojskowej sformułowanie „nie później jednak niż w terminie 2 miesięcy od dnia zakończenia tej kontroli”, może być interpretowane zarówno jako odnoszące się do czynności należącej do kompetencji prokuratora (wystąpienia z wnioskiem do sądu), jak i odnoszące się do czynności należącej do kompetencji organu Żandarmerii Wojskowej (przekazania materiałów prokuratorowi).

Nie jest też jednoznaczne, czy zawarte w analizowanym przepisie określenie „przekazanych mu przez organ Żandarmerii Wojskowej niezwłocznie” stanowi zdanie wtrącone do zdania głównego, a znajdująca się po tym sformułowaniu treść powinna być

odczytywana jako kontynuacja zdania głównego, normującego kompetencję prokuratora, czy też sformułowanie to zapoczątkowuje treść normatywną odnoszącą się jedynie do zakresu działania organu Żandarmerii Wojskowej, obejmującą również pozostałą część przepisu.

Aktualna praktyka stosowana w jednostkach organizacyjnych prokuratury oparta jest na poglądzie, że terminy wymienione w przywołanych przepisach nakazują, aby nie później niż ciągu 2 miesięcy od zakończenia kontroli operacyjnej zrealizowany został zarówno obowiązek organu prowadzącego kontrolę operacyjną przekazania prokuratorowi materiałów zgromadzonych podczas stosowania kontroli operacyjnej, jak i obowiązek prokuratora skierowania do sądu wniosku o zgodę (nie później niż w ciągu miesiąca od przekazania tych materiałów).

W ocenie części prokuratorów za przyjęciem takiej praktyki przemawia użyte w przepisie określenie „niezwłocznie”, a trudno byłoby uznać 2-miesięczny termin wyznaczony służbom na realizację ich czynności za spełniający to kryterium. Dodatkowo podnoszono argument o braku uzasadnienia dla różnicowania terminów wyznaczonych uprawnionym służbom i prokuratorowi, a intencją ustawodawcy było zachowanie równowagi pomiędzy tymi podmiotami. Podzielający ten pogląd podkreślali jednak w szczególności, że terminy określone w omawianych przepisach pełnią szczególnie ważną rolę gwarancyjną (w rozumieniu nadanym przez orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego), mającą zapobiec, a przynajmniej ograniczyć dowolność władzy publicznej przy nieproporcjonalnym lub wręcz nieracjonalnym przedłużaniu czasu przedstawiania wniosku do sądu przez prokuratora w przedmiocie uzyskanych podczas stosowania kontroli operacyjnej materiałów. Nierespektowanie tych terminów musiałoby postawić pod znakiem zapytania dopuszczalność ograniczania, chronionych przez Konstytucję RP: prawa do prywatności, tajemnicy komunikowania się i autonomii informacyjnej jednostki, w kontekście art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej. Reasumując, terminy te należy interpretować w sposób możliwie jak najbardziej zawężający.

W ocenie Prokuratora Generalnego omawiany przepis i jego dominująca w środowisku prawniczym interpretacja nie odzwierciedla intencji twórców przepisu oraz kontekstu jego tworzenia. Wskazuje na to wykładnia historyczna i funkcjonalna przepisu art. 31 ust. 16d ustawy o Żandarmerii Wojskowej (i analogicznych przepisów z ustaw kompetencyjnych pozostałych służb). Informacji dotyczących przebiegu procesu legislacyjnego dostarczają stenogramy posiedzeń połączonych komisji senackich – Komisji Ustawodawczej oraz Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji, które odbyły się w dniach 20 i 25 stycznia 2011 r.

Przedmiotem rozważań było uchwalone przez Sejm brzmienie art. 19 ust. 15d ustawy o Policji, które poddano modyfikacji.

Prokurator Generalny, po analizie wypowiedzi osób uczestniczących w posiedzeniach połączonych komisji, ocenił, że zamierzeniem autorów poprawki sformułowanej w toku tych posiedzeń, modyfikującej uchwalone przez Sejm brzmienie art. 19 ust. 15d ustawy o Policji, a tym samym zmieniającej brzmienie pozostałych, odpowiadających funkcjonalnie przepisów zawartych w innych ustawach normujących działalność służb (a więc także art. 31 ust. 16d ustawy o Żandarmerii Wojskowej), było zagwarantowanie każdemu z podmiotów wymienionych w tych przepisach, odpowiedniego, odrębnego i należącego wyłącznie do jego dyspozycji, okresu na wykonanie przypisanej mu czynności. Założono, iż organ przekazujący materiały będzie miał na to dwa miesiące liczone od dnia zakończenia kontroli, zaś organ, któremu materiały przekazano, na skierowanie wniosku do sądu będzie miał jeden miesiąc, liczony od dnia przekazania materiałów. Przyjęte rozwiązanie nie określa bezpośrednio limitu czasu, jaki może upłynąć od dnia zakończenia kontroli operacyjnej do dnia skierowania wniosku do sądu, wyznacza jednak ten limit w sposób pośredni, poprzez zsumowanie okresów na dokonanie opisanych w tym przepisie czynności przez oba wymienione w nim podmioty.

Prokurator Generalny wyraził pogląd, iż interes publiczny związany ze ściganiem przestępczości, którego wyraz stanowi jednoznaczne przesądzenie przez ustawodawcę możliwości procesowego wykorzystania dowodów przestępstw zgromadzonych poza granicami postanowienia o zarządzeniu kontroli operacyjnej, w drodze zgody następczej sądu, wymaga, aby przepisy określające tryb uzyskiwania tej zgody gwarantowały efektywną procedurę w tym zakresie, umożliwiającą każdemu organowi wywiązywanie się z nałożonych na niego zadań. Działanie ustawodawcy zmierzało do zakreślenia każdemu ze współdziałających organów odrębnego limitu czasowego na wykonanie należących do niego czynności.

Przedstawione powyżej wątpliwości interpretacyjne wskazywały na konieczność doprecyzowania przepisu art. 31 ust. 16d ustawy o Żandarmerii Wojskowej, tak aby w sposób czytelny wyznaczał podmiotom uprawnionym dwa odrębne terminy na wykonanie ich ustawowych kompetencji - organowi Żandarmerii Wojskowej 2 miesiące od zakończenia kontroli operacyjnej na przekazanie prokuratorowi materiałów z tej kontroli, natomiast prokuratorowi kolejny miesiąc na wystąpienie z wnioskiem do sądu o wyrażenie zgody następczej.

Prokurator Generalny poddał pod rozagę Ministra Spraw Wewnętrznych zmianę przepisu art. 31 ust. 16d ustawy o Żandarmerii Wojskowej, proponując nadanie przepisowi następującego brzmienia:

*„16d. Prokurator kieruje do sądu wniosek, o którym mowa w ust. 16c, nie później niż w ciągu miesiąca od dnia otrzymania materiałów zgromadzonych podczas kontroli operacyjnej. Organ Żandarmerii Wojskowej przekazuje te materiały prokuratorowi niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie 2 miesięcy od dnia zakończenia kontroli.”.*

Prokurator Generalny w piśmie do Ministra Spraw Wewnętrznych, z dnia 7 października 2013 r., zwrócił się także o spowodowanie wdrożenia prac legislacyjnych także w kierunku nowelizacji w tym zakresie analogicznych przepisów:

- art. 19 ust. 15d ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2011 r. Nr 287, poz. 1687 z późn. zm.);
- art. 9e ust. 16d ustawy z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (Dz. U. z 2011 r. Nr 116, poz. 675 z późn. zm.);
- art. 31 ust. 14d ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Służbie Kontrwywiadu i Wywiadu Wojskowego (Dz. U. Nr 104, poz. 709 z późn. zm.);
- art. 27 ust. 15d ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencji Wywiadu (Dz. U. z 2010 r. Nr 29, poz. 104 z późn. zm.);
- art. 17 ust. 15d ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (Dz. U. z 2012 r., poz. 621 z późn. zm.);
- i art. 36d ust. 1d ustawy z dnia 29 września 1991 r. o kontroli skarbowej (Dz. U. z 2011 roku. Nr 41, poz. 214 z późn. zm.).

### **Udział prokuratorów w pracach komisji sejmowych i senackich oraz w konferencjach uzgodnieniowych**

Udział w opiniowaniu projektów aktów normatywnych realizowany był w 2013 r. również poprzez udział prokuratorów w pracach legislacyjnych nad projektami ustaw podczas posiedzeń komisji Sejmu i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej oraz uczestnictwo w konferencjach uzgodnieniowych, organizowanych przez podmioty wyposażone w kompetencję inicjatywy ustawodawczej – ministrów kierujących działami administracji rządowej, choć nie w takim wymiarze jak w roku 2012 r.

W 2013 r. na zaproszenie przewodniczących komisji Sejmu i Senatu prokuratorzy wzięli udział w posiedzeniach następujących komisji sejmowych i senackich, podczas których przedmiotem prac legislacyjnych były następujące projekty aktów normatywnych.

## **Komisje sejmowe i senackie**

### **Komisja sejmowa ds. zmian w kodyfikacjach – Podkomisja ds. nowelizacji prawa karnego**

Przedmiot prac:

1. rządowy projekt ustawy – Kodeks postępowania karnego, ustawy Kodeks karny i niektórych innych ustaw (druk nr 870), który został przygotowany przez Komisję Kodyfikacyjną Prawa Karnego działającą przy Ministrze Sprawiedliwości;
2. poselski projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych (druk nr 945), który wprowadzał zmianę modelu postępowania przygotowawczego poprzez powołanie instytucji sędziego do spraw postępowania przygotowawczego oraz wprowadzenie nowej podstawy umorzenia postępowania przygotowawczego, która ogranicza obowiązującą w procedurze karnej zasadę legalizmu (umorzenie postępowania w sprawie o występki zagrożony karą pozbawienia wolności do lat 3 bądź alternatywnie karą alternatywnie karą grzywny, ograniczenia lub pozbawienia wolności albo innych enumeratywnie wymienionych występków, za zgodą pokrzywdzonego, jeżeli skazanie oskarżonego byłoby oczywiście niecelowe);
3. poselski projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny (druk nr 378), który przewidywał dekryminalizację występkę określonego w art. 178a § 2 k.k. polegającego na prowadzeniu w stanie nietrzeźwości lub pod wpływem środka odurzającego na drodze publicznej, w strefie zamieszkania lub w strefie ruchu innego pojazdu niż mechaniczny.

Podstawą prac w Sejmie był projekt rządowy. Wniesiona przez wnioskodawcę autopoprawka do projektu poselskiego (druk 945) uchyliła zdecydowaną większość projektowanych w nim zmian.

W dniu 13 czerwca 2013 r. Prokurator Generalny, w toku posiedzenia Komisji Nadzwyczajnej do spraw zmian w kodyfikacjach, przedstawił kompleksowe stanowisko dotyczące propozycji objętych rządowym projektem nowelizacji Kodeksu postępowania karnego. Prokurator Generalny, podkreślając pierwszoplanowe znaczenie sprawiedliwego charakteru rozstrzygnięć w przedmiocie odpowiedzialności karnej, w swoim wystąpieniu zasygnalizował zagrożenia związane z przyszłym stosowaniem projektowanych rozwiązań, ukierunkowanych na radykalne pogłębienie zasady kontrydiktoryjności na jurysdykcyjnym etapie procesu karnego, prowadzące do nadania tej zasadzie priorytetowego charakteru, wśród których za najbardziej istotne uznał niebezpieczeństwo ukształtowania się praktyki



prowadzącej do zastąpienia w polskim procesie karnym zasady prawdy materialnej zasadą prawdy formalnej.

Odnosząc się do szczegółowych propozycji objętych projektem, Prokurator Generalny podkreślił, iż radykalne ograniczenie możliwości przeprowadzania przez sąd dowodów z urzędu rodzi ryzyko sprowadzenia roli tego organu procesowego do roli biernego obserwatora postępowania, to zaś – uniemożliwiając sądowi uzupełnienie postępowania dowodowego zgodnie z własną oceną kompletności przeprowadzonych w jego toku czynności rodzić będzie ryzyko niesprawiedliwych rozstrzygnięć, które mogą przejawiać się zarówno w uwolnieniu od odpowiedzialności rzeczywistego sprawcy przestępstwa, jak i w pociągnięciu do odpowiedzialności karnej osoby niewinnej.

W swoim wystąpieniu Prokurator Generalny zwrócił również uwagę na niemożność zagwarantowania udziału w postępowaniu sądowym w każdym wypadku tego prokuratora, który sporządził akt oskarżenia. Jako powody wskazał m.in. wynikający z obowiązujących przepisów sposób przydzielania spraw do referatów sędziowskich, uniemożliwiający jakiegokolwiek powiązanie prokuratora kierującego akt oskarżenia i wyznaczanych składów orzekających, jak również możliwość wyznaczania przez różne składy orzekające, a nawet różne sądy, na ten sam termin rozpraw w różnych sprawach, w których ten sam prokurator był autorem aktu oskarżenia.

Podkreślając powyższe okoliczności, Prokurator Generalny wskazał, iż postulat udziału w rozprawie autora aktu oskarżenia, konieczny dla prawidłowego funkcjonowania przewidzianego w projekcie skrajnie kontrydiktoryjnego modelu postępowania sądowego, w bardzo wielu sprawach będzie niemożliwy do spełnienia z przyczyn niezależnych od starań poszczególnych prokuratorów i przyjętych przez prokuraturę w tym zakresie rozwiązań organizacyjnych. Prokurator Generalny zaakcentował potrzebę wprowadzenia przez Ministra Sprawiedliwości rozwiązań umożliwiających prokuratorowi uzyskiwanie w toku postępowania sądowego dostępu do całości akt sprawy, a ponadto podkreślił celowość równoległego prowadzenia prac legislacyjnych nad projektami rozporządzeń wykonawczych dopełniającymi rozwiązania projektowanej nowelizacji, od których jakości również zależne jest powodzenie proponowanej reformy postępowania karnego

Najistotniejszą zmianą przewidzianą w projekcie poselskim, jaka w toku prac w Podkomisji została wprowadzona do projektu rządowego była nowelizacja art. 143 § 1 pkt 2 k.p.k., zgodnie z którą protokolarne przesłuchanie świadka - co do zasady - nie będzie możliwe na etapie postępowania przygotowawczego (wymagana będzie notatka urzędowa (proj. art. 143 § 2 k.p.k.), z wyjątkami przewidzianymi w projektowanych przepisach art. 312a (fakultatywnie

przez sąd ma wniosek jeżeli zachodzi uzasadniona obawa, że świadka nie będzie można przesłuchać na rozprawie albo jego zeznania mają zasadnicze znaczenie dla sprawy) i w art. 312b (prokurator lub policja w sytuacjach niecierpiących zwłoki, z zatwierdzeniem przez sąd takiego protokołu, który w przypadku odmowy zatwierdzenia przekształca się w notatkę urzędową).

Prokurator uczestniczący w posiedzeniu Podkomisji wskazał na szereg poważnych konsekwencji wynikających z wprowadzenia tej zmiany i podniósł, iż dowód z zeznań świadka jest z reguły podstawowym dowodem w sprawie karnej. W proponowanym w projekcie rządowym skrajnie kontradyktoryjnym postępowaniu sądowym właściwa i procesowa możliwość zabezpieczenia dowodu z zeznań świadka, które z reguły stanowią podstawę aktu oskarżenia, jest bezwzględną koniecznością. Sporządzenie bezwartościowych procesowo notatek urzędowych z rozmów ze świadkami doprowadzi do znacznego wzrostu liczby spraw, które przed sądem zakończą się wyrokami uniewinniającymi. Z praktyki sądowej wynika, jak destrukcyjny wpływ na możliwość odtworzenia śladów pamięciowych ma upływ czasu. Będzie to miało oczywisty wpływ na ocenę wiarygodności świadka i w konsekwencji na wynik procesu. W sprawach skomplikowanych pod względem faktycznym, gdzie istotną rolę odgrywają szczegóły, które najszybciej ulegają zniekształceniom pamięciowym, ryzyko związane z brakiem procesowego zabezpieczenia zeznań na wczesnym etapie postępowania karnego jest ewidentne.

Prokurator argumentował także, że przepis art. 143 k.p.k. w powyższym brzmieniu stanowi zagrożenie dla celów postępowania przygotowawczego, a przede wszystkim dla interesu publicznego, którego rzecznikiem w postępowaniu karnym jest oskarżyciel publiczny. W interesie publicznym jest bowiem, aby organy prowadzące postępowanie przygotowawcze mogły działać skutecznie, tak aby wykryć sprawcę przestępstwa, zebrać dowody i doprowadzić przed sądem do jego skazania. Nadto wymieniony przepis powoduje szereg negatywnych konsekwencji w zakresie stosowania innych instytucji przewidzianych w obowiązującej i projektowanej procedurze karnej, w szczególności w zakresie stosowania wszystkich środków zapobiegawczych, przeprowadzenia dowodu z zeznań świadka anonimowego i świadka koronnego, kontroli odwoławczej postanowień o odmowie wszczęcia lub umorzeniu postępowania, trybów konsensualnych, istotnych trudności w opracowaniu opinii biegłego. Wypada podkreślić, że w konsekwencji omawiany przepis w drodze kolejnej autopoprawki został z projektu usunięty.

W odniesieniu do proponowanych przepisów dotyczących postępowania przyspieszonego przedstawiciel Prokuratora Generalnego zaproponował skreślenie

projektowanego przepisu art. 517c § 3 k.p.k., w którym wprowadzano obowiązek osobistego przesłuchania przez prokuratora podejrzanego, jeżeli zachodzą warunki do wystąpienia z wnioskiem do sądu w trybie art. 335 k.p.k., wskazując na argumenty natury pragmatycznej związane z tym trybem, zbędny i niczym nie uzasadniony formalizm wpływający na przedłużenie postępowania, którego nie przewiduje nawet tryb zwyczajny. Stosowna poprawka została przyjęta. Podobnie zgodnie z przedstawioną propozycją prokuratora Podkomisja do katalogu podmiotów, które są wyłączone z możliwości przeprowadzenia mediacji, dodała asesora prokuratorskiego (proj. art. 23a § 3 k.p.k.).

Podkomisja podzieliła również wyrażony przez prokuratora pogląd o niezasadności i niecelowości poszerzenia uprawnienia zatrzymanego w zakresie dostępu do akt sprawy.

### **Komisja Sprawiedliwości i Praw Człowieka**

Podkomisja nadzwyczajna do rozpatrzenia rządowego *projektu ustawy o zmianie ustawy o prokuraturze, ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz ustawy o Sądzie Najwyższym (druk 1502)*.

Projekt wprowadzał zmniejszenie do 80 % wysokości wynagrodzenia przysługującego prokuratorom i sędziom za okres niezdolności do pracy z powodu choroby. W projektowanych zmianach art. 51 ust. 1 ustawy o prokuraturze oraz odpowiednio art. 94 § 1a ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, a także art. 45 § 5a ustawy o Sądzie Najwyższym, wśród wyjątków utrzymujących 100 % wynagrodzenia za czas choroby wymieniono „chorobę powstałą ze szczególnymi właściwościami lub warunkami wykonywania czynności prokuratora” (odpowiednio sędziego).

W toku procesu legislacyjnego oraz podczas prac komisji sejmowej prokurator uczestniczący w posiedzeniu podnosił, że wyżej wskazane pojęcie nie znajduje oparcia w przepisach nowelizowanych ustaw, bowiem nie jest zdefiniowane oraz brak jest trybu orzekania o przewidzianej w nim okoliczności.

W toku prac komisji sejmowej została zgłoszona poprawka, zgodnie z którą za chorobę powstałą w związku ze szczególnymi właściwościami lub warunkami wykonywania czynności prokuratora uznaje się chorobę spowodowaną działaniem czynników szkodliwych występujących w miejscu wykonywania czynności prokuratora. W razie ujawnienia u prokuratora choroby, co do której zachodzi podejrzenie, że powstała w okolicznościach przewidzianych wyżej wskazanym przepisem, prokurator bezpośrednio przełożony z urzędu lub na wniosek prokuratora kieruje go do orzecznika ZUS.

Prokurator uczestniczący w posiedzeniu komisji podniósł, iż proponowany przepis, jakkolwiek stanowi próbę usunięcia istotnej wady projektu, to nie zawierając chociażby otwartego katalogu czynników szkodliwych oraz nie wskazując ich charakteru (wewnętrzne - zewnętrzne; stałe - przemijające) jest na tyle ogólny, iż może spowodować poważne trudności w praktycznym stosowaniu, a negatywne konsekwencje tego poniosą prokuratorzy i sędziowie.

Projektodawcy argumentowali natomiast, że ich zdaniem nie jest celowe i możliwe doprecyzowanie powyższego przepisu. Ewentualne wątpliwości zostaną rozstrzygnięte w toku praktycznego stosowania tego przepisu przez lekarzy orzeczników ZUS, a także przez orzecznictwo sądowe. Podkomisja przyjęła zgłoszoną poprawkę.

W związku z przewidywanymi w przedmiotowym projekcie rozwiązaniami Prokurator Generalny w piśmie skierowanym do Ministra Sprawiedliwości z dnia 8 listopada 2013 r. zawarł propozycję zgłoszenia autopoprawki przewidującej możliwość przyznania sędziemu lub prokuratorowi dodatku specjalnego z tytułu zastępowania sędziego lub prokuratora w czynnościach służbowych nieobecnego w pracy z powodu choroby lub urlopu macierzyńskiego przedstawiając skonkretyzowaną propozycję uzupełnienia rządowego projektu ustawy.

W odpowiedzi na ten postulat Minister Sprawiedliwości w piśmie z dnia 28 listopada 2013 r., wskazując na kilka praktycznych problemów związanych z funkcjonowaniem proponowanego rozwiązania, mając w szczególności na względzie zaawansowanie prac nad przedmiotowym projektem, za zasadne uznał pozostawienie przepisu w niezmiennym kształcie, jednocześnie nie wykluczając w przyszłości podjęcia prac w kierunku postulowanym przez Prokuratora Generalnego.

### **Komisja Regulaminowa i Spraw Poselskich oraz Komisja Sprawiedliwości i Praw Człowieka**

Podkomisja nadzwyczajna do rozpatrzenia *poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o prokuraturze, ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora, ustawy o ochronie danych osobowych, ustawy o Instytucie Pamięci Narodowej- Komisja Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu oraz ustawy o Rzeczniku Praw Dziecka (druk nr 1195)*. Wskazany projekt ustawy miał na celu modyfikację aktualnie unormowanego immunitetu w zakresie wykroczeń wobec niektórych podmiotów, w tym prokuratorów, poprzez umożliwienie wyrażenia zgody na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej w przypadku popełnienia wykroczenia przeciwko bezpieczeństwu i porządkowi w komunikacji wyszczególnionego w Rozdziale XI Kodeksu wykroczeń.

W toku posiedzenia podkomisji nadzwyczajnej została zgłoszona poprawka do art. 1 projektu ustawy polegająca na dodaniu ust. 4 w art. 54a do ustawy o prokuraturze stanowiącego, że ust. 2 i 3 wymienionego przepisu nie stosuje się do wykroczenia, o którym mowa w art. 87 § 1a Kodeksu wykroczeń.

Powyższa poprawka miała na celu wyłączenie możliwości poddania się prokuratora ukaraniu wyłącznie w postępowaniu mandatowym w przypadku popełnienia wykroczenia prowadzenia w stanie nietrzeźwości innego pojazdu niż mechaniczny (art. 87a § 1a k.w. – wprowadzony do Kodeksu wykroczeń. „dużą” nowelizacją k.p.k.).

W dyskusji nad poprawką prokurator prezentował pogląd, że nie jest ona konieczna z uwagi na treść art.96 § 2 Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia, który wyłącza tryb mandatowy w przypadku wykroczenia, za które należałoby orzec środek karny, a za wykroczenie z art. 87 § 1a k.w. można orzec środek karny w postaci zakazu prowadzenia pojazdów (art. 87 § 4 k.w.). Stanowisko prokuratury w powyższej kwestii sprowadzało się do tezy, iż ukaranie prokuratora mandatem karnym wyłącza możliwość wszczęcia i prowadzenie wobec prokuratora postępowania dyscyplinarnego dotyczącego tego samego czynu.

W głosowaniu Podkomisja odrzuciła zgłoszoną poprawkę i przyjęła art. 1 projektu ustawy bez zmian.

W toku prac w Podkomisji podnoszono, iż proponowane brzmienie art. 54a ust. 1 ustawy o prokuraturze nasuwa wątpliwości, czy zastosowanie trybu mandatowego wobec prokuratora, który wyraził zgodę na przyjęcie mandatu karnego albo uiszczenie grzywny, w przypadku ukarania mandatem karnym zaocznym, wyłącza odpowiedzialność dyscyplinarną. Niemniej jednak w celu usunięcia jakichkolwiek wątpliwości wskazano, że przygotowana zostanie stosowna poprawka.

## **Komisje Senackie**

**Komisja Ustawodawcza Senatu RP** oraz **Komisja Praw Człowieka, Praworządności i Petycji**, których przedmiotem było rozpatrzenie poselskiego *projektu ustawy o zmianie ustawy o wykonywaniu kary pozbawienia wolności poza zakładem karnym w systemie dozoru elektronicznego*(druk senacki nr 370).

Projekt proponował zmianę charakteru ustawy z ustawy epizodycznej, rozszerzał zakres przedmiotowy stosowania ustawy na inne niż kara pozbawienia wolności środki przewidziane przez prawo karne tj. środki zapobiegawcze, środki karne i środki zabezpieczające oraz przewidywał rozwiązania normatywne w zakresie procedury wyboru upoważnionego do obsługi systemu podmiotu dozoru.

W związku z opinią Biura Legislacyjnego Senatu, że projekt ustawy wymaga poprawek w zakresie określenia szczegółowych zasad wykonywania środków karnych zapobiegawczych i zabezpieczających, których wykonanie łączy się z użyciem aparatury monitorującej, zgłoszono poprawkę do ustawy.

Ponieważ wprowadzenie do projektu ustawy zmian, które mogłyby konwalidować dostrzeżone uchybienia, a które spowodowałyby przekroczenie zakresu dopuszczalnych poprawek do projektu ustawy na etapie prac legislacyjnych prowadzonych w Senacie, zaproponowano poprawkę dotyczącą skreślenia regulacji odnoszących się do zasad wykonywania środków zapobiegawczych, środków karnych i środków zabezpieczających przy użyciu aparatury monitorującej. Uczestniczący w posiedzeniu Komisji przedstawiciel prokuratury uznał zgłoszoną poprawkę za zasadną. Komisja Ustawodawcza oraz Komisja Praw Człowieka, Praworządności i Petycji przyjęła ustawę wraz z powyższą poprawką.

## **Konferencje uzgodnieniowe, w których udział wzięli przedstawiciele Prokuratora Generalnego**

### **Ministerstwo Sprawiedliwości**

W dniach od 18 do 20 września 2013 r. w Ministerstwie Sprawiedliwości przedstawiciel Prokuratury Generalnej wziął udział w konferencji uzgodnieniowej dotyczącej *projektu ustawy o zmianie ustaw regulujących warunki dostępu do wykonywania niektórych zawodów*, w odniesieniu do którego Prokurator Generalny, w trybie art. 3 ust. 1 pkt 9 ustawy o prokuraturze, przedstawił opinię odnoszącą się do propozycji kolejnego poszerzenia możliwości dostępu do określonej działalności zawodowej poprzez liberalizację aktualnych wymogów prawnych, określających możliwość wykonywania określonego zawodu, zawartą w pismach z dnia 1 i 22 sierpnia 2013 r., skierowanych do Ministra Sprawiedliwości.

Projektodawca przyjął i uznał za zasadne uwagi Prokuratora Generalnego zgłoszone do przedmiotowego projektu w zakresie zmian proponowanych w następujących ustawach:

- 1) o zawodzie felczera (art. 1 projektu), (uwaga Prokuratora Generalnego była tożsama ze stanowiskiem Rządowego Centrum Legislacji, że zmiany proponowane przez Ministerstwo Zdrowia są sprzeczne z przedmiotem ustawy, Ministerstwo Sprawiedliwości proponuje zrezygnowanie z tej zmiany);
- 2) o broni i amunicji (art. 8 projektu) oraz w ustawie o wykonywaniu działalności gospodarczej w zakresie wytwarzania i obrotu materiałami wybuchowymi, bronią,

amunicją oraz wyrobami o przeznaczeniu wojskowym lub policyjnym (art. 14 projektu);

- 3) Kodeksie postępowania cywilnego;
- 4) o rzecznikach patentowych (art. 13 projektu);
- 5) o zawodzie tłumacza przysięgłego (art. 16 projektu) (w części dotyczącej zawieszenia tłumacza przysięgłego w czynnościach, natomiast w zakresie uwagi dotyczącej zmniejszenia wymogu wykształcenia tłumaczy przysięgłych projektodawca wprowadził konieczność ukończenia studiów na poziomie pierwszym);
- 6) o obrocie instrumentami finansowymi (art. 17 projektu);
- 7) o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych (w odniesieniu do uwagi dotyczącej kar pieniężnych projektodawca wyjaśnił, że proponowany system kar pieniężnych uszczelnia możliwość ich skuteczności i zapobiega możliwości unikania kar).

W odniesieniu do uwag zgłoszonych w zakresie ustawy o giełdach towarowych (art. 10 projektu) oraz ustawy o obrocie instrumentami finansowymi (art. 17 projektu), projektodawca wskazał, że proponowane zmiany nie przewidują zniesienia zawodu maklera papierów wartościowych oraz zawodu doradcy inwestycyjnego.

W zakresie zmian w ustawie o muzeach (art. 6 pkt 1) polegających m.in. na dodaniu nowego rozdziału 4a, obejmującego regulacje dotyczące ochrony prawnej rzeczy ruchomych o wartości historycznej, artystycznej lub naukowej wypożyczonych z zagranicy na wystawę czasową organizowaną na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (tzw. immunitet muzealny), Prokurator Generalny sformułował uwagę, że regulacje te są z pewnością ważne dla realizacji ochrony prawnej tego rodzaju dóbr kultury, ale całkowicie niezwiązane z celem kolejnej ustawy deregulacyjnej. Tożsame uwagi zgłosiło Rządowe Centrum Legislacji oraz Prokuratoria Generalna. Ministerstwo Sprawiedliwości podzieliło argumentację Prokuratora Generalnego, że proponowana zmiana nie dotyczy przedmiotu projektu, niemniej brak takich rozwiązań w Polsce utrudnia organizowanie międzynarodowych wydarzeń muzealnych i przynosi wymierne straty, a proponowana zmiana jest zgodna z zaleceniami formułowanymi przez grupy robocze Komisji Europejskiej i realizuje politykę kulturalną Unii Europejskiej. Decyzję, czy materiał ten zostanie włączony do projektu, podejmie Rada Ministrów.

Prokurator Generalny przyjął wyjaśnienia i uznał za zasadny sposób rozstrzygnięcia przez projektodawcę zgłoszonych przez niego uwag do przedmiotowego projektu.

## **Ministerstwo Spraw Wewnętrznych**

Przedstawiciel Prokuratury Generalnej wziął udział w konferencji uzgodnieniowej, która odbyła się w dniach od 9-14 października 2013 r., i dotyczyła *projektów: ustawy o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i ustawy o Agencji Wywiadu*, do których Prokurator Generalny wniósł zastrzeżenia m.in. dotyczące katalogu przestępstw, także typów przestępstw kwalifikowanych przez następstwo, a więc czynów umyślno-nieumyślnych, w których możliwa byłaby kontrola operacyjna, braku precyzyjnego określenia, na poziomie ustawy, katalogu przestępstw umożliwiających wykonywanie przez Agencję Wywiadu kontroli operacyjnej.

Większość uwag Prokuratora Generalnego zgłoszonych do projektów została uwzględniona przez projektodawcę, skutkując stosowną modyfikacją przepisów, których uwagi dotyczyły. Spośród zgłoszonych uwag nie uwzględniono uwagi odnoszącej się do zawężenia projektowanej właściwości Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, w wypadku czynów z art. 231 k.k., do przestępstw kwalifikowanych na podstawie § 1 tego artykułu. Argumentacja przedstawiona przez projektodawcę wskazywała na to, iż jest to rozwiązanie uzgodnione z Centralnym Biurem Antykorupcyjnym, mające na celu podział właściwości w zakresie zapobiegania i zwalczania przestępstw określonych w tym artykule Kodeksu karnego pomiędzy obiema służbami.

## **Rządowe Centrum Legislacji**

W dniach od 16 do 18 grudnia 2013 r., w Rządowym Centrum Legislacji przedstawiciele Prokuratora Generalnego wzięli udział w Komisji Prawniczej rozpatrującej *projekty: ustawy – Prawo o prokuraturze i ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę - Prawo o prokuraturze*, opracowanych przez Ministra Sprawiedliwości. W Komisji Prawniczej wzięli również udział przedstawiciele Naczelnej Prokuratury Wojskowej. Przedmiotem rozpoznania Komisji Prawniczej były projekty ww. ustaw przyjęte przez Stały Komitet Rady Ministrów w dniu 28 listopada 2013 r.

Prace Komisji Prawniczej dotyczące wymienionych projektów kontynuowane były w dniach 7-10, 14-15 i 30-31 stycznia 2014 r. oraz w dniu 4 lutego 2014 r., również z udziałem przedstawicieli Prokuratora Generalnego.

## **Wykładnia prawa**

Ważnym aspektem działalności Prokuratora Generalnego w 2013 r. była wykładnia przepisów prawa i przygotowywanie opinii, które pozwoliłyby na właściwie stosowanie przepisów prawa.



Prokurator Generalny dostrzegł m.in. potrzebę wyjaśnienia wątpliwości w zakresie regulacji związanych z wykładnią przepisów w odniesieniu do konieczności prowadzenia poszerzonych postępowań sprawdzających wobec prokuratorów wojskowych, pełniących obowiązki służbowe za granicą i w kraju, ubiegających się o dostęp do informacji niejawnych międzynarodowych lub o dostęp do informacji niejawnych, który ma wynikać z umowy międzynarodowej zawartej przez Rzeczpospolitą Polską. Problem ten i wątpliwości związane ze stosowaniem przepisów ustawy z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz. U. Nr 182, poz. 1228), zasygnalizował Naczelny Prokurator Wojskowy w związku z odmienną wykładnią przepisów w tym zakresie przedstawioną przez Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz przez Szefa Służby Kontrwywiadu Wojskowego. Wskazana rozbieżność wykładni w tym zakresie wiązała się z interpretacją zarówno przepisów ustawy z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych, jak i ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz ustawy o prokuraturze. Szef Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, powołując się na art. 34 ust. 11 ustawy o ochronie informacji niejawnych, wyraził pogląd o konieczności przeprowadzenia poszerzonego postępowania sprawdzającego wobec prokuratora wojskowego ubiegającego się o dostęp do informacji „niejawnych międzynarodowych” lub o dostęp do informacji niejawnych, który ma wynikać z umowy międzynarodowej zawartej przez Rzeczpospolitą Polską. Rozstrzygnięcie wątpliwości dotyczących dostępu prokuratora wojskowego do takich informacji było związane z prowadzonymi postępowaniami przygotowawczymi i wykonywanymi zdaniami w czasie misji pełnionej w Polskim Kontyngencie Wojskowym w Islamskiej Republice Afganistanu.

Prokurator Generalny w piśmie skierowanym do Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego podniósł, że ustawodawca w ustawie z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych zrezygnował z pojęć: „tajemnica państwowa” oraz „tajemnica służbowa” i ustanowił kryteria, według których klasyfikuje się informacje niejawne. Kryteria te związane są z treścią informacji oraz z negatywnymi skutkami, jakie dla interesów państwa mogłoby przynieść ich ujawnienie. Możliwość nadawania klauzuli „ściśle tajne” została ograniczona do informacji, których ujawnienie spowodowałoby wyjątkowo poważne szkody dla Polski, a które dotyczą polityki międzynarodowej i obronności państwa, czynności operacyjno-rozpoznawczych służb wywiadu i kontrwywiadu, bądź też mają bezpośrednie znaczenie dla niepodległości i porządku konstytucyjnego RP. Z kolei nadanie klauzuli „tajne” dotyczy informacji, których ujawnienie spowodowałoby poważne szkody dla państwa w obszarze polityki międzynarodowej, obronności, ochrony suwerenności i porządku konstytucyjnego, interesów gospodarczych państwa, a także działań operacyjno-

rozpoznawczych służb do tego uprawnionych. Wypada również podkreślić, że przywołana ustawa posługuje się pojęciem „*informacje niejawne organizacji międzynarodowych*”, a nie pojęciem „*informacje niejawne międzynarodowe*”. W swoim stanowisku Prokurator Generalny wskazał, że norma zawarta w art. 5 ust. 5 ustawy o ochronie informacji niejawnych stanowi, iż informacje niejawne przekazywane przez organizacje międzynarodowe lub inne państwa na podstawie umów międzynarodowych oznacza się polskim odpowiednikiem posiadanej klauzuli tajności.

Prokurator Generalny w przedstawionej wykładni przepisów podkreślił, że konsekwencją uchwalenia nowej ustawy o ochronie informacji niejawnych było znowelizowanie innych ustaw, w tym ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych (art. 139 ustawy o ochronie informacji niejawnych) oraz ustawy o prokuraturze (art. 88 ustawy o ochronie informacji niejawnych). Zmiany w zakresie wymienionych ustaw związane były z wprowadzeniem nowego pojęcia tajemnicy prawnie chronionej i dotyczyły zmiany treści składanego przez sędziego lub prokuratora ślubowania, ochrony informacji zawartych w oświadczeniu o stanie majątkowym oraz kwestii przeprowadzania dowodów w postępowaniu dyscyplinarnym. Nowe brzmienie art. 85 § 4 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, do stosowania którego odwołuje się w art. 62a ustawa o prokuraturze, stanowi, że wobec osoby pełniącej urząd na stanowisku sędziego postępowania sprawdzającego przewidzianego w ustawie z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz. U. Nr 182, poz. 1228) nie przeprowadza się. Przywołane przepisy stanowią, że przed przystąpieniem do pełnienia obowiązków sędziego zapoznaje się z przepisami o ochronie informacji niejawnych i składa oświadczenie o znajomości tych przepisów. Informacje niejawne mogą więc być udostępnione sędziemu tylko w zakresie niezbędnym do pełnienia urzędu na stanowisku sędziowskim, pełnienia powierzonych funkcji lub wykonywania powierzonych czynności.

Prokurator Generalny podkreślił, że w przepisach poszczególnych procedur zawarte są pewne ograniczenia w zakresie dostępu sądu bądź prokuratora w toku rozpoznawania sprawy do informacji niejawnych, ale nie przekreślają one ogólnej zasady, że sędzia lub prokurator powinien mieć do nich dostęp, jeżeli jest to niezbędne dla prawidłowego rozstrzygnięcia sprawy. W art. 85 § 4 u.s.p., w brzmieniu przytoczonym wyżej, wskazano bowiem zakres, w jakim informacje niejawne mogą być udostępnione sędziemu, a więc tylko w takim, jaki jest niezbędny do pełnienia urzędu na stanowisku sędziowskim, pełnienia powierzonych funkcji lub wykonania powierzonych czynności.

Zdaniem Prokuratora Generalnego przepis art. 85 u.s.p. oraz paralelny przepis art. 48 ustawy o prokuraturze należy niewątpliwie zakwalifikować jako *lex specialis*, mające

pierwszeństwo przed przepisami w tym zakresie ogólnymi, co oznacza, że sędziowie i prokuratorzy wykonujący zadania wymagające dostępu do informacji niejawnych w zakresie objętym przepisami Kodeksu postępowania karnego, Kodeksu postępowania cywilnego, a także innych ustaw, w których przyznano im określone kompetencje i powierzono określone zadania, nie podlegają postępowaniom sprawdzającym prowadzonym na podstawie ustawy o ochronie informacji niejawnych. O takiej systemowej wykładni prawa decyduje zasada prawna oznaczająca, że prawo o większym stopniu szczegółowości, pochodzące z aktów prawnych tej samej rangi, np. z dwóch ustaw, obowiązujące w tym samym czasie, należy stosować przed prawem ogólniejszym, jakim w tym przypadku jest ustawa z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych.

Prokurator Generalny wskazał, że ta zasada odnosi się również do argumentów przedstawionych przez Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, że obowiązek przeprowadzenia wobec prokuratorów poszerzonego postępowania sprawdzającego przed uzyskaniem przez nich dostępu do informacji niejawnych „międzynarodowych” wynika wprost ze zobowiązań międzynarodowych przyjętych przez Rzeczpospolitą Polską, takich jak Umowa między stronami Traktatu Północnoatlantyckiego o ochronie informacji z dnia 6 marca 1997 r., w której strony zobowiązały się do tego, że będą chronić i zabezpieczać informacje m.in. oznaczone jako niejawne wytworzone przez NATO. Wykonanie tych zobowiązań zapewniają przepisy ustawy o ochronie informacji niejawnych, których stosowanie w odniesieniu do prokuratorów ustalają przepisy szczególne. W odniesieniu do omawianego zagadnienia i odmiennej wykładni przepisów wywiązała się polemika, w której Prokurator Generalny nie podzielił argumentacji zaprezentowanej przez Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i podtrzymał wyrażone w tej sprawie stanowisko.

Prokurator Generalny na prośbę Komendanta Głównego Policji przedstawił stanowisko w zakresie wykładni norm zawartych w przepisach ustawy z dnia 27 września 2013 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2013 r. poz. 1247), w art. 27 i 32, w których ustawodawca zawarł regulacje odnoszące się do kwestii obowiązywania norm procesowych, a nie karnomaterialnych.

Wyrażona przez Prokuratora Generalnego opinia przedstawiała zasadę rozumienia przepisów intertemporalnych i wskazywała, że w przypadku braku odrębnych, szczególnych regulacji ustawa procesowa znajduje zastosowanie bezpośrednio po wejściu jej w życie, również do postępowań wszczętych przed dniem wejścia w życie ustawy, przy czym czynności dokonane w sposób zgodny z dotychczasowymi regułami procesowymi są ważne i skuteczne,

a więc nie zachodzi konieczność ich powtarzania. W opinii wskazano, że w prawie karnym procesowym zasadniczo nie obowiązuje zasada *lex mitior agit* (zasada obowiązywania ustawy względniejszej).

W opinii wskazano, że ustawa karna procesowa nie jest podstawą do pociągnięcia określonej osoby do odpowiedzialności karnej, a określa jedynie formę, w której kwestia odpowiedzialności karnej ma zostać ustalona. W opinii przedstawiono, że norma zawarta w art. 27 ustanawia ogólną regułę prymatu nowej ustawy procesowej, która winna znaleźć zastosowanie do spraw wszczętych przed dniem wejścia w życie ustawy, natomiast art. 32 stanowi normę o charakterze szczególnym w stosunku do normy art. 27, stanowiąc, że dochodzenie, śledztwo albo postępowanie sądowe wszczęte lub prowadzone przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy jest prowadzone nadal w dotychczasowej formie lub trybie i mają do niego zastosowanie przepisy szczególne dotyczące tej formy lub trybu postępowania w brzmieniu dotychczasowym, z wyjątkiem art. 517g § 1 oraz art. 517i § 2. Prokurator Generalny w wyrażonym stanowisku wskazał, że wskazane normy procesowe wejdą w życie wraz z zasadniczą częścią analizowanej ustawy.

Prokurator Generalny w swoim stanowisku podkreślił również, że ustawa z dnia 27 września 2013 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw zawiera własną, autonomiczną regulację reguł intertemporalnych prawa karnego materialnego, określoną w art. 50 ust. 1 - 4, wskazując, że w kwestiach nieuregulowanych w art. 50 znajdą zastosowanie ogólne reguły art. 4 k.k. W opinii podkreślono, że zmiany normatywne wprowadzone ustawą z dnia 27 września 2013 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw, które będą obowiązywać z dniem 9 listopada 2013 r. dotyczą zarówno prawa karnego materialnego (częściowa depenalizacja przestępstwa z art. 178a § 2 k.k. oraz modyfikacja wartości kwoty przepołowienia w odniesieniu do tzw. przepołowionych typów czynów zabronionych), jak i prawa procesowego. W podsumowaniu Prokurator Generalny wskazał, że w zakresie zmian normatywnych prawa materialnego zastosowanie znajdą reguły art. 50 analizowanej ustawy oraz art. 4 k.k. Przepisy procesowe, wobec braku szczególnych regulacji, wejdą w życie z dniem 9 listopada 2013 r., bez konieczności rozważania kwestii ustawy względniejszej. W odniesieniu do wszczętych postępowań karnych, które po wejściu analizowanych norm prawnych będą miały za przedmiot czyn zabroniony będący wykroczeniem, na etapie postępowania przygotowawczego konieczne będzie wydanie decyzji o umorzeniu postępowania w sprawie o przestępstwo i po uprawomocnieniu się tej decyzji podjęcie

odpowiednich czynności w kierunku pociągnięcia sprawcy do odpowiedzialności za wykroczenie.

W Biurze Prokuratora Generalnego przygotowano ponadto opinie w zakresie wykładni przepisów prawa, które dotyczyły kwestii związanych procedurą uchylenia immunitetu posła i ustalenia momentu początkowego wszczęcia postępowania przeciwko określonej osobie obwinionej o popełnienie wykroczenia, problemu prawnego dotyczącego możliwości odmówienia stosowania art. 75 § 1 k.k. w zakresie, w jakim Trybunał Konstytucyjny wyrokiem z dnia 17 lipca 2013 r., w sprawie o sygn. SK 9/13, uznał ten przepis za niezgodny z Konstytucją RP, mimo że nie upłynął okres *vacatio legis*, po upływie którego przepis ten traci moc we wskazanym zakresie, a także w kwestiach zagadnień, w szczególności związanych ze statusem prokuratora, w kontekście zmian związanych z przepisami uchwalonymi ustawą z dnia 11 maja 2012 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2012 roku poz. 637), w której ustawodawca dokonał nowelizacji m.in. ustawy o prokuraturze oraz ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych, w zakresie dotyczącym uprawnień do przechodzenia w stan spoczynku, w szczególności podwyższenia wieku przejścia w stan spoczynku.

Podsumowując, w okresie od 1 stycznia 2013 r. do 31 grudnia 2013 r. do Biura Prokuratora Generalnego wpłynęły łącznie 64 wnioski o wykładnię przepisów:

- 32 - wnioski o interpretację przepisów z zakresu prawa karnego;
- 5 - wniosków o interpretację przepisów z zakresu prawa cywilnego;
- 1 - wniosek o interpretację przepisów z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych;
- 1 - wniosek o interpretację przepisów z zakresu prawa administracyjnego;
- 1 - wniosek o interpretację przepisów z zakresu prawa państwowego;
- 24 - wnioski o interpretację przepisów z zakresu ustroju prokuratury.



## **VIII. Podejmowanie innych czynności określonych w ustawach**

### **Realizacja obowiązków wynikających z ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 roku o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. z 1997 r., Nr 102, poz. 643, z późn. zm.)**

W roku 2013, tak jak w latach poprzednich, Biuro Spraw Konstytucyjnych przede wszystkim realizowało zadania Prokuratora Generalnego jako uczestnika postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym. Z ustawy o Trybunale Konstytucyjnym wynika, iż Prokurator Generalny jest uczestnikiem postępowania we wszystkich sprawach, którym Trybunał nada bieg. Oznacza to konieczność prezentowania przez Prokuratora Generalnego przed Trybunałem poglądów prawnych w nader szerokim zakresie, z uwagi na liczbę tego rodzaju spraw i ich różnorodność tematyczną (w postępowaniu przed Trybunałem kwestionowane są akty normatywne różnego szczebla w systemie źródeł prawa – ze wszystkich gałęzi prawa).

W sprawach rozpoznawanych przez Trybunał Konstytucyjny opracowywane są projekty pisemnych stanowisk Prokuratora Generalnego, a następnie prokuratorzy Biura Spraw Konstytucyjnych występują w imieniu Prokuratora Generalnego na rozprawach przed Trybunałem, przy czym uczestniczyć w tych rozprawach mogą tylko prokuratorzy Prokuratury Generalnej (wynika to wprost z art. 29 ust. 5 zdanie drugie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym).

W 2012 r. w Prokuraturze Generalnej opracowano 126 stanowisk Prokuratora Generalnego w sprawach rozpoznawanych przez Trybunał Konstytucyjny (w tym 11 dodatkowych), a w roku 2013 – 114 (w tym 8 dodatkowych). Wspomniane stanowiska dodatkowe przedstawione zostały – na żądanie Trybunału Konstytucyjnego – w przypadkach dołączenia przez Trybunał nowej sprawy do już zarejestrowanej i załatwionej w Prokuraturze Generalnej (poprzez przesłanie do Trybunału stanowiska Prokuratora Generalnego), co przeważnie dotyczyło spraw inicjowanych skargami konstytucyjnymi i pytaniami prawnymi, jak również w związku ze zmianą zakwestionowanego w danej sprawie stanu prawnego w okresie oczekiwania na wyznaczenie rozprawy przez Trybunał – już po przedstawieniu stanowisk przez uczestników postępowania. Podkreślić w związku z tym należy, że nigdy żądanie przez Trybunał stanowiska dodatkowego nie wynikało ze stwierdzenia przez Trybunał Konstytucyjny niekompletności lub innej wadliwości pierwotnego stanowiska Prokuratora Generalnego w danej sprawie.

W sprawozdaniu Prokuratora Generalnego z rocznej działalności prokuratury w roku 2011 wskazano, że w tymże roku 2011 wzrosła zdecydowanie ilość własnych wniosków

Prokuratora Generalnego skierowanych do Trybunału Konstytucyjnego (7 wniosków w porównaniu z 1 takim wnioskiem w roku 2010), a w sprawozdaniu za rok 2012 odnotowano, że w tym zakresie aktywności Prokuratora Generalnego utrzymała się tendencja wzrostowa – w Biurze Spraw Konstytucyjnych opracowano 9 takich wniosków oraz 1 wniosek dodatkowy – w związku z istotną zmianą stanu prawnego w okresie oczekiwania na rozpoznanie wniosku pierwotnego, pochodzącego jeszcze z roku 2010. W roku 2013 przygotowano i przesłano 10 wniosków do Trybunału Konstytucyjnego. Zostały one przyjęte przez Trybunał do merytorycznego rozpoznania, przy czym żaden z tych wniosków nie został jeszcze przez Trybunał rozpoznany. Ponadto w jednej sprawie Prokurator Generalny nie podjął jeszcze decyzji o skierowaniu przygotowanego wniosku do Trybunału Konstytucyjnego (o wnioskach przesłanych do Trybunału mowa jest w dalszej części niniejszego sprawozdania). Łącznie więc w roku 2013 w BSK opracowano 124 pisma procesowe wysłane do Trybunału Konstytucyjnego (106 stanowisk „pierwotnych”, 8 stanowisk dodatkowych i 10 własnych wniosków Prokuratora Generalnego) zawierające pogląd prawny Prokuratora Generalnego w sprawach podlegających rozpoznaniu przez Trybunał Konstytucyjny – w porównaniu ze 136 takimi pismami przygotowanymi w roku 2012.

Stanowiska i wnioski przygotowane w BSK w roku 2013 to, podobnie jak analogiczne opracowania z lat ubiegłych, analityczne materiały przygotowane z uwzględnieniem orzecznictwa i poglądów doktryny. W roku 2013 przygotowano zostało najobszerniejsze stanowisko przekazane do Trybunału Konstytucyjnego w całej historii Biura – liczące blisko 400 stron opracowanie zawierające analizę konstytucyjności różnych unormowań dotyczących spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych. Stanowiska Prokuratora Generalnego podpisuje Prokurator Generalny lub Zastępca Prokuratora Generalnego, a własne wnioski – Prokurator Generalny osobiście.

Część stanowisk oraz własne wnioski Prokuratora Generalnego do Trybunału Konstytucyjnego – po przekazaniu ich Trybunałowi – są publikowane na stronie internetowej Prokuratury Generalnej (dotyczy to spraw szczególnie interesujących dla środowiska prokuratorskiego i dla opinii publicznej), niezależnie od tego, że od roku 2011 pisma inicjujące postępowanie przed TK, a więc także własne wnioski Prokuratora Generalnego oraz pisma zawierające stanowiska uczestników postępowania, w tym również stanowiska PG we wszystkich sprawach rozpoznawanych przez Trybunał Konstytucyjny są publikowane na stronie internetowej Trybunału.

Godny odnotowania jest fakt, że w swoich orzeczeniach Trybunał Konstytucyjny w zdecydowanej większości wypadków podzielał dotychczas – przynajmniej co do istoty –



przedstawiane w opracowanych przez prokuratorów Prokuratury Generalnej stanowiskach poglądy prawne w kwestii konstytucyjności bądź niekonstytucyjności kwestionowanych regulacji, a w większości przypadków orzeczenia Trybunału były w pełni zgodne ze stanowiskiem prezentowanym przez Prokuratora Generalnego.

Na koniec roku 2013 do załatwienia pozostały 72 sprawy przekazane Prokuratorowi Generalnemu przez Trybunał Konstytucyjny, w porównaniu z 40 takimi sprawami na koniec roku 2012, przy porównywalnej w obu tych latach aktywności Prokuratora Generalnego w zakresie kierowania do Trybunału własnych wniosków

W roku 2013 wpłynęło z Trybunału Konstytucyjnego jeszcze więcej spraw niż w latach ubiegłych – 145 nowych i 8 żądań stanowiska dodatkowego, a zatem – łącznie 153 sprawy.

W 2012 r. odbyły się przed Trybunałem Konstytucyjnym 82 rozprawy, a w roku 2013 – 78 rozpraw w 81 terminach (wszystkie rozprawy zostały przeprowadzone z udziałem prokuratorów Prokuratury Generalnej). Zmniejszyła się natomiast liczba rozpraw przeprowadzonych przez Trybunał Konstytucyjny w pełnym składzie Trybunału – z 13 w 2012 r. do 10 w roku 2013, ale 3 spośród tych rozpraw odbyły się w dwóch terminach, co oznacza taką samą jak w roku 2012 liczbę dni rozprawowych (13) w pełnym składzie Trybunału. Zgodnie z ustawą o Trybunale, w rozprawach takich musi uczestniczyć osobiście Prokurator Generalny lub Zastępca Prokuratora Generalnego. W 2013 r. był to każdorazowo Zastępca Prokuratora Generalnego, wspólnie z dyrektorem Biura Spraw Konstytucyjnych.

W pełnym składzie Trybunał rozpoznaje m.in. sprawy z wniosku Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, kierowane w trybie tzw. kontroli prewencyjnej (przed podpisaniem ustawy) oraz inne sprawy o szczególnej doniosłości lub zawłości.

Przykładowo można wskazać następujące sprawy rozpoznane w 2013 r. przez Trybunał Konstytucyjny w pełnym składzie:

- o sygnaturze akt Kp 1/12, z wniosku Prezydenta RP, dotyczącego ustawy z dnia 31 sierpnia 2012 r. o zmianie ustawy o przygotowaniu finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012; zakwestionowany akt stanowił o możliwości stosowania przepisów ustawy z dnia 7 września 2007 r. o przygotowaniu finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012 także do przedsięwzięć Euro 2012 niezrealizowanych przed rozpoczęciem tego turnieju, przy czym ustawa zmieniająca miała wejść w życie z mocą wsteczną od dnia 8 czerwca 2012 r.; Trybunał Konstytucyjny – dzieląc pogląd Wnioskodawcy i Prokuratora Generalnego – uznał niekonstytucyjność takiego zabiegu legislacyjnego, który polegał na legalizacji ustawą zmieniającą określonych czynności (przeprowadzonych ponadto w szczególnym reżimie prawnym, ograniczającym

prawa obywatelskie i stawiającym w uprzywilejowanej pozycji wykonawców przedsięwzięć Euro 2012) z mocą wsteczną;

- o sygnaturze akt K 25/10, z wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich, odnoszącego się do unormowań zawartych w ustawie z dnia 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do gmin wyznaniowych żydowskich w Rzeczypospolitej Polskiej, w zakresie określającym udział jednostek samorządu terytorialnego w tak zwanych postępowaniach regulacyjnych, dotyczących nieruchomości, o których zwrot ubiegają się owe gminy; Trybunał Konstytucyjny podzielił pogląd Prokuratora Generalnego, iż art. 33 ust. 5 w związku z art. 33 ust. 2 zdanie trzecie tej ustawy należy rozumieć w ten sposób, iż nie wyłącza on innych niż odwołanie środków prawnych od orzeczeń Komisji regulacyjnej, a tym samym jest zgodny z art. 165 ust. 2 oraz art. 31 ust. 3, art. 77 ust. 2 i art. 78 Konstytucji RP;

- o sygnaturze akt K 27/12, z połączonych do wspólnego rozpoznania wniosków grupy posłów na Sejm RP oraz Krajowej Rady Sądownictwa, dotyczących art. 20 pkt 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych i art. 3 § 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. – Prawo o ustroju sądów wojskowych; Trybunał rozstrzygał dwa problemy konstytucyjne: czy Minister Sprawiedliwości (jako organ władzy wykonawczej) może w drodze rozporządzenia tworzyć i znosić sądy oraz ustalać ich siedziby i obszary właściwości, a także – czy upoważnienia do wydania takich rozporządzeń zostały prawidłowo skonstruowane; Trybunał – podziеляjąc pogląd Prokuratora Generalnego – uznał samo upoważnienie Ministra do podejmowania takich rozstrzygnięć za konstytucyjne (zgodne między innymi z zasadą podziału władzy), przy czym konkretne – wskazane wyżej – przepisy u.s.p. i u.s.w. zostały – także zgodnie ze stanowiskiem Prokuratora Generalnego – różnie ocenione z punktu widzenia prawidłowości ich konstrukcji, a mianowicie Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że art. 20 pkt 1 u.s.p. jest zgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji, zaś art. 3 § 3 u.s.w. narusza ten wzorzec kontroli z powodu braku jakichkolwiek wytycznych co do treści rozporządzenia;

- o sygnaturze akt P 46/11, zainicjowanej pytaniem prawnym Sądu Rejonowego w Gliwicach, dotyczącym konstytucyjności – wynikającego z art. 57 § 1 Kodeksu pracy – ograniczenia odpowiedzialności kontraktowej pracodawcy, polegającego na wyłączeniu stosowania przewidzianych w Kodeksie cywilnym ogólnych reguł naprawienia szkody wyrządzonej nienależytym wykonaniem zobowiązania (art. 471 k.c.) w przypadku rozwiązania przez pracodawcę umowy o pracę z pracownikiem bez wypowiedzenia; Trybunał – tak jak wnioskował Prokurator Generalny – uznał to ograniczenie za niearbitralne i uzasadnione konstytucyjnie;

- o sygnaturze akt K 33/12, z wniosku grupy posłów na Sejm RP, dotyczącego prawidłowości uchwalenia ustawy z dnia 11 maja 2012 r. o ratyfikacji decyzji Rady Europejskiej 2011/199/UE z dnia 25 marca 2011 r. w sprawie zmiany art. 136 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej w odniesieniu do mechanizmu stabilności dla państw członkowskich, których walutą jest euro; według wnioskodawców, uchwalenie tej ustawy stworzyło prawno-traktatowe podstawy do przekazania organizacji międzynarodowej – Europejskiemu Mechanizmowi Stabilności kompetencji organów władzy państwowej w niektórych sprawach, a zatem ustawa ratyfikacyjna powinna być uchwalona w szczególnym trybie przewidzianym w art. 90 Konstytucji (kwalifikowaną większością 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów/senatorów); Trybunał Konstytucyjny – tak jak Prokurator Generalny – nie podzielił stanowiska wnioskodawców i uznał, że zmiana art. 136 TFUE nie dotyczy kompetencji organów władzy państwowej, a tym samym nie może być mowy o przekazaniu takich kompetencji na rzecz organizacji międzynarodowej czy organu międzynarodowego;

- o sygnaturze akt K 7/12, z wniosku grupy posłów na Sejm RP, dotyczącego uchwalenia w trybie pilnym ustawy z dnia 21 grudnia 2011 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, podwyższającej składki na ubezpieczenie rentowe w części opłacanej przez pracodawcę (zdaniem wnioskodawców, jest to faktycznie ustawa podatkowa, a do takich ustaw tryb pilny nie ma zastosowania); Trybunał Konstytucyjny – tak jak Prokurator Generalny – uznał, że składka na ubezpieczenie rentowe w części finansowanej przez pracodawcę nie jest podatkiem, a tym samym ustawa wprowadzająca zmiany w wysokości takiej składki nie może być uznana za ustawę podatkową, co oznacza dopuszczalność trybu pilnego uchwalenia takiej ustawy (art. 123 ust. 1 Konstytucji);

- o sygnaturze akt SK 9/10, ze skargi konstytucyjnej T. B. dotyczącej – przewidzianego w art. 75 § 1 Kodeksu karnego – obligatoryjnego zarządzenia wykonania warunkowo zawieszanej kary pozbawienia wolności w przypadku ponownego skazania na karę pozbawienia wolności za podobne przestępstwo umyślne popełnione w okresie próby; skarżący domagał się uznania obligatoryjnego zarządzenia wykonania kary w tych warunkach za niezgodne z prawem do sądu, statuowanym w art. 45 ust. 1 Konstytucji; Prokurator Generalny bronił konstytucyjności zakwestionowanej regulacji; Trybunał uznał, że art. 75 § 1 k.k. jest niezgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, ale tylko w zakresie, w jakim nie przewiduje możliwości odstąpienia przez sąd od zarządzenia wykonania kary w sytuacji, gdy wobec skazanego ponownie orzeczono karę pozbawienia wolności z warunkowym zawieszeniem jej wykonania, a za takim odstąpieniem przemawiają szczególne względy;

- o sygnaturze akt Kp 1/13, z wniosku Prezydenta Rzeczypospolitej, skierowanego w trybie kontroli prewencyjnej, dotyczącego ustawy z dnia 4 stycznia 2013 r. o zmianie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, w zakresie, w jakim do ustawy nowelizowanej wprowadziła możliwość stosowania przymusu bezpośredniego w formie unieruchomienia z użyciem „innych urządzeń technicznych”; wnioskodawca zarzucił tej regulacji, że – wbrew konstytucyjnemu nakazowi ustawowego ustanawiania ograniczeń w korzystaniu z konstytucyjnych praw i wolności, co wymaga zupełności unormowania ustawowego w tym zakresie – wprowadziła otwarty katalog urządzeń technicznych, które mają służyć stosowaniu przymusu bezpośredniego; Prokurator Generalny poparł zastrzeżenia wnioskodawcy, przy tym były one zbieżne ze stanowiskiem prezentowanym wcześniej we własnych wnioskach Prokuratora Generalnego do Trybunału Konstytucyjnego dotyczących różnych regulacji normujących stosowanie przymusu bezpośredniego; Trybunał podzielił pogląd Prezydenta i Prokuratora Generalnego i uznał zakwestionowany przepis za niezgodny z art. 41 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej, a także z art. 2 Konstytucji – w zakresie, w jakim wzorzec ten obejmuje zasadę poprawnej legislacji;

- o sygnaturze akt K 31/12, z wniosku Krajowej Rady Sądownictwa o stwierdzenie niekonstytucyjności trybu uchwalenia ustawy z dnia 18 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych zmian w u.s.p. wprowadzonych tą nowelą, głównie w zakresie nadzoru Ministra Sprawiedliwości nad działalnością administracyjną sądów i powierzenia kierowania tą działalnością organom podległym Ministrowi – dyrektorom sądów; miało to – zdaniem KRS – naruszać zasadę podziału i równowagi władzy sądowniczej i wykonawczej na korzyść tej drugiej oraz – w konsekwencji – ograniczyć odrębność i niezależność sądów; Prokurator Generalny poparł jedynie niewielką część zarzutów podniesionych przez Krajową Radę Sądownictwa – głównie dotyczących braku możliwości wniesienia zastrzeżeń przez prezesa sądu apelacyjnego do odmowy przyjęcia przez Ministra informacji rocznej o działalności sądów na obszarze apelacji oraz braku możliwości wniesienia zastrzeżeń przez prezesa lub wiceprezesa sądu do uwagi na piśmie sporządzonej przez Ministra; Trybunał uznał te zastrzeżenia za zasadne, jednak – podobnie jak Prokurator Generalny – nie zakwestionował instytucji nadzoru Ministra Sprawiedliwości nad działalnością administracyjną sądów w jej ogólnym kształcie (a zwłaszcza – istoty tego nadzoru, czego domagała się KRS) ani nowej pozycji ustrojowej dyrektorów sądów.

W niemal wszystkich ze wskazanych wyżej wyroków wydanych przez Trybunał Konstytucyjny w pełnym składzie podkreślono zgodność rozstrzygnięcia trybunalskiego ze stanowiskiem Prokuratora Generalnego. Należy jednak zaznaczyć, że chodzi tu o zgodność

kierunkową – nie zawsze Trybunał podzielał poglądy Prokuratora Generalnego w całej rozciągłości – co do wszystkich wzorców kontroli. Chodzi tu zwłaszcza o problem, czy dany wzorzec, wskazany przez podmiot inicjujący kontrolę, należy uznać za nieadekwatny do oceny konstytucyjności danego unormowania – z uwagi na brak niezbędnego związku treściowego między normą kontrolowaną a wzorcem, czy – z uwagi na brak tego związku – przyjmując, że norma badana tego wzorca nie narusza. W samym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego występują na tym tle rozbieżności. Niemniej jednak podkreślić trzeba, że o zgodności wyroku Trybunału ze stanowiskiem Prokuratora Generalnego mowa jest w niniejszym sprawozdaniu tylko wtedy, gdy Trybunał – tak jak Prokurator Generalny – zakwestionował konstytucyjność danej regulacji lub – również zgodnie ze stanowiskiem Prokuratora Generalnego – nie dopatrył się niekonstytucyjności zakwestionowanego unormowania.

Mając świadomość tych okoliczności, można pokusić się o próbę przybliżonej oceny zgodności wydanych przez Trybunał Konstytucyjny w roku 2013 wyroków ze stanowiskami przedstawionymi w tych sprawach przez Prokuratora Generalnego.

I tak – w 2013 r. Trybunał wydał 72 wyroki. W 62 spośród tak zakończonych spraw orzeczenie Trybunału było zgodne ze stanowiskiem przedstawionym przez Prokuratora Generalnego. Niezgodność częściowa – w zakresie niektórych przepisów zakwestionowanych w danej sprawie (przy zbieżności wyroku Trybunału Konstytucyjnego i stanowiska Prokuratora Generalnego co do kierunku rozstrzygnięcia i ostatecznego rezultatu kontroli konstytucyjności danej regulacji, przejawiającego się bądź w utrzymaniu tejże regulacji w porządku prawnym, bądź w jej derogacji, w odniesieniu do większości zakwestionowanych w danej sprawie unormowań) – zaistniała w 6 przypadkach. Tylko w 4 wyrokach Trybunał Konstytucyjny odmiennie niż Prokurator Generalny ocenił konstytucyjność całej zakwestionowanej regulacji (wszystkich zakwestionowanych w danej sprawie unormowań). Trybunał Konstytucyjny jest sądem prawa, a więc nie ocenia faktów (na podstawie zebranego materiału dowodowego), lecz poglądy prawne uczestników postępowania.

Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego – nie tylko wyroki, ale i postanowienia o umorzeniu postępowania – zawierają niejednokrotnie treści istotne dla prokuratury i to nie tylko wtedy, gdy dotyczą przepisów bezpośrednio stosowanych przez prokuratorów. Dlatego też orzeczenia te są każdorazowo analizowane w Biurze Spraw Konstytucyjnych także w aspekcie przydatności w bieżącej pracy prokuratury. Informacje o orzeczeniach istotnych dla praktyki prokuratorskiej są przekazywane przez Biuro innym komórkom organizacyjnym

Prokuratury Generalnej oraz (ewentualnie) prokuratorom apelacyjnym. Jest to stała praktyka w pracy Biura Spraw Konstytucyjnych.

Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego są też wykorzystywane w procesie opiniowania w Prokuraturze Generalnej projektowanych aktów normatywnych.

Podając dane o liczbie załatwionych w roku 2013 spraw „trybunalskich”, podkreślono we wcześniejszej części sprawozdania fakt wysłania w tymże roku do Trybunału Konstytucyjnego 10 własnych wniosków Prokuratora Generalnego. Wnioski te stanowią rezultat realizacji przez Biuro Spraw Konstytucyjnych całości zadań związanych z wykonywaniem przez Prokuratora Generalnego uprawnienia do inicjowania kontroli zgodności z Konstytucją RP aktów normatywnych. Jest to jedyna – wymieniona wprost w ustawie zasadniczej (art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji RP) – kompetencja Prokuratora Generalnego. Biuro Spraw Konstytucyjnych przygotowuje projekty wniosków Prokuratora Generalnego do Trybunału Konstytucyjnego w przedmiocie zgodności z Konstytucją RP aktów normatywnych w sprawach zgłaszanych przez obywateli lub inne podmioty zewnętrzne albo z własnej inicjatywy. W ramach tej kompetencji Biuro Spraw Konstytucyjnych analizuje kierowane do Prokuratora Generalnego prośby o wystąpienie z własnym wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego.

W roku 2012 zarejestrowano w Prokuraturze Generalnej 66 takich spraw, a w roku 2013 – 88. Spośród ogółu owych 88 spraw, 28 to sprawy z urzędu (w roku 2012 spraw z urzędu było 11). Jeżeli w danej sprawie Prokurator Generalny nie kieruje wniosku do Trybunału Konstytucyjnego, wnioskodawca – jak już zaznaczono – otrzymuje pisemne wyczerpujące wyjaśnienie powodów odmowy wystąpienia przez Prokuratora Generalnego do Trybunału. W 2013 r. inicjatywę skierowania do Trybunału Konstytucyjnego własnych wniosków Prokuratora Generalnego podjęto w sprawach zarejestrowanych z urzędu. Najczęstszą przyczyną odmowy skierowania wniosku do Trybunału Konstytucyjnego na prośbę zainteresowanego podmiotu zewnętrznego był – podobnie jak w latach poprzednich – brak podstaw prawnych do jego wniesienia. Prośby o uruchomienie przez Prokuratora Generalnego postępowania przed Trybunałem nie były bowiem uzasadniane kwestionowaniem konstytucyjności konkretnie wskazanej normy prawnej, lecz – w istocie – koncentrowały się na wykazywaniu nieprawidłowości w procesie sądowego bądź administracyjnego stosowania prawa. Osoby występujące z prośbą o złożenie wniosku traktowały więc Trybunał Konstytucyjny jako kolejną instancję odwoławczą, nie rozumiejąc roli Trybunału jako sądu prawa.

Brak podstaw do wystąpienia przez Prokuratora Generalnego z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego wskazywany był również w tych przypadkach, kiedy prośby o skierowanie wniosku dotyczyły zagadnień, na temat których Trybunał Konstytucyjny wypowiedział się już wcześniej w swoim orzecznictwie bądź wniosek w podobnej sprawie, złożony w Trybunale przez inny uprawniony podmiot, oczekiwał na rozpoznanie.

W roku 2013 Prokurator Generalny skierował do Trybunału Konstytucyjnego 10 własnych wniosków. Są to następujące wnioski:

- 1) wniosek z dnia 12.02.2013 r. o stwierdzenie niezgodności:
  - I. przepisów art. 96 § 3 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2010 roku Nr 46, poz. 275 ze zmianami) w związku z art. 78 ust. 4 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 roku – Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2012 r. poz. 1137 ze zmianami) – z art. 2, jak również z art. 42 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
  - II. przepisów art. 96 § 3 w związku z art. 92 § 1 oraz z art. 92a ustawy z dnia 20 maja 1971 roku – Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2010 r. Nr 46, poz. 275 ze zmianami) w zakresie, w jakim obwarowują sankcją uchylenie się przez właściciela lub posiadacza pojazdu od obowiązku wskazania, komu powierzył on ten pojazd do kierowania lub używania w czasie, w którym urządzenie rejestrujące ujawniło wykroczenie popełnione przez kierującego tym pojazdem - z art. 42 ust. 3 Konstytucji RP,
  - III. przepisu art. 97 ustawy, o której mowa w pkt 2 – z art. 2 oraz z art. 42 ust. 1 Konstytucji RP;

- 2) wniosek z dnia 18.03.2013 r. o stwierdzenie niezgodności:

przepisu art. 25 § 2 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2010 roku Nr 46, poz. 275 ze zmianami) przez to, że ustanawia obligatoryjną zamianę grzywny na zastępczą karę aresztu – z art. 10 w związku z art. 173 i w związku z art. 175 ust. 1 oraz w związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;

- 3) wniosek z dnia 08.04.2013 r. o stwierdzenie niezgodności:

przepisów rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 29 czerwca 2011 r. w sprawie nadania inspektorom Inspekcji Transportu Drogowego oraz pracownikom Głównego Inspektoratu Transportu Drogowego uprawnień do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego (Dz. U. Nr 135, poz. 790):

- I. § 2 ust. 1 – z art. 56 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (Dz. U. z 2012 r. poz. 1265 ze zmianami) w związku z art. 129a ust. 1 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2012 r., poz. 1137 ze zmianami), jak również z art. 95 § 5 ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz. U. z 2008 r. Nr 133, poz. 848 ze zmianami), a przez to także z art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- II. § 2 ust. 2 – z art. 76a ust. 1 w związku z art. 56 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym oraz w związku z art. 129a ust. 1 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym, jak również z art. 95 § 5 ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia, a przez to również z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP;

4) wniosek z dnia 29.05.2013 r. o stwierdzenie niezgodności:

przepisu art. 45 ust. 1 ustawy z dnia 10 grudnia 1993 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin (Dz. U. z 2004 r. Nr 8, poz. 66 ze zm.) w zakresie, w jakim stanowi, że wypłata świadczeń pieniężnych jest wznawiana od miesiąca, w którym ustała przyczyna powodująca wstrzymanie ich wypłaty, nie wcześniej jednak niż od miesiąca, w którym zgłoszono wniosek o wznowienie wypłaty lub wydano decyzję z urzędu, w warunkach, gdy nie mogły być one doręczone z przyczyn niezależnych od wojskowego organu emerytalnego, z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;

5) wniosek z dnia 12.06.2013 r. o stwierdzenie niezgodności:

1) przepisów Załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 24 listopada 2003 r. w sprawie wysokości grzywnien nakładanych w drodze mandatów karnych za wybrane rodzaje wykroczeń (Dz. U. Nr 208, poz. 2023 ze zmianami):

a) Tabeli A – z art. 33 w związku z art. 34, art. 51 § 1 i § 2, art. 64 § 1, art. 65 § 1 i § 2, art. 67 § 1, art. 77, art. 78, art. 81, art. 82 § 1 – 5, art. 117, art. 140, art. 141 oraz art. 145 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2010 r. Nr 46, poz. 275 ze zmianami), w związku z art. 10 ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2012 r., poz. 391 ze zmianami), w związku z art. 178, art. 179 pkt 2, art. 181, art. 183, art. 184 ust. 3, art. 187 oraz art. 188 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze (Dz. U. Nr 163, poz. 981 ze zmianami), w związku z art. 43<sup>1</sup> ust. 1 oraz art. 45 pkt 2 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu



- alkoholizmowi (Dz. U. z 2012 r., poz. 1356 ze zmianami), w związku z art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 9 listopada 1995 r. o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych (Dz. U. z 1996 r. Nr 10, poz. 55 ze zmianami), jak również w związku z art. 96 § 1, a także z art. 95 § 6 ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz. U. z 2013 r., poz. 395), a przez to również z art. 92 ust. 1 oraz z art. 42 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- b) Tabeli B – z art. 33 w związku z art. 34, art. 84, art. 85 § 1, art. 86 § 1 i § 2, art. 88, art. 90, art. 91, art. 92 § 1, art. 92a, art. 94 § 1, art. 95, art. 96 § 1 pkt 2 oraz pkt 4 i pkt 5, art. 97, art. 100 pkt 2 i pkt 4, art. 101 i art. 102 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2010 r. Nr 46, poz. 275 ze zmianami) oraz w związku z art. 96 § 1, a także z art. 95 § 6 ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz. U. z 2013 r., poz. 395), a przez to również z art. 92 ust. 1 oraz z art. 42 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;
- c) Tabeli C – z art. 33 w związku z art. 34 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2010 r. Nr 46, poz. 275 ze zmianami) w związku z art. 92 ust. 1 i ust. 2 oraz Załącznikiem Nr 1 do ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (Dz. U. z 2012 r., poz. 1265 ze zmianami), w związku z art. 24 ust. 4 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o systemie tachografów cyfrowych (Dz. U. Nr 180, poz. 1494 ze zmianami) oraz w związku z art. 96 § 1 i § 1a pkt 2, a także z art. 95 § 6 ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz. U. z 2013 roku poz. 395), a przez to również z art. 92 ust. 1 oraz z art. 42 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;
- 2) rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów, o którym mowa w pkt 1 – z art. 33 w związku z art. 34, art. 51 § 1 i § 2, art. 64 § 1, art. 65 § 1 i § 2, art. 67 § 1, art. 77, art. 78, art. 81, art. 82 § 1 – 5, art. 84, art. 85 § 1, art. 86 § 1 i § 2, art. 88, art. 90, art. 91, art. 92 § 1, art. 92a, art. 94 § 1, art. 95, art. 96 § 1 pkt 2 oraz pkt 4 i pkt 5, art. 97, art. 100 pkt 2 i pkt 4, art. 101, art. 102, art. 117, art. 140, art. 141 oraz art. 145 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2010 r. Nr 46, poz. 275 ze zmianami), w związku z art. 10 ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2012 r., poz. 391 ze zmianami), w związku z art. 178, art. 179 pkt 2, art. 181, art. 183, art. 184 ust. 3, art. 187 oraz art. 188 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 roku – Prawo geologiczne i górnicze (Dz. U. Nr 163, poz. 981 ze zmianami), w związku z art. 43<sup>1</sup> ust. 1 oraz art. 45 pkt 2 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2012 r., poz. 1356 ze

zmianami), w związku z art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 9 listopada 1995 r. o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych (Dz. U. z 1996 roku Nr 10, poz. 55 ze zmianami), w związku z art. 92 ust. 1 i ust. 2 oraz Załącznikiem Nr 1 do ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (Dz. U. z 2012 r., poz. 1265 ze zmianami), w związku z art. 24 ust. 4 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o systemie tachografów cyfrowych (Dz. U. Nr 180, poz. 1494 ze zmianami) oraz w związku z art. 96 § 1 i § 1a pkt 2, a także z art. 95 § 6 ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 roku – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz. U. z 2013 r., poz. 395), a przez to również z art. 92 ust. 1 oraz z art. 42 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;

6) wniosek z dnia 09.07.2013 r. o stwierdzenie niezgodności:

przepisów Załączników Nr 1 oraz Nr 2 do ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (Dz. U. z 2012 r., poz. 1265 ze zmianami) z art. 10 w związku z art. 173 i w związku z art. 175 ust. 1 oraz w związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;

7) wniosek z dnia 09.07.2013 r. o stwierdzenie niezgodności:

- 1) przepisu § 11 ust. 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 3 sierpnia 2001 r. w sprawie organizacji i zakresu działania rodzinnych ośrodków diagnostyczno – konsultacyjnych (Dz. U. Nr 97, poz. 1063) w zakresie, w jakim stanowi, że termin wydania opinii w pozostałych sprawach (innych niż sprawy nieletnich) nie powinien przekraczać 30 dni,
- 2) załącznika nr II do rozporządzenia powołanego w pkt 1 – zatytułowanego „Wzór opinii w innych sprawach” – z art. 84 § 3 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o postępowaniu w sprawach nieletnich (Dz. U. z 2010 r. Nr 33, poz. 178 ze zm.) i tym samym z art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;

8) wniosek z dnia 30.07.2013 r. o stwierdzenie niezgodności:

przepisu § 20 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 20 grudnia 2012 r. w sprawie nadzoru administracyjnego nad działalnością administracyjną sądów powszechnych (Dz. U. z 2013 r., poz. 69) w zakresie, w jakim upoważnia Ministra Sprawiedliwości do żądania od prezesa sądu apelacyjnego akt spraw sądowych – z art. 10 ust. 1, art. 173, art. 178 ust. 1, art. 47 w związku z art. 51 ust. 2 i 5 w związku z art. 31 ust. 3 oraz z art. 92 ust. 1 Konstytucji

Rzeczypospolitej Polskiej i z art. 27 ust. 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2002 r. Nr 101, poz. 926 ze zm.);

9) wniosek z dnia 30.07.2013 r. o stwierdzenie niezgodności:

przepisów art. 126 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2009 r. Nr 151, poz. 1220 ze zmianami):

1) ust. 1:

- pkt 1 – w części obejmującej wyrazy: „w uprawach, płodach rolnych lub w gospodarstwie leśnym”,
- pkt 2 – w części obejmującej wyrazy: „w pogłowie zwierząt gospodarskich”,
- pkt 3 – w części obejmującej wyrazy: „w pogłowie zwierząt gospodarskich”,
- pkt 4 – w części obejmującej wyrazy: „w pasiekach, w pogłowie zwierząt gospodarskich oraz w uprawach rolnych”,

2) ust. 4 – w zakresie, w jakim ogranicza grono podmiotów, które mogą współdziałać z regionalnym dyrektorem ochrony środowiska, a na obszarze parku narodowego – z dyrektorem tego parku, odnośnie do sposobów zabezpieczania przed szkodami powodowanymi przez zwierzęta, o których mowa w ust. 1, do właścicieli lub użytkowników gospodarstw rolnych i leśnych

- z art. 32 ust. 1 oraz z art. 64 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

10) wniosek z dnia 02.09.2013 r. o stwierdzenie niezgodności:

1) przepisu § 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 25 marca 2010 r. w sprawie utworzenia prokuratur apelacyjnych, okręgowych i rejonowych oraz ustalenia ich siedzib i obszarów właściwości (Dz. U. Nr 49, poz. 297 ze zm.) w zakresie, w jakim:

- a) ustalony w pkt 1 obszar właściwości Prokuratury Apelacyjnej w Białymstoku nie obejmuje obszaru właściwości Prokuratury Okręgowej w Ostrołęce,
- b) ustalony w pkt 6 obszar właściwości Prokuratury Apelacyjnej w Łodzi nie obejmuje obszaru właściwości Prokuratury Okręgowej w Płocku,
- c) w ustalonym w pkt 10 obszarze właściwości Prokuratury Apelacyjnej w Warszawie pozostawiony został obszar właściwości Prokuratury Okręgowej w Ostrołęce oraz Prokuratury Okręgowej w Płocku,

2) przepisu § 3 rozporządzenia wymienionego w punkcie pierwszym w zakresie, w jakim, w ustalonym:

- a) w pkt 1 obszarze właściwości Prokuratury Apelacyjnej w Białymstoku, nie przewiduje utworzenia Prokuratury Okręgowej w Ostrołęce,
- b) w pkt 6 obszarze właściwości Prokuratury Apelacyjnej w Łodzi, nie przewiduje utworzenia Prokuratury Okręgowej w Płocku,
- c) w pkt 10 obszarze właściwości Prokuratury Apelacyjnej w Warszawie:
  - w lit. a - tworzy Prokuraturę Okręgową w Ostrołęce,
  - w lit. b - tworzy Prokuraturę Okręgową w Płocku,
- 3) przepisu § 3 rozporządzenia wymienionego w punkcie pierwszym w zakresie, w jakim:
  - a) w ustalonym w pkt 2 lit. b obszarze właściwości Prokuratury Okręgowej w Elblągu, utworzonej w obszarze właściwości Prokuratury Apelacyjnej w Gdańsku, pozostawiony został obszar właściwości Prokuratury Rejonowej w Działdowie,
  - b) ustalony w pkt 6 obszar właściwości Prokuratury Apelacyjnej w Łodzi nie obejmuje obszaru właściwości Prokuratury Rejonowej w Działdowie,
- 4) przepisu § 5 rozporządzenia wymienionego w punkcie pierwszym w zakresie, w jakim, w ustalonym:
  - a) w pkt 5 obszarze właściwości Prokuratury Okręgowej w Elblągu, tworzy - w lit. b - Prokuraturę Rejonową w Działdowie,
  - b) w pkt 26 obszarze właściwości Prokuratury Okręgowej w Płocku, nie przewiduje utworzenia Prokuratury Rejonowej w Działdowie
    - z art. 17 ust. 12 i ust. 13 ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze (Dz. U. z 2011 r. Nr 270, poz. 1599 ze zm.) oraz z art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Wszystkie wymienione wyżej wnioski Prokuratora Generalnego zostały przez Trybunał Konstytucyjny – po kontroli wstępnej – przyjęte do rozpoznania, ale żadna z tych spraw nie została dotychczas rozstrzygnięta.

W 2013 r. Trybunał wydał natomiast wyrok w sprawie dwóch połączonych wniosków Prokuratora Generalnego z roku 2012, dotyczących stosowania środków przymusu bezpośredniego oraz użycia broni palnej przez funkcjonariuszy Służby Więziennej i Biura Ochrony Rządu (sygn. akt w TK: K 11/12). Otóż w dniu 26 marca 2013 r. Trybunał – zgodnie z wnioskami – orzekł, że art. 14 ust. 3 ustawy z dnia 16 marca 2001 r. o Biurze Ochrony Rządu oraz art. 22 ustawy z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej są niezgodne z art. 41 ust. 1 oraz z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP. Zdaniem Trybunału, stosowanie środków przymusu bezpośredniego, a zatem wkraczanie w sferę konstytucyjnie chronionej wolności osobistej,

wymaga, zgodnie z art. 41 ust. 1 Konstytucji RP, pełnego i szczegółowego uregulowania w ustawie. Tymczasem w ustawie o SW i ustawie o BOR regulacje te były szcążkowe, jako że ustawodawca upoważnił prawodawcę rządowego do określenia przypadków, warunków i sposobów użycia środków przymusu bezpośredniego oraz trybu i zasad postępowania funkcjonariuszy stosujących środki przymusu bezpośredniego, czym naruszył art. 41 ust. 1 ustawy zasadniczej. Ponadto wskazane przepisy naruszały art. 92 ust. 1 Konstytucji, gdyż wadliwie określały zakres spraw przekazanych do unormowania w aktach wykonawczych (upoważniały do uregulowania tą drogą materii ustawowej).

W dwóch sprawach z wniosku Prokuratora Generalnego (sygn. akt w TK: U 4/11 i K 3/12) Trybunał Konstytucyjny w roku 2013 umorzył postępowanie z powodu utraty przez zakwestionowane przepisy mocy obowiązującej przed wydaniem wyroku (w każdym z tych przypadków prawodawca zmienił zakwestionowane przepisy po złożeniu przez Prokuratora Generalnego wniosku do Trybunału Konstytucyjnego, przy czym nowy stan prawny czyni już zadość wymogom konstytucyjnym).

W 2013 r. w Biurze Spraw Konstytucyjnych opracowano 58 opinii na temat konstytucyjności projektowanych aktów normatywnych, a więc tyle samo, ile w roku 2012, przy czym należy pamiętać, że rok 2012 był rokiem ponad dwukrotnego wzrostu liczby tego rodzaju spraw w porównaniu z rokiem 2011. Były to opinie o projektach przekazanych Prokuratorowi Generalnemu zarówno przez Rząd, jak i przez Parlament.

W 2013 r. w Biurze Spraw Konstytucyjnych przygotowano 15 innych opracowań z zakresu problematyki konstytucyjnej (w roku 2012 – 14). Przykładowo można wskazać takie opracowania jak:

- analiza zgodności z Konstytucją obowiązku opłacania składki na ubezpieczenie OC po faktycznym zbyciu pojazdu;
- analiza stanu prawnego w zakresie dopuszczalności tzw. uboju rytualnego po wydaniu przez Trybunał Konstytucyjny wyroku z dnia 27 listopada 2012 r. w sprawie o sygn. akt U 4/12;
- ocena dopuszczalności zażalenia na zarządzenie prokuratora w przedmiocie odmowy wydania odpisu orzeczenia w postępowaniu przygotowawczym (w kontekście konstytucyjnych standardów zaskarżania orzeczeń wydanych w pierwszej instancji i zakresu sądowej kontroli rozstrzygnięć prokuratora);

- analiza możliwości dochodzenia roszczeń cywilnoprawnych w związku z uznaniem przez Trybunał Konstytucyjny dekretów o stanie wojennym za niekonstytucyjne;
- analiza problematyki dostępu organów procesowych do treści korespondencji przekazywanej za pośrednictwem poczty elektronicznej;
- ocena uprawnień straży gminnych do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego na kierujących pojazdami za wykroczenia ujawnione przy pomocy stacjonarnych urządzeń rejestrujących;
- opinia w kwestii dopuszczalności delegowania sędziego z mocą wsteczną do orzekania w innym sądzie.

W roku 2013 prokuratorzy Biura Spraw Konstytucyjnych uczestniczyli regularnie w organizowanych przez Trybunał Konstytucyjny wykładach w ramach trzech cykli tematycznych, zapoczątkowanych jeszcze w roku 2011:

- 1) „Filozofia i teoria państwa”;
- 2) „Filozofia i teoria prawa”;
- 3) „Gospodarka a Konstytucja”.

Łącznie w ramach tych cykli odbyło się w roku 2013 6 wykładów (wszystkie w siedzibie Trybunału w Warszawie).

Prokuratorzy wykonujący czynności służbowe w BSK uczestniczyli w dorocznym Zgromadzeniu Ogólnym Sędziów Trybunału Konstytucyjnego, które odbyło się w dniu 9 kwietnia 2013 r.

W roku 2013 prokuratorzy pełniący czynności w Biurze Spraw Konstytucyjnych uczestniczyli w kilku posiedzeniach komisji sejmowych i konferencjach zorganizowanych przez różne podmioty zewnętrzne.

Dyrektor Biura wziął udział w konferencji na temat: „Tekst jednolity ustawy wobec orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego”, która odbyła się w dniu 25 kwietnia 2013 r. w Sejmie RP.

Dyrektor Biura Spraw Konstytucyjnych – na polecenie Prokuratora Generalnego – wziął udział we wspólnym posiedzeniu sejmowych Komisji: Sprawiedliwości i Praw Człowieka oraz Ustawodawczej w dniu 12 czerwca 2013 r., na którym Prezes Trybunału Konstytucyjnego przedstawił informację o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2012 roku.

W dniu 6 listopada 2013 r. prokurator Biura Spraw Konstytucyjnych – na polecenie Prokuratora Generalnego – wziął udział w posiedzeniu Komisji Regulaminowej i Spraw Poselskich Sejmu RP poświęconym problematyce karania za wykroczenia drogowe ujawnione przy użyciu urządzeń rejestrujących.

Dnia 11 grudnia 2013 r. Dyrektor Biura – na polecenie Prokuratora Generalnego – uczestniczył we wspólnym posiedzeniu sejmowych Komisji: Sprawiedliwości i Praw Człowieka oraz Ustawodawczej poświęconym rozpatrzeniu wniosku o powołanie Podkomisji nadzwyczajnej do rozpoznania przedstawionego przez Prezydenta RP projektu nowej ustawy o Trybunale Konstytucyjnym.

**Realizacja obowiązków dotyczących czynności operacyjno-rozpoznawczych, wynikających z ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz.U. z 2007 r. Nr 43, poz. 277 z późn. zm.) oraz innych ustaw.**

Rok 2013 był dopiero drugim pełnym rokiem realizowania przez Prokuratora Generalnego oraz podległych mu prokuratorów okręgowych ustawowego upoważnienia do podejmowania określonych działań w zakresie nadzoru nad zgodnością z prawem inicjowania i przeprowadzania czynności operacyjno-rozpoznawczych przez uprawnione do tego organy ścigania, gdyż przepis nakładający ten obowiązek, tj. art. 3 ust. 1 pkt 7a ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze (Dz.U. z 2011 r., Nr 270, poz. 1599), wszedł w życie 11 czerwca 2011 r.

Przepis ten, mający zasadnicze znaczenie dla praktyki prokuratorskiej w tym zakresie, został uszczegółowiony w wydanym przez Ministra Sprawiedliwości rozporządzeniu z dnia 9 czerwca 2011 r. w sprawie sposobu realizacji kompetencji prokuratora w zakresie nadzoru nad czynnościami operacyjno-rozpoznawczymi (Dz.U. Nr 121, poz. 692), który również wszedł w życie w dniu 11 czerwca 2011 r.

Pomimo tego krótkiego okresu obowiązywania powyższych unormowań, stwierdzić należy, iż w znaczącym stopniu zmieniły one sposób postępowania prokuratorów z wnioskami uprawnionych organów ścigania o zarządzenie kontroli operacyjnej.

Powyższe rozporządzenie precyzuje, na czym ma polegać nadzór prokuratora w zakresie wniosków uprawnionych organów ścigania o zarządzenie m.in. kontroli operacyjnej, stwierdzając, iż realizowany jest on poprzez „merytoryczną i efektywną kontrolę podstaw faktycznych wnioskowanych czynności oraz legalności i prawidłowości ich inicjowania i prowadzenia”.

Mając powyższe na uwadze, Prokurator Generalny oraz prokuratorzy okręgowi uprawnieni do podejmowania decyzji w czynnościach operacyjno-rozpoznawczych na podstawie ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz.U. z 2011 r. Nr 287, poz. 1687) oraz ustawy z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (Dz.U. z 2011 r. nr 116, poz. 676), dokonywali formalnej i merytorycznej oceny wniosków o zarządzenie kontroli operacyjnej, tj. podsłuchu telefonicznego lub kontroli korespondencji, jak również sprawdzali ich podstawy faktyczne. Przede wszystkim jednak badali legalność, tj. zgodność z prawem inicjowania tych czynności. Efektem tych działań, mających nie tylko formalno-prawny, lecz także merytoryczno-faktyczny charakter, są w szczególności odmowne decyzje prokuratorskie na wnioski o wyrażenie zgody na zarządzenie kontroli operacyjnej składane przez uprawnione organy, tj. Policję, Straż Graniczną, Centralne Biuro Antykorupcyjne, Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Generalnego Inspektora Kontroli Skarbowej, Żandarmerię Wojskową i Służbę Kontrwywiadu Wojskowego. W 2013 roku Prokurator Generalny i uprawnieni prokuratorzy okręgowi nie wyrazili zgody na skierowanie do sądów okręgowych wniosków o zarządzenie kontroli operacyjnej wobec 215 osób, co stanowiło 5,3% ogółu osób objętych wnioskami uprawnionych organów. Jest to co prawda o 10 osób, tj. 0,3% mniej niż w 2012 r., kiedy to odmowne decyzje prokuratorzy podjęli wobec 225 osób, tj. 5,6% ogółu osób objętych wnioskami uprawnionych organów, lecz należy mieć na uwadze okoliczność, iż praktyczne i teoretyczne kwalifikacje wymienionych organów ulegają systematycznej poprawie, co przejawia się m.in. w coraz lepszym formułowaniu wniosków o zarządzenie kontroli operacyjnej. Nie bez znaczenia w tej sprawie jest również bieżący instruktaż, którego udzielają wyznaczeni prokuratorzy, jak również różnego rodzaju pisma kierowane do kierowników jednostek uprawnionych do składania wniosków, a także narady, szkolenia poświęcone powyższej problematyce. Wszystkie te działania podejmowane przez prokuratorów mają na celu doskonalenie praktyki, szczególnie w zakresie wskazania podstaw formalnych i faktycznych wnioskowanej kontroli operacyjnej oraz właściwe uzasadnienie wniosku. Inicjowane przez prokuratorów różnorodne formy szkoleniowe i instruktażowe zmierzają zwłaszcza do osiągnięcia takiego stanu, zakładanego przez ustawodawcę, kiedy kontrola operacyjna będzie ostatecznym środkiem umożliwiającym uzyskanie dowodów w danej sprawie, gdy inne środki okazały się bezskuteczne lub są nieprzydatne. Innymi słowy kontrola operacyjna powinna być stosowana tylko wyjątkowo i tylko w takich sprawach, gdy pozwala na to katalog ustawowy przestępstw, odrębny dla każdego z uprawnionych organów.

W sytuacjach gdy ustawodawca zezwolił na stosowanie kontroli operacyjnej, a więc ingerencję w prywatność i tajemnice komunikowania się jednostki, na prokuratorach,



a zwłaszcza na Prokuratorze Generalnym spoczywa ustawowy obowiązek strzeżenia praworządności, by uniemożliwić, choćby potencjalnie, dowolność działań w zakresie wdrażania kontroli operacyjnej i jej przedłużania, a także by przestrzegane były prawa i wolności obywatelskie zagwarantowane w Konstytucji oraz w innych ustawach. Z tego też powodu Prokurator Generalny i prokuratorzy okręgowi upoważnieni przez ustawę o Policji oraz ustawę o Straży Granicznej do rozpatrywania wniosków o zarządzanie kontroli operacyjnej wnikliwie rozpoznawali każdy złożony przez uprawnione podmioty wniosek o zarządzanie kontroli operacyjnej lub o jej przedłużenie. W pierwszej kolejności analizowano podstawy prawne takiego wniosku, a następnie podstawy faktyczne. W tym miejscu konieczne jest stwierdzenie, iż w 2013 roku nastąpiła znacząca poprawa poziomu wniosków o zarządzanie kontroli operacyjnej, zwłaszcza pod względem merytorycznym, gdyż podstawy formalne wniosków już w 2012 roku formułowane były na dobrym poziomie. Pomimo to, jak już o tym wspomniano, wnioski wobec 215 osób, tj. 5,3% ogółu osób objętych wnioskami, rozpoznane zostały negatywnie, to znaczy prokuratorzy uznali, iż brak jest podstaw formalnych lub faktycznych do wystąpienia do sądu o zarządzanie lub przedłużenie kontroli operacyjnej. W przeważającej części spraw brak było podstaw faktycznych, tj. prokuratorzy uznali, iż wniosek nie zawiera okoliczności uzasadniających kontrolę operacyjną danej osoby. Zdarzały się również przypadki, aczkolwiek nie były one częste, gdy wniosek takie okoliczności zawierał, lecz podstawa prawna wniosku była błędna lub czyn danej osoby nie mieścił się w ustawowym katalogu danego organu uprawniającym do stosowania kontroli operacyjnej. W pojedynczych przypadkach podstawą odmownej decyzji prokuratora był brak zarówno podstaw prawnych, jak i faktycznych.

W tym miejscu należy zaznaczyć, iż poprawa poziomu wniosków dotyczy zwłaszcza Policji. Świadczy o tym okoliczność, iż w 2013 r. prokuratorzy odmownie rozpoznali wnioski wobec 149 osób, tj. 3,8% ogółu wniosków złożonych przez Policję, gdy w 2012 r. odmowne decyzje zapadły wobec 182 osób, tj. 5,3% ogółu wniosków Policji, a zatem nastąpił spadek odmów o 33 osoby. Dodać przy tym należy, że w 2013 r. Policja wnioskowała o kontrolę operacyjną wobec 3 695 osób, gdy rok wcześniej - wobec 3 451 osób, tj. nastąpił wzrost o 244 osoby. Skoro zatem przy większej liczbie osób nastąpił spadek odmownych decyzji, zarówno liczbowy, jak i procentowy, nastąpiła poprawa poziomu formułowanych wniosków, co jest również efektem zwiększonej wymagalności ze strony prokuratorów. Nie bez znaczenia była również okoliczność, iż odmowne decyzje były przez prokuratorów każdorazowo uzasadniane, co najmniej ustnie, mimo że przepisy tego nie wymagają, gdyż od decyzji tych nie przysługuje odwołanie.

Podanie jednak powodów odmownych decyzji umożliwiło poprawienie popełnionych błędów oraz wyeliminowanie nieprawidłowości, jeżeli nie w danej sprawie, gdyż nie było to możliwe lub uzasadnione, to w bliższej lub dalszej przyszłości.

Zaznaczenia wymaga, iż Prokurator Generalny i podlegli mu prokuratorzy okręgowi, uprawnieni przez ustawodawcę do podejmowania decyzji w sprawach kontroli operacyjnej, ze szczególną wnikliwością rozpoznawali wnioski uprawnionych organów o wyrażenie zgody na zarządzenie kontroli operacyjnej w sprawach niecierpiących zwłoki, tj. bez wcześniejszej zgody sądu, jedynie po uzyskaniu pisemnej zgody właściwego prokuratora. W takich przypadkach prokuratorzy, a zwłaszcza Prokurator Generalny, gdyż tylko on jest upoważniony przez ustawodawcę do rozpoznawania wniosków służb specjalnych, analizowali w szczególności, czy uzasadniony jest powyższy tryb (niecierpiący zwłoki) postępowania, czy dany wniosek istotnie powinien być rozpoznawany w ten specjalny sposób, tj. bez wcześniejszej zgody sądu. Prokuratorzy sprawdzali też, czy uprawniony organ, po zarządzeniu kontroli operacyjnej, wystąpił jednocześnie, jak nakazuje to ustawodawca, do właściwego sądu okręgowego o wyrażenie zgody na kontynuowanie kontroli operacyjnej. Wszystkie te działania doprowadziły do rozważnego, zgodnego z prawem postępowania uprawnionych organów w tym specjalnym trybie.

Ważnym zagadnieniem, będącym przedmiotem prokuratorskiej kontroli, były wnioski uprawnionych organów o przedłużenie trwającej już kontroli operacyjnej. Jako regułę Prokurator Generalny przyjął, iż koniecznym warunkiem wyrażenia zgody na przedłużenie takiej kontroli jest nie tylko wykazanie, czego wymaga ustawodawca, że nie ustały przyczyny, które uzasadniały jej zarządzenie, lecz również udowodnienie poprzez efekty dotychczasowej kontroli operacyjnej, iż była ona i jest nadal uzasadniona oraz konieczna.

W tym miejscu konieczne jest stwierdzenie, że w wyjątkowych przypadkach Prokurator Generalny wyrażał zgodę na wystąpienie do sądu o przedłużenie kontroli operacyjnej powyżej 6 miesięcy. Miało to miejsce tylko w przypadkach mających znaczenie dla bezpieczeństwa państwa oraz bardzo poważnych spraw kryminalnych i gospodarczych, gdy w toku dotychczasowej kontroli operacyjnej ujawnione zostały nowe, istotne okoliczności, mające znaczenie w danej sprawie.

Wszystkie te działania doprowadziły do sytuacji, w której z roku na rok spada liczba odmownych decyzji sądów okręgowych, które są ostatecznym weryfikatorem wniosków w zakresie zarządzenia kontroli operacyjnej. W 2013 r. decyzje takie zapadły wobec 16 osób, gdy w 2012 r. sąd odmówił zarządzenia kontroli operacyjnej wobec 25 osób., w 2011 roku wobec 39 osób, a w 2010 roku - wobec 52 osób.

Okoliczność ta potwierdza sformułowany już wcześniej wniosek, iż na skutek podejmowania przez prokuratorów, a zwłaszcza Prokuratora Generalnego, licznych i różnorodnych działań, do czego zobowiązują ich aktualne przepisy, nastąpił znaczący wzrost poziomu wniosków o wyrażenie zgody na zarządzenie lub przedłużenie kontroli operacyjnej przedkładanych przez uprawnione do tego organy ścigania, czego przejawem była w 2013 r. mniejsza niż w 2012 r. liczba odmownych decyzji prokuratorskich i sądowych, przy jednoczesnym wzroście o 303 liczby osób objętych wnioskami tych organów (w 2013 r. – 4 509, w 2012 r.- 4 206).

Prokurator Generalny i upoważnieni prokuratorzy okręgowi, realizując swe ustawowe uprawnienia i obowiązki, wnikliwie również analizowali przedkładane im informacje o zakończonych kontrolach operacyjnych, zwracając szczególną uwagę na przestrzeganie przez uprawnione organy terminów rozpoczęcia i zakończenia kontroli określonych przez sąd oraz na niezwłoczne komisyjne niszczenie, przez organy stosujące kontrolę, materiałów z tych kontroli w przypadkach, gdy w ich toku nie uzyskano dowodów pozwalających na wszczęcie postępowania przygotowawczego lub mających znaczenie dla trwającego już postępowania.

Osobnego omówienia wymaga wprowadzona również od dnia 11 czerwca 2011 r. tzw. zgoda następcza, tj. zgoda sądu okręgowego, który wydawał zgodę pierwotną na kontrolę operacyjną, na wykorzystanie w postępowaniu karnym uzyskanych w toku kontroli operacyjnej dowodów popełnienia przestępstwa lub przestępstwa skarbowego w stosunku do którego można zarządzić kontrolę operacyjną, popełnionego przez osobę, wobec której była stosowana kontrola operacyjna, innego niż objęte zarządzeniem o kontroli operacyjnej albo popełnionego przez inną osobę, nieobjętą takim zarządzeniem.

Ta nowa instytucja polskiego prawa procesowego okazała się bardzo pomocna w gromadzeniu materiału dowodowego w postępowaniu karnym, o czym świadczą następujące liczby:

- w 2013 r. Prokurator Generalny i upoważnieni prokuratorzy okręgowi skierowali do sądów okręgowych 5 893 wnioski o wyrażenie tzw. zgody następczej, tj. o 988 więcej (20%) niż w 2012 r., z czego sądy te, po odliczeniu uwzględnionych środków odwoławczych, nie uwzględniły 118 z nich, tj. 2% wszystkich wniosków.

Końcowo należy zaznaczyć, iż stosownie do art. 10ea ustawy z dnia 20 czerwca 1985 roku o prokuraturze Prokurator Generalny w dniu 7 marca 2013 r. przekazał Marszałkowi Sejmu i Marszałkowi Senatu roczną informację o łącznej liczbie osób, wobec których wszystkie uprawnione organy kierowały w 2012 r. wnioski o zarządzenie kontroli i utrwalania rozmów

lub wnioski o zarządzanie kontroli operacyjnej oraz liczbie osób, wobec których sąd zarządził lub odmówił zarządzania kontroli i utrwalania rozmów lub kontrolę operacyjną oraz liczbę osób, na których kontrolę operacyjną prokurator nie wyraził zgody.

Informacje te były następnie przedmiotem obrad połączonych Sejmowych Komisji: Spraw Wewnętrznych, Sprawiedliwości i Praw Człowieka oraz ds. Służb Specjalnych, a także Senackiej Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji, z udziałem Prokuratora Generalnego, w toku których posłowie i senatorowie dążyli do uszczegółowienia przedłożonych danych statystycznych, a zwłaszcza przedstawienia powodów odmownych decyzji prokuratorskich i sądowych na wnioski uprawnionych organów o zarządzanie kontroli operacyjnej. Pomimo niejawności szczegółów dotyczących kontroli operacyjnej, a zwłaszcza kategorii spraw, w których poszczególne organy składają wnioski o kontrolę operacyjną, wiele pytań i wątpliwości posłów oraz senatorów zostało wyjaśnionych, co z pewnością nie pozostawało bez wpływu na ogólną, pozytywną ocenę parlamentarzystów działalności Prokuratora Generalnego w zakresie kontroli uprawnionych organów w zakresie inicjowania i prowadzenia kontroli operacyjnej poprzez merytoryczną i efektywną analizę podstaw faktycznych i prawnych wnioskowanych czynności.

### **Realizacja obowiązków wynikających z ustawy z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.)**

W minionym roku do Prokuratury Generalnej i powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury wpłynęło 4 083 wnioski o udostępnienie informacji w oparciu o postanowienia ustawy z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej, a więc o 55,84% więcej niż w roku ubiegłym w którym odnotowano wpływ 2 280 wniosków.

W tej liczbie spraw, do Prokuratury Generalnej wpłynęło 207 wniosków (w 2012 roku wpłynęły 92 wnioski), do prokuratur apelacyjnych wpłynęło 149 wniosków, a do prokuratur okręgowych i rejonowych wpłynęło łącznie 3 727 wniosków.

Z zebranych informacji wynika, iż co najmniej 2 762 (67,64%) wniosków o dostęp do informacji publicznej kierowali do organów prokuratury obywatele, domagając się udzielenia informacji odnoszących się do stanu prowadzonych postępowań przygotowawczych, sposobu ich zakończenia, zarówno w sprawach indywidualnych, jak i dotyczących poszczególnych kategorii przestępstw, informacji dotyczących zasad funkcjonowania organów prokuratury, jej obsady kadrowej, kryteriów awansu zawodowego, w tym powołania poszczególnych prokuratorów na określone stanowiska, zasad urzędowania prokuratury, w tym sposobu

rozpoznawania skarg i wniosków oraz przyjęć interesantów, procedury przetargowej, danych statystycznych obrazujących pracę organów prokuratury w związku z przygotowywanymi przez wnioskodawców pracami naukowymi.

Około 8,7 % (353) wniosków o dostęp do informacji publicznej pochodziło od dziennikarzy, czy też redakcji pism i czasopism, zainteresowanych głównie przebiegiem i sposobem zakończenia interesujących ich postępowań przygotowawczych, jak i wglądem do akt konkretnych spraw karnych.

W pozostałej liczbie około 23,70 % (968), wniosków o dostęp do informacji publicznej pochodziło od instytucji, organów samorządowych, stowarzyszeń, związków zawodowych, fundacji i innych.

Wskazać należy, iż największy wpływ spraw z zakresu informacji publicznej odnotowano w okręgach Prokuratury Okręgowej w Warszawie (328), Prokuratury Okręgowej Warszawa-Praga (297), Prokuratury Okręgowej w Gliwicach (291), Prokuratury Okręgowej w Krakowie (260), najmniejszy zaś w okręgach Prokuratury Okręgowej w Przemyślu (13), Prokuratury Okręgowej w Rzeszowie (18), Prokuratury Okręgowej w Sieradzu (17) i Prokuratury Okręgowej w Zamościu (17).

W okresie sprawozdawczym rozpoznano 4 088 wniosków o udostępnienie informacji publicznej skierowanych do podległych jednostek organizacyjnych prokuratury oraz Prokuratury Generalnej, zajmując następujące stanowiska.

W 3 580 przypadkach uwzględniono wnioski udzielając informacji publicznej w formie czynności materialno-technicznej, co stanowi 87,57 % ogółu rozpoznanych wniosków (w 2012 roku odsetek ten stanowił 90,48 %).

Jednostki organizacyjne prokuratury w minionym okresie wydały łącznie 211 decyzji w oparciu o przepis art. 16 ust.1 ustawy, w tym:

- na podstawie art. 16 ust 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej prokuratorzy wydali 177 (4,32 % wniosków rozpoznanych) decyzje o odmowie udostępnienia informacji publicznej mając na uwadze regulację zawartą w art. 5 ust.1 lub 2 tej ustawy. Wielkość ta jest porównywalna z rokiem poprzednim, kiedy to decyzje o odmowie udzielenia informacji publicznej wydano w odniesieniu do 4,38 % wniosków rozpoznanych.
- w 34 (0,83 % wniosków rozpoznanych) przypadkach postępowanie w przedmiocie rozpoznania wniosku o udostępnienie informacji publicznej umorzono z uwagi na warunki określone w art. 14 ust. 2 ustawy.

W Prokuraturze Generalnej po rozpoznaniu 209 wniosków nie wydano decyzji o odmowie udzielenia informacji publicznej.

W kolejnych 239 (5,84 % wniosków rozpoznanych) przypadkach nie udostępniono żądanej od organu informacji publicznej, każdorazowo pisemnie informując wnioskodawców, że żądana informacja nie stanowi informacji publicznej w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 6 września 2001 roku. W tych sprawach, z uwagi na brak podstawy do zastosowania regulacji określonej w art. 14 ust.2 czy też art. 16 ust.1 ustawy z dnia 6 września 2001 roku, nie wydano decyzji.

W dalszych 191 sprawach (4,67 % wniosków rozpoznanych), aczkolwiek wnioskodawcy zwracali się o udostępnienie informacji, która w świetle treści art. 6 ustawy jest informacją publiczną, to wnioski te nie mogły być uwzględnione z uwagi na to, iż organy zobowiązane do ich udostępnienia nie były w jej posiadaniu lub też informacja publiczna, o której udostępnienie zwracali się wnioskodawcy, była już udostępniona w Biuletynie Informacji Publicznej. Tym samym, zgodnie z regulacją zawartą w art. 3 ust. 2 w powiązaniu z art. 4 ust.2 ustawy oraz treścią art. 10 ustawy i utrwalonym w tym zakresie orzecznictwem sądu i stanowiskiem piśmiennictwa, organ nie był zobowiązany do jej poszukiwania.

W 2013 roku, w wyniku wydania przez prokuratorów decyzji o umorzeniu postępowania lub decyzji o odmowie udostępnienia informacji publicznej, wnioskodawcy zaskarżyli je do organu drugiej instancji w 58 sprawach, co stanowi 27,48 % wydanych decyzji.

W okresie sprawozdawczym organy odwoławcze, uwzględniły 19 (31,2 %) odwołań od decyzji wydanych na podstawie art. 14 ust. 2 lub art. 16 ust.1 ustawy, uchylając zaskarżone rozstrzygnięcia i przekazując sprawy do ponownego rozpoznania organowi I instancji lub umarzając postępowanie.

Jak ustalono, powodem uwzględnienia odwołań na decyzje prokuratorów wydane w oparciu o dyspozycję art. 16 ustawy o dostępie do informacji publicznej było między innymi niedostateczne odniesienie się do treści wniosku, brak właściwego uzasadnienia decyzji spełniającego wymogi art. 207 Kodeksu postępowania administracyjnego, w tym decyzji odmawiającej udzielenia informacji publicznej przetworzonej ze względu na brak istotnego interesu publicznego (art. 3 ust.1 pkt 1 ustawy), a przyczyną umorzenia postępowania było wydanie przez organ I instancji decyzji w sytuacji, gdy brak było warunków do jej wydania w oparciu o dyspozycję art. 16 ustawy.

Do Prokuratora Generalnego wpłynęły 4 odwołania na decyzje o odmowie udostępnienia informacji publicznej, wydane przez prokuratorów apelacyjnych w Poznaniu, Wrocławiu i Warszawie (2). Odwołania w dwóch pierwszych sprawach dotyczących odmowy

udostępnienia informacji publicznej przetworzonej nie zostały uwzględnione. Uchylona została natomiast decyzja Prokuratora Apelacyjnego w Warszawie i z uwagi na wydanie decyzji bez podstawy prawnej postępowanie umorzono, gdyż zdaniem organu odwoławczego nie zachodziły przesłanki z art.5 ust.1 lub 2 lub art.14 ust.2 ustawy obligujące organ do odmowy udzielenia informacji poprzez wydanie decyzji na podstawie art. 16 ust.1 ustawy. Druga z zaskarżonych decyzji Prokuratora Apelacyjnego w Warszawie została utrzymana w mocy. Na decyzję Prokuratora Generalnego utrzymującą w mocy decyzję Prokuratora Apelacyjnego we Wrocławiu wnioskodawczyni złożyła skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie i skarga ta została przez sąd uwzględniona. Sąd stanął na stanowisku, iż organ odwoławczy nie dokonał właściwej wykładni „szczególnie istotnego interesu publicznego w odniesieniu do żądanej przez wnioskodawcę informacji publicznej przetworzonej dotyczącej danych o obciążeniu pracą prokuratorów okręgu apelacji wrocławskiej na potrzeby badań naukowych, które miały następnie posłużyć do opracowania nowej ustawy o prokuraturze i zaskarżoną decyzję uchylił, jak też utrzymaną nią w mocy decyzję organu I instancji.

W oparciu o dane z podległych jednostek organizacyjnych prokuratury ustalono, iż w omawianym okresie od decyzji organów odwoławczych strony skierowały 2 skargi do Wojewódzkich Sądów Administracyjnych. Sądy uwzględniły 4 skargi na decyzje organów odwoławczych. Od orzeczeń Wojewódzkich Sądów Administracyjnych wywiedziono 5 skarg do Naczelnego Sądu Administracyjnego w tym w 4 przypadkach skarżącym był prokurator (w okręgu apelacji warszawskiej 2, okręgu apelacji szczecińskiej i w okręgu apelacji łódzkiej), przy czym skarga kasacyjna z okręgu apelacji szczecińskiej okazała się skuteczna, a pozostałe skargi nie zostały rozpoznane przez NSA.

W okresie sprawozdawczym, na podstawie art. 21 ustawy o dostępie do informacji publicznej, wnioskodawcy złożyli do właściwych Wojewódzkich Sądów Administracyjnych 28 skarg na bezczynność organu (w tym 2 na bezczynność Prokuratora Generalnego) w sprawach, w których nie udzielono informacji bez wydawania decyzji lub rozpoznanie wniosku (według oceny skarżących) nastąpiło z uchybieniem terminu przewidzianego w art. 13 ust.1 ustawy lub udzielona przez organ informacja nie była wyczerpująca.

Wojewódzkie Sądy Administracyjne, do dnia 31 grudnia 2013 roku, uwzględniły 10 skarg na bezczynność organu i dotyczy to skarg w sprawach wniosków o udzielenie informacji publicznej zawisłych w jednostkach podległych. Powodem rozstrzygnięć sądu w tych sprawach było najczęściej rozpoznanie wniosku poprzez odmowę udzielenia informacji publicznej bez wydania decyzji lub udzielona informacja nie wyczerpywała zakresu żądania wnioskodawcy. Zauważyć należy, iż w okresie sprawozdawczym Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie

uwzględnił skargę kasacyjną strony wywiedzioną od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie oddalającego skargę na bezczynność Prokuratora Generalnego w przedmiocie rozpoznania wniosku o udostępnienie żądanej informacji publicznej w zakresie dotyczącym podjęcia przez organy ścigania czynności operacyjnych dotyczących wnioskodawcy za okres od 1981 roku do chwili obecnej, uchylając zaskarżony wyrok. U podstaw tego rozstrzygnięcia legła odmienna ocena, iż żądana informacja publiczna nie jest informacją w rozumieniu art. 1 ust.1 w powiązaniu z art. 6 ustawy o dostępie do informacji publicznej, gdyż dotyczy sprawy indywidualnej wnioskodawcy.

Wskazać należy, iż w końcu roku sprawozdawczego Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w składzie powiększonym w dniu 9 grudnia 2013 roku podjął uchwałę sygn. I OPS 7/13, która niewątpliwie przyczyni się do ujednoczenia praktyki prokuratorskiej, a także orzeczniczej sądów administracyjnych rozpoznających skargi na rozstrzygnięcia organów prokuratury w przedmiocie rozpoznawania wniosków o udzielenie informacji publicznej w odniesieniu do udostępniania akt postępowań przygotowawczych, która to problematyka była przedmiotem rozbieżności interpretacyjnych dotyczących uznania tychże akt, a tym samym zawartych w tych aktach dokumentów, za informację publiczną. Zauważyć należy, iż stanowisko Prokuratury Generalnej wyrażone przed NSA w tej sprawie było zbieżne z zapadłym rozstrzygnięciem.

### **Realizacja obowiązków wynikających z ustawy z dnia 14 czerwca 1960 roku Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 z późn. zm.) – skargi i wnioski**

Skargi i wnioski kierowane do powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury rozpoznawane są stosownie do przepisów Działu VIII Kodeksu postępowania administracyjnego, rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie przyjmowania skarg i wniosków (Dz.U. Nr 5, poz. 46), na podstawie Działu XIII Regulaminu wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury (t.j. Dz.U. z 2014, poz. 144).

Kodeks postępowania administracyjnego określił w sposób przykładowy przedmiot skarg oraz wniosków. I tak, przedmiotem skargi może być w szczególności: zaniedbanie lub nienależyte wykonywanie zadań przez właściwe organy albo przez ich pracowników, naruszenie praworządności lub interesów skarżących, a także przewlekłe lub biurokratyczne załatwianie spraw (art. 227 k.p.a.).



Przedmiotem wniosku mogą być w szczególności sprawy dotyczące ulepszenia organizacji, wzmocnienia praworządności, usprawnienia pracy i zapobiegania nadużyciom, ochrony własności, lepszego zaspokojenia potrzeb ludności (art. 241 k.p.a.).

O tym, czy korespondencja stanowi skargę, czy też wniosek, zgodnie z art. 222 k.p.a. decyduje treść pisma, a nie jego forma zewnętrzna.

Przepis § 396 Regulaminu wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury obliguje, aby korespondencję o charakterze procesowym dotyczącą zakresu działania prokuratora w postępowaniu karnym w konkretnej sprawie rozpoznać w trybie przewidzianym w odpowiednich przepisach tego postępowania; pism tych nie należy traktować jako skarg.

Jednocześnie § 397 Regulaminu wskazuje, iż jeżeli pismo (zgłoszenie ustne) podlegające rozpoznaniu w trybie określonego postępowania zawiera także zarzuty skargowe dotyczące niedopełnienia obowiązków, przekroczenia uprawnień lub uchybienia godności urzędu przez prokuratora, w tej części powinno zostać rozpoznane jako skarga, do załatwienia której uprawnionym jest właściwy przełożony dyscyplinarny.

Skargi ewidencjonowane były zgodnie z obowiązującym wykazem zawierającym rzeczową klasyfikację akt i rozpoznawane były przez wyznaczonych prokuratorów. Nadzór nad prawidłowością rozpoznawania skarg sprawowali kierownicy poszczególnych jednostek prokuratur.

Podstawą oceny zasadności skarg były akta główne i podręczne postępowań, których skarga dotyczyła, a w przypadku gdy sprawa objęta była nadzorem prokuratury okręgowej lub prokuratury apelacyjnej, badane były również akta nadzoru, w celu wszechstronnego wyjaśnienia przedmiotu skargi. Odbierano wyjaśnienia – oświadczenia od prokuratorów, bądź pracowników prokuratury, żądano wyjaśnień od referentów oraz stanowisk ich przełożonych. Zdarzało się, że dla wyjaśnienia, sprecyzowania zarzutów skargowych zapraszano autorów skarg do prokuratur, zwłaszcza osoby, które nie potrafiły w piśmie sprecyzować zarzutów, co pozwalało na wszechstronne wyjaśnianie intencji i przesłanek autorów skarg. Z badanych spraw sporządzono notatki, sprawozdania zawierające zarówno poczynione ustalenia, jak również wnioski końcowe. Każdorazowo o sposobie rozpoznania skargi – dokonanych ustaleniach, wnioskach i ewentualnych działaniach - informowano skarżących. Odpowiedzi zawierały bowiem ocenę merytoryczną i prawną, jak również ustosunkowanie się do podnoszonych zarzutów. Niektóre skargi były wielokrotnie ponawiane, pomimo wszechstronnego wyjaśnienia zarzutów, gdyż autorzy skarg nie przyjmowali do wiadomości udzielanych im wyjaśnień. Odnotowano sporą liczbę osób systematycznie kierujących swoją

korespondencję do Prokuratury Generalnej, gdyż niezależnie od skarg i wniosków do Prokuratury Generalnej wpływa również inna, liczna korespondencja petentów. Między innymi jedna z osób stale piszących w 2013 r. skierowała do Prokuratury Generalnej łącznie 395 pism, które również były rozpoznawane stosownie do przedmiotu korespondencji.

W Wydziale Skarg i Wniosków Biura Prokuratora Generalnego w 2013 r. odnotowano wpływ 8 432 różnego rodzaju korespondencji, która również wymagała stosownego rozpoznania, niezależnie od skarg i wniosków, których w ubiegłym roku zarejestrowano 413.

W okresie od dnia 1 stycznia do 31 grudnia 2013 r. do 11 okręgów prokuratur apelacyjnych wpłynęło 3 848 (w 2012 r. - 3 727), a do Wydziału Skarg i Wniosków Biura Prokuratora Generalnego – 413 skarg i wniosków (w 2012 r. 620).

Nastąpił zatem wzrost ilości skarg i wniosków w okręgach apelacji, przy równoczesnym spadku w Wydziale Skarg i Wniosków Biura Prokuratora Generalnego.

Wskazać jednak należy, że podobnie jak w latach ubiegłych niektórzy ze skarżących, będąc nieusatysfakcjonowani udzielanymi odpowiedziami, ponawiali, niekiedy kilkakrotnie, swoje skargi. Stosowano wówczas dyspozycję § 400 Regulaminu wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury, uprzednio jednak każdorazowo badając, czy kolejna skarga nie zawiera nowych okoliczności, które powinny zostać wyjaśnione.

W 2013 r. na 3 848 skarg w 11 okręgach apelacji załatwiono 3 870, z których uznano za zasadne 247. Nie załatwiono 87. Wzrostowi ilości skarg towarzyszyło zmniejszenie ilości skarg uznanych za zasadne i zmniejszenie ilości skarg nierozpoznanych. W 2012 r. na 3 727 skargi załatwiono 3714 skarg, uznano za zasadne 269, a nie załatwiono 108.

Dokonano porównania wpływu i załatwienia skarg w poszczególnych okręgach apelacji w 2012 r. i 2013 r.

| Prokuratura              | Wpływ       |             | Załatwiono  |             | Skargi zasadne |            |
|--------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|----------------|------------|
|                          | 2012        | 2013        | 2012        | 2013        | 2012           | 2013       |
| Białystok                | 292         | 234         | 289         | 243         | 7              | 6          |
| Gdańsk                   | 206         | 218         | 203         | 219         | 18             | 6          |
| Katowice                 | 453         | 387         | 462         | 390         | 26             | 30         |
| Kraków                   | 434         | 446         | 424         | 451         | 35             | 32         |
| Lublin                   | 250         | 310         | 252         | 315         | 13             | 18         |
| Łódź                     | 175         | 190         | 173         | 187         | 13             | 13         |
| Poznań                   | 101         | 110         | 101         | 107         | 6              | 3          |
| Rzeszów                  | 95          | 105         | 97          | 106         | 11             | 6          |
| Szczecin                 | 307         | 236         | 303         | 244         | 51             | 43         |
| Warszawa                 | 1102        | 1234        | 1103        | 1222        | 65             | 64         |
| Wrocław                  | 312         | 378         | 307         | 386         | 24             | 26         |
| okręgi apelacji<br>Razem | <b>3727</b> | <b>3848</b> | <b>3714</b> | <b>3870</b> | <b>269</b>     | <b>247</b> |
| Tendencja                | <215        | >121        | <221        | >156        | >1             | <22        |

Przyczyny wniesienia w 2013 r. skarg były różnorodne, chociaż podobnie jak w latach ubiegłych najczęściej powtarzającą się przyczyną było subiektywne przekonanie skarżącego o uchybieniach prokuratorów, niezadowolenie skarżących z przebiegu i wyniku postępowania oraz treści decyzji zarówno w toku, jak również kończących postępowanie lub innych działań prokuratorów wynikających z ich obowiązków. Najczęściej formułowanym zarzutem było błędne i jednostronne, w ocenie skarżących, dokonanie oceny materiału dowodowego i brak obiektywizmu. Podobnie jak w latach ubiegłych, celem skarg było dążenie do zmiany niekorzystnych dla skarżącego decyzji merytorycznych, a nadto zamiar wyłączenia określonych prokuratorów, w ocenie skarżących nieobiektywnych, od prowadzenia przez nich spraw, poprzez zakwestionowanie ich kompetencji lub zachowań.

Skarżący formułowali wobec prokuratorów zarzuty zaniedbania lub nienależytego wykonywania zadań, a także naruszenia praworządności.

Jako zaniedbanie lub nienależyte wykonanie obowiązków wskazywali bierną postawę prokuratorów, lekceważenie zadań, brak woli podejmowania określonych działań, które w ocenie skarżącego pozwoliłyby na prawidłową ocenę materiału dowodowego, tj. zgodnego z oczekiwaniami skarżącego.

Wskazać należy, iż często treść pism skarżących nie korespondowała zarówno z tytułem pisma oznaczonego przez skarżącego jako skarga jak również z żądaniami. Korespondencja taka wymagała szczegółowej analizy i oceny, w celu ustalenia właściwego trybu do jej rozpoznania. Odnotowano pisma, oznaczone jako skargi, których nie można było w całości rozpoznać w trybie skargowym, gdyż oprócz zarzutów skargowych, kwestionowały zasadność decyzji merytorycznych wydawanych w postępowaniu przygotowawczym, często już prawomocnym. Odnotowano także szereg pism o charakterze skargowym, które jednak nie wymagały już ponownego, dodatkowego badania, gdyż nie zawierały nowych okoliczności, które wymagałyby dodatkowych ustaleń. Skarżący, po zapoznaniu się z odpowiedzią, ponawiali jednak żądanie, nawet po udzieleniu kolejnej odpowiedzi z powołaniem § 400 Regulaminu wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury.

Odnotowane zostały również skargi osób, u których przeświadczenie o własnej racji było tak głębokie, że żadna odpowiedź nie była w stanie ich zadowolić. Skarżący ponawiali skargi, kwestionujące wszelkie ustalenia i zasadność udzielonej odpowiedzi. Z początku kierowali skargi na referentów, a następnie tych wszystkich, którzy udzielali niesatysfakcjonujących im odpowiedzi, rozpoznawali zażalenie lub inne środki zaskarżenia, żądając wobec tych osób postępowań dyscyplinarnych i wszczęcia postępowań karnych.

Skarżący formułowali pod adresem prokuratury i organów prowadzących postępowania m.in. zarzuty:

- nieprawidłowego biegu spraw oraz nietrafności podjętych decyzji, dążąc do ich zmiany poprzez inicjowanie działań skargowych,
- niezajomości przez prokuratorów obowiązującego prawa, interpretując przepisy w sposób subiektywny. Zauważana jest często, błędna interpretacja pojęcia pokrzywdzonego oraz zawiadamiającego o przestępstwie. Skarżący nie potrafili uznać, iż nie są to pojęcia tożsame. Po bezskutecznym trybie zaskarżania odmowy uznania za stronę pokrzywdzoną, żądali zmiany stanowiska, inicjując postępowanie skargowe,
- przeświadczenie skarżących o celowym działaniu na ich niekorzyść przez funkcjonariuszy policji i prokuratorów.

W odniesieniu do wszystkich skarg rozpoznanych w 2013 r. w okręgach apelacji, kategoria skarg na treść decyzji prokuratorskich (1 733) stanowiła grupę najliczniejszą.

Skarżący najczęściej podnosili zarzuty niewłaściwego sposobu merytorycznego zakończenia postępowań przygotowawczych, w tym bezzasadnego w ocenie skarżących umorzenia postępowania (odmowy wszczęcia) lub niezasadnego podjęcia innej decyzji, w tym merytorycznej – w wyniku braku obiektywizmu, stronniczości lub niedopełnienia lub przekroczenia uprawnień przez prokuratora, nieprawidłowego zakwalifikowania pisma (np. jako skargi zamiast zażalenia), przyjęcia błędnej kwalifikacji prawnej czynów, w tym w decyzjach merytorycznych, niewłaściwej oceny materiału dowodowego w rozstrzygnięciach, niewyczerpującego wykorzystania inicjatywy dowodowej strony, kwestionowania treści decyzji oddalających wnioski dowodowe oraz zaniechania doręczenia odpisów tychże postanowień, żądania zbadania prawidłowości sprawowania wewnętrznego nadzoru służbowego przez prokuratorów rejonowych, zarzuty błędów redakcyjnych, ortograficznych, powoływania się na nieaktualne przepisy prawa lub posługiwanie się nieaktualnymi drukami, nieuznania osób zawiadamiających za strony postępowań.

W 2013 r. skarg zasadnych na treść decyzji (czynności, działań) prokuratorskich w 11 okręgach apelacji odnotowano 75, podczas gdy w 2012 r. skarg zasadnych z tej kategorii było 84.

Skargi na przewlekłość lub biurokratyczne załatwianie sprawy dotyczyły m.in. długotrwałości prowadzenia postępowania, w tym przygotowawczego, beczynności prokuratora lub organu prowadzącego postępowanie, pomijania wszystkich wątków sprawy beczynności prokuratora mimo rozpoznania zażalenia zgłoszonego w trybie art. 306 § 4 k.p.k., zwłoki w nadaniu biegu zawiadomieniu o przestępstwie lub zażaleniu, braku zainteresowania

biegiem postępowania, niewłaściwego sposobu poszukiwań podejrzanego w sprawach zawieszonych, niekompletności zebranego materiału, niewyjaśnienia wszystkich okoliczności sprawy, braku obiektywizmu i stronniczości prokuratora przy podejmowaniu decyzji procesowych. W 2013 r. spośród 387 skarg załatwionych z tej kategorii, 59 uznano za zasadne (w 2012 r. odpowiednio 330 – 61).

W grupie skarg odnoszących się do kultury urzędowania odnotowano skargi dotyczące niewłaściwego zachowania się prokuratora wobec podejrzanego i jego rodziny, sposobu urzędowania i przyjmowania interesantów, w tym również w ramach dyżurów kierownictwa jednostki prokuratury, nieprawidłowego zachowania prokuratora lub innych urzędników prokuratury w toku wykonywania czynności służbowych.

W 2013 r. załatwiono takich skarg 227, z których 10 uznano za zasadne (w 2012 r. odpowiednio 209 - 12).

Wśród skarg na czynności administracyjne odnotowano zarzuty m.in. celowego utrudnienia dostępu do siedziby prokuratury, nieprawidłowych czynności pracowników ochrony, nieprawidłowego urzędowania biura podawczego, naruszenia dyscypliny pracy przez prokuratorów i pracowników.

W 2013 r. rozpoznano takich skarg 79, z których 5 uznano za zasadne (w 2012 – 57 – 2).

Stosunkowo dużą grupę spraw stanowiły skargi odnoszące się do działań policji, sądów, adwokatów, funkcjonariuszy straży łowieckiej, innych organów i instytucji.

Skargi na organy policji dotyczyły m.in. niewłaściwego wykonywania czynności przez funkcjonariuszy, nieznanomości prawa, wpisywania przez funkcjonariusza na zażaleniu niewłaściwej daty jego złożenia na policji, zaniechania przeprowadzenia przez funkcjonariuszy policji badania trzeźwości osób – stron konfliktu rodzinnego lub sąsiedzkiego, niewłaściwego, w ocenie skarżącego zachowania funkcjonariusza policji, który miał grozić pokrzywdzonej i straszyć świadków, bezczynności policji w sprawie skargi na uciążliwego sąsiada, niezasadnego przekazania do sądu zawiadomienia skarżącego o czynie prywatno-skargowym, zaniechania przez funkcjonariusza policji przeprowadzenia rozmowy ze skarżącą i sporządzenia z niej protokołu, braku reakcji na zgłoszenie przestępstwa przez skarżącego, bezzasadnego, w ocenie skarżącej, „nachodzenia” jej w mieszkaniu przez funkcjonariuszy policji, odmowy wydania odpisu protokołu.

Skargi na inne organy dotyczyły m.in. odmowy sądu rejonowego przyznania skarżącemu obrońcy z urzędu, niewłaściwego zachowania się funkcjonariusza służby więziennej, niewłaściwej diety skazanego, działalności urzędów gmin i miast (w tym MOPR,

ZUS, NFZ). Widoczne jest w skargach subiektywne przekonanie skarżących, iż prokuratura „nadzoruje” działania wszystkich organów w kraju i jest uprawniona do podejmowania wszelkich działań zgodnych z żądaniami skarżących. W skargach często przejawia się postawa roszczeniowa i brak znajomości przepisów prawa.

Skargi przekazywane były zgodnie z właściwością do organów uprawnionych do ich rozpoznania, z tym iż prokuratury żądały udzielania informacji o sposobie rozpoznania przekazanej skargi bądź nadesłania kopii odpowiedzi udzielonych skarżącym.

Pozytywnym sygnałem jest zmniejszająca się, choć nieznacznie, ilość skarg zasadnych, odnoszących się do kultury urzędowania z 12 w 2012 r. do 10 w 2013. Równocześnie nastąpił wzrost zasadnych skarg na czynności administracyjne kierowników jednostek z 2 w 2012 r. do 5 w 2013 r.

Zgodnie z treścią art. 237 § 1 k.p.a., skargi winny zostać załatwione bez zbędnej zwłoki, nie później niż w terminie jednego miesiąca. Każdy przypadek niezakończenia sprawy w terminie winien skutkować powiadomieniem skarżącego zarówno o przyczynach zwłoki, jak również wskazaniem nowego terminu rozpoznania sprawy. Obowiązek ten ciąży na organie administracji publicznej również w przypadku zwłoki i rozpoznaniu sprawy z przyczyn niezależnych od organu. W przypadku niezawiadomienia skarżącego o niemożności rozpoznania skargi w terminie, organ dopuszcza się beczynności, niezależnie od tego, jakie były przyczyny zwłoki i w jakim stopniu organ wykazywał się aktywnością podczas prowadzonego postępowania skargowego, którego jednak nie zakończył w terminie.

W 2013 r. w 11 okręgach apelacji odnotowano 129 spraw rozpoznanych z przekroczeniem terminu.

W okręgu apelacji białostockiej jedynie w 4 przypadkach (tj. 1,7%), na ogólną liczbę 243 załatwionych skarg, skarżącemu udzielono odpowiedzi z przekroczeniem terminu. Niestety, tylko w 1 sprawie skarżący został poinformowany o zwłoce w udzieleniu odpowiedzi spowodowanej koniecznością wyjaśnienia wszystkich podnoszonych kwestii, złożonością skargi, koniecznością analizy dużej ilości materiałów. Skarżący niezależnie od poinformowania o zwłoce, został poinformowany o nowym terminie udzielenia odpowiedzi, który został dotrzymany. W 3 pozostałych skargach, w których odpowiedzi udzielono po upływie 1 miesiąca, przekroczenie terminu wynosiło kilka dni i związane było z koniecznością dołączenia dodatkowych materiałów lub koniecznością wykonywania przez prokuratora innych czynności w tym samym okresie. Skarżący nie zostali jednak w tych 3 sprawach w okręgu apelacji białostockiej poinformowani zgodnie z dyspozycją art. 36 § 1 – 2 k.p.a.

W okręgu apelacji gdańskiej w 2013 r. odnotowano 7 przypadków skarg załatwionych po terminie, lecz skarżący zostali informowani o możliwości przekroczenia terminu i nowym terminie załatwienia spraw. Przekroczenia terminów załatwienia skarg były nieznaczne, wynosiły od jednego do kilku dni i wynikały m.in. z konieczności oczekiwania na wypożyczenie akt z sądu, bądź oczekiwania na uzyskanie oświadczenia od prokuratora przebywającego na zwolnieniu lekarskim. W jednej sprawie skarga rozpoznana została bez uchybień, lecz wykreślenie skargi nastąpiło z opóźnieniem.

W okręgu apelacji katowickiej w 2013 r. 10 skarg rozpoznanych zostało z uchybieniem 30-dniowego terminu, przy czym przekroczenie terminu wynosiło od 1 dnia do ponad 3 miesięcy. W sprawie, w której przekroczenie terminu było najdłuższe, przyczyną zwłoki była konieczność uzyskania akt sądowych. Skarżący w przypadku tej sprawy został dwukrotnie informowany o przyczynach zwłoki w załatwieniu sprawy. W dwóch przypadkach skarżący nie zostali powiadomieni o przyczynach zwłoki i nowym terminie załatwienia skargi.

W okręgu apelacji krakowskiej w 2013 r. 13 skarg załatwiono po terminie (w 2012 r. - 9). Podobnie jak w pozostałych okręgach apelacyjnych, również w okręgu apelacji krakowskiej przyczyny niezakończonych skarg w terminie miały głównie charakter obiektywny, niezawiniony przez prokuratorów i wynikały z trudności w uzyskaniu akt lub innych dokumentów, nieobecności osób, od których należało uzyskać oświadczenie lub obszerność materiałów, których analizę należało przeprowadzić.

W okręgu apelacji lubelskiej przekroczenie ustawowego terminu odnotowano w 13 sprawach (w 2012 r. w 7).

W okręgu apelacji łódzkiej 7 skarg rozpoznano z uchybieniem 30-dniowego terminu.

W okręgu apelacji poznańskiej w 2013 r. wyłącznie 1 skarga została rozpoznana po upływie ustawowego terminu 30 dni z uwagi na odmowę udostępnienia akt głównych sprawy przez sąd rejonowy, a więc z przyczyn niezależnych od prokuratora. Skarżący został jednak prawidłowo powiadomiony, zarówno o przeszkodzie w rozpoznaniu skargi, jak i o nowym terminie udzielenia odpowiedzi. Innych przypadków przekroczeń terminów w tym okręgu apelacji nie odnotowano.

W okręgu apelacji rzeszowskiej w 2013 r. w 4 przypadkach nastąpiło przekroczenie terminu do rozpoznania sprawy.

W okręgu apelacji szczecińskiej na ogólną liczbę 244 rozpoznanych skarg, nie dochowano terminu w 13 skargach, a okres ten wynosił od 4 do 30 dni.

W 2013 r. w okręgu apelacji warszawskiej załatwiono łącznie 1 222 skarg, w tym 1 174 w terminie do 1 miesiąca i 48 w terminie powyżej 30 dni.

W okręgu apelacji wrocławskiej na ogólną liczbę 385 rozpoznanych skarg, w 9 przekroczone termin wskazany do rozpoznania skarg.

W 2013 r. w 11 okręgach apelacji spośród 3 870 skarg załatwionych, 247 uznano za zasadne. W następstwie uchybień podejmowano działania służbowe, nadzorcze i organizacyjne, mające za zadanie ograniczenie ilości skarg zasadnych.

Zgodnie z § 67 ust. 2 Regulaminu wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury, w jednostkach prokuratury interesantów przyjmuje prokurator apelacyjny, prokurator okręgowy, prokurator rejonowy, ich zastępcy lub wyznaczeni prokuratorzy. Wewnątrz budynku powinna zostać umieszczona tablica informująca m.in. o dniach i godzinach przyjęć interesantów, a także informacja o godzinach przyjęć kierownika jednostki organizacyjnej wyższego stopnia.

W okręgach apelacji przestrzegane są przepisy o przyjmowaniu interesantów, przy czym godziny przyjęć interesantów ustalane są różnorodnie. Interesantów przyjmują zazwyczaj kierownicy prokuratur lub ich zastępcy, a fakt przyjęcia jest odnotowywany.

Problematyka spraw, z którymi zgłaszają się interesanci, związana jest zarówno z prowadzonymi lub zakończonymi postępowaniami, jak i z informacjami dotyczącymi zdarzeń, które w ich ocenie mogą stanowić przestępstwa. Skarżący żądali informacji o biegu spraw, wyrażali niezadowolenie z czynności w toku, jak również z decyzji merytorycznych. W sytuacjach podejrzenia zaistnienia przestępstwa, przyjmowano protokół zawiadomienia o przestępstwie, zaś w przypadku skarg sporządzano protokół ustnego przyjęcia skargi.

Wizyty interesantów zwłaszcza w jednostkach prokuratur rejonowych często spowodowane były chęcią uzyskania bezpłatnej i fachowej pomocy prawnej.

O skali przyjęć interesantów może świadczyć m.in., iż w 2013 r. w Prokuraturze Apelacyjnej w Krakowie i jednostkach jej podległych przyjęto łącznie 2 489 osób.

Z kolei w prokuraturach okręgu apelacji łódzkiej w 2013 r. przyjęto łącznie 3 007 osób, w tym 1 111 przez kierowników jednostek prokuratury.

Wynikiem przyjęć interesantów było m.in. wszczęcie postępowań przygotowawczych, podjęcie działań cywilistycznych lub administracyjnych, jak również inicjowanie postępowań skargowych.

W 2013 r. zarejestrowano w powszechnych jednostkach organizacyjnych więcej skarg aniżeli w 2012 r. (3848 – 3727), lecz zmniejszeniu uległa ilość skarg uznanych za zasadne z 269



(w 2012 r.) do 247. Zmniejszeniu, wprawdzie nieznacznemu uległa liczba skarg rozpoznanych z przekroczeniem 30-dniowego terminu i wyniosła 129. Wprawdzie w 2012 r. wielkość ta wynosiła 131, lecz zważywszy na wzrost ilości skarg w 2013 r. odsetek skarg uznanych za zasadne uległ istotnemu zmniejszeniu.

Odnotowano przypadki, w których dopiero w następstwie wniesienia skargi skarżący uznany został za stronę postępowania, co w konsekwencji pozwalało mu na skuteczne wniesienie środka odwoławczego. Skarżący wskazywali w tego rodzaju korespondencji, że wcześniej kierowane środki odwoławcze lub wnioski nie były właściwie rozpoznawane.

W następstwie rozpoznanych skarg przełożeni wytykali referentowi ustnie lub pisemnie uchybienie, przeprowadzali rozmowy ostrzegawcze lub dyscyplinujące, sporządzano pisma instrukcyjne, bądź w inny sposób konwalidowano uchybienie.

Analiza skarg wskazuje na występujące dwie główne grupy przyczyn ich kierowania: Z jednej strony, przyczyny wynikają z uchybień w prowadzonych postępowaniach np. braku należytego nadzoru nad postępowaniem, faktycznej przewlekłości lub beczynności w wykonywaniu czynności, niewłaściwego lub lakonicznego uzasadniania faktycznego i prawnego podejmowanych decyzji, braku reakcji na składane pisma, zawiadomienia, wnioski niewłaściwego potraktowania skarżącego, nierzadko pokrzywdzonego, przez organa, do których zwrócił się o podjęcie działań, niewłaściwego lub niepełnego informowania stron i uczestników postępowania o jego biegu.

Przyczyną skarg, zwłaszcza odnoszących się do przewlekłości, jest również występowanie nierzadko obiektywnych, niezależnych od prowadzącego postępowanie trudności związanych m.in. z uzyskiwaniem dokumentacji (np. lekarskiej), przeprowadzeniem określonych dowodów, uzyskaniem opinii, akt itp.

Druga grupa przyczyn wnoszenia skarg wynika z uwarunkowań leżących po stronie osób piszących np. wydania decyzji merytorycznej lub udzielenia odpowiedzi niezgodnej z oczekiwaniem piszącego, błędnej interpretacji przepisów prawa, niezadowolenia ze sposobu rozpoznania skargi przez prokuratora rejonowego, co skarżący utożsamia z rozpoznaniem jej przez referenta sprawy, roszczeniowej postawy skarżących, cech osobowości piszącego, traktowania skargi jako kolejnego środka odwoławczego.

Podobnie jak w latach ubiegłych, w 2013 r. wpłynęła grupa skarg, zawierających w istocie jedynie subiektywne przekonanie skarżących o stronniczości wykonywanych czynności, w tym decyzji merytorycznych i stronniczym podejściu prokuratorów do spraw skarżących. Zaznaczyć należy, że skargi w tym zakresie kierowali przede wszystkim ci sami skarżący co w latach ubiegłych.



## **IX. Działania usprawniające organizację pracy Prokuratury Generalnej i pozostałych powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury.**

### **Sądownictwo dyscyplinarne**

#### **Współpraca z Krajową Radą Prokuratury**

W 2013 roku Prokurator Generalny, korzystając z wynikającej z art. 10 ust.1 ustawy o prokuraturze prerogatywy, wydał dwoje wytycznych.

W dniu 7 listopada 2013 roku wydane zostały wytyczne w sprawie sposobu prowadzenia postępowań przygotowawczych złożonych przedmiotowo. Ich celem było zapewnienie sprawnego prowadzenia postępowań poprzez ujednoczenie praktyki w tej kategorii spraw oraz usunięcie pojawiających się w niej nieprawidłowości.

Przeprowadzane w Prokuraturze Generalnej analizy gromadzonych danych statystycznych, sprawozdań z wizytacji poszczególnych jednostek prokuratury i lustracji spraw długotrwałych, a także wnioski płynące z monitoringu poszczególnych kategorii przestępstw doprowadziły do stwierdzenia, że prokuratorzy stosunkowo dobrze radzą sobie z prowadzeniem lub nadzorowaniem postępowań przygotowawczych o nieskomplikowanym charakterze przedmiotowym. Nawet w sytuacji spraw rozbudowanych i skomplikowanych podmiotowo, obejmujących często kilkadziesiąt podejrzanych, dotyczących przestępstw popełnionych na terenie całego kraju, śledztwa są - co do zasady – prawidłowo ukierunkowane, prowadzone rytmicznie i zachowaniem należytej koncentracji czynności dowodowych. W takich sprawach ewentualne przedłużanie się okresu niezbędnego dla merytorycznego zakończenia postępowania wynikało z reguły z przyczyn obiektywnych, całkowicie niezależnych od prokuratury. Analizy te lecz przede wszystkim badania konkretnych spraw pozwoliły natomiast na stwierdzenie, że poważnym problemem dla prokuratorów prowadzących lub nadzorujących śledztwa są sprawy określane jako złożone przedmiotowo. Badania tej kategorii spraw ujawniło występowanie nieprawidłowości polegających, przede wszystkim, na:

- bezpodstawnym wszczynaniu postępowań przygotowawczych co do czynów, w odniesieniu do których zachodzą negatywne przesłanki procesowe,
- zaniechaniu wydawania decyzji procesowych kończących postępowanie w odniesieniu do czynów będących jego przedmiotem, mimo przesłanek do częściowego załatwienia sprawy,

- bezzasadnym prowadzeniu postępowań przygotowawczych obejmujących czyny, które nie pozostają ze sobą w łączności podmiotowej i przedmiotowej,
- długotrwałym niewykonywaniu jakichkolwiek czynności dowodowych w wątkach dotyczących niektórych czynów, wynikający wyłącznie z konieczności realizacji działań procesowych w innych wątkach postępowania.

Skutkiem tych uchybień było prowadzenie lub nadzorowanie śledztw na tyle rozbudowanych, że prokuratorzy nie mieli możliwości równomiernego zaangażowania w dowodowe wyjaśnianie wszystkich wątków objętych postępowaniem przygotowawczym. Dodatkowo ta kategoria postępowań dotyczy często spraw doniosłych społecznie, których złe, pozbawione koncepcji prowadzenie wpływało na pogorszenie wizerunku społecznego prokuratury. Właśnie dostrzeżenie konieczności poprawienia efektywności prowadzenia trudnych przedmiotowo spraw legło u podstaw skorzystania przez Prokuratora Generalnego z tej formy kierowania działalnością prokuratury.

Wytyczne zobowiązały prokuratorów do poprzedzania decyzji o wszczęciu śledztwa rzetelną analizą, odnoszącą się do każdego z czynów wymienionych w zawiadomieniu o przestępstwie, w aspekcie istnienia negatywnych przesłanek procesowych oraz niezwłocznego podejmowania częściowych decyzji procesowych kończących postępowanie w sytuacji, gdy w odniesieniu do poszczególnych czynów objętych wszczętym już śledztwem zajądą okoliczności określone w art. 17 §1 pkt 3-11 k.p.k.

W wytycznych jako reguła określone zostało sporządzanie i systematyczne aktualizowanie planów śledztwa, obejmujących również określenie terminu przedawnienia karalności czynów będących przedmiotem postępowania.

Wytyczne nałożyły na prokuratora prowadzącego postępowanie obowiązek systematycznego badania sprawy pod kątem zaistnienia przesłanek do wyłączenia części materiału dowodowego do odrębnego postępowania w trybie art. 34 § 3 k.p.k., jeżeli taka decyzja pozwoliłaby na przyspieszenie rozstrzygnięcia, choćby co do poszczególnych czynów. W szczególności, zgodnie z punktem 5 wytycznych, jako okoliczność utrudniającą łączne prowadzenie postępowania należy oceniać brak możliwości wykonywania czynności dowodowych w wątkach dotyczących niektórych czynów, wynikający wyłącznie z konieczności realizacji działań procesowych w innych wątkach postępowania.

Stosunkowo krótki okres obowiązywania wytycznych nie pozwala dotychczas na dokonanie oceny ich skuteczności. Ocena taka będzie możliwa dopiero po upływie pełnego okresu statystycznego i zostanie ona wykorzystana do ewentualnego zmodyfikowania powyższych wytycznych.

Pełny tekst wytycznych znajduje się na stronie internetowej Prokuratury Generalnej

W dniu 18 grudnia 2013 roku wydane zostały przez Prokuratora Generalnego wytyczne dotyczące zasad postępowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie.

Wytyczne te uwzględniły unormowania Konwencji Rady Europy w sprawie zapobiegania i zwalczania przemocy wobec kobiet i przemocy domowej podpisanej w dniu 18 grudnia 2012 r. oraz Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/29/UE z dnia października 2012 r. ustanawiającej normy minimalne w zakresie praw, wsparcia i ochrony ofiar przestępstw, która zastąpiła Decyzję ramową Rady 2001/220/WSiSW.

W wytycznych polecone zostało przyjęcie jednolitych zasad postępowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie. Szczególny nacisk położono na konieczności pełnego i jasnego informowania pokrzywdzonych o przysługujących im uprawnieniach, wynikających nie tylko z przepisów Kodeksu postępowania karnego, ale również innych ustaw, np. ustawy z 29 lipca 2015 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (Dz.U. Nr 180, poz. 1493 z późn. zm.) lub ustawy z dnia 7 lipca 2005 roku o państwowej kompensacie przysługującej ofiarom niektórych przestępstw (Dz.U. Nr 169, poz. 1415 z późn. zm.).

Wytyczne precyzyjnie ustalają praktykę postępowania w zakresie przesłuchania w charakterze świadka lub pokrzywdzonego małoletniego poniżej 15 lat w trybie określonym w art. 185 a i art. 185 b k.p.k. oraz nakazują ocenę postępowań pod kątem istnienia podstaw do podjęcia przez prokuratorów działań pozakarnych np. z zakresu i uregulowań Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego.

Na kierowników powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury nałożony został obowiązek nawiązania współpracy z organami administracji rządowej, samorządowej oraz z organizacjami pozarządowymi w celu przeciwdziałania przemocy w rodzinie, z zastrzeżeniem, że współpraca ta nie może naruszać niezależności prokuratora.

W wytycznych zalecono również, aby postępowania karne z tej kategorii prowadzili lub nadzorowali prokuratorzy legitymujący się odpowiednim doświadczeniem zawodowym, specjalizujący się w tej problematyce.

Zadania i zakres działania poszczególnych jednostek organizacyjnych prokuratury oraz wewnętrzną strukturę organizacyjną Prokuratury Generalnej oraz innych jednostek organizacyjnych, jak również organizację pracy i sposób kierowania pracą określa ustawa z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze oraz szczegółowo rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 24 marca 2010 r. - Regulamin wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury. Wobec treści ustawy o prokuraturze i Regulaminu, przy uwzględnieniu zasady niezależności prokuratorów i kadencyjności prokuratorów kierujących poszczególnymi jednostkami organizacyjnymi, wpływ Prokuratora Generalnego na kształtowanie struktur i organizację pracy w poszczególnych jednostkach jest ograniczony.

Struktura organizacyjna Prokuratury Generalnej została określona w rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości z dnia 24 marca 2010 r. - Regulamin wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury. W skład Prokuratury Generalnej wchodzi następujące komórki organizacyjne:

- Biuro Prokuratora Generalnego;
- Biuro Spraw Konstytucyjnych;
- Departament Organizacji Pracy, Wizytacji i Systemów Informatycznych Prokuratury;
- Departament Postępowania Przygotowawczego;
- Departament do spraw Przestępczości Zorganizowanej i Korupcji;
- Departament Postępowania Sądowego;
- Departament Współpracy Międzynarodowej;
- Departament Budżetu i Majątku Prokuratury;
- Biuro Kadr;
- Biuro Administracyjno-Finansowe;
- Biuro Ochrony Informacji Niejawnych i Spraw Obronnych.

Departamenty i biura Prokuratury Generalnej realizują zadania o charakterze zarówno organizacyjnym, związane z właściwym funkcjonowaniem Prokuratury Generalnej jako powszechnej jednostki organizacyjnej prokuratury najwyższego szczebla, jak i zadania o charakterze merytorycznym, związane z realizacją ustawowych zadań prokuratury – w zakresie strzeżenia praworządności i czuwania nad ściganiem przestępstw.

Zadania o charakterze organizacyjnym realizują Departament Budżetu i Majątku Prokuratury oraz Biuro Administracyjno-Finansowe, przy czym pierwsza z komórek

organizacyjnych zapewnia w szczególności obsługę oraz prawidłowe wykonywanie obowiązków dysponenta głównego części budżetowej 88 – „Powszechnie jednostki organizacyjne prokuratury”, natomiast druga – prawidłowe wykonywanie zadań i funkcji Prokuratora Generalnego jako dysponenta trzeciego stopnia części budżetu państwa.

Zadania o takim charakterze realizuje także Biuro Kadr, wykonując czynności w zakresie zatrudniania i wynagradzania prokuratorów, urzędników i innych pracowników Prokuratury Generalnej, a także w zakresie nawiązania i rozwiązania stosunku służbowego z prokuratorami powszechnych i wojskowych jednostek organizacyjnych prokuratury oraz prokuratorami Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu. Z kolei Biuro Ochrony Informacji Niejawnych i Spraw Obronnych realizuje w szczególności zadania w zakresie zapewnienia ochrony informacji niejawnych wytwarzanych, przetwarzanych, przekazywanych lub przechowywanych w Prokuraturze Generalnej.

Zadania o charakterze merytorycznym wykonuje Biuro Spraw Konstytucyjnych, prowadząc przede wszystkim sprawy związane z wykonywaniem przez Prokuratora Generalnego jego konstytucyjnych uprawnień do inicjowania kontroli zgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej aktów normatywnych, Departament Postępowania Przygotowawczego, sprawując w szczególności nadzór procesowy związany z realizacją uprawnień Prokuratora Generalnego w postępowaniu przygotowawczym, Departament do spraw Przystępności Zorganizowanej i Korupcji, nadzorując w szczególności postępowania przygotowawcze w sprawach o przestępstwa o charakterze terrorystycznym oraz o przestępstwa noszące cechy zorganizowanej przestępczości i korupcji, Departament Postępowania Sądowego, zajmujący się w szczególności reprezentowaniem Prokuratora Generalnego przed Sądem Najwyższym i Naczelnym Sądem Administracyjnym oraz sporządzaniem i oceną nadzwyczajnych środków zaskarżenia, a także Departament Współpracy Międzynarodowej, realizując zadania obrotu prawnego z zagranicą oraz współpracy międzynarodowej w sprawach karnych.

Natomiast Biuro Prokuratora Generalnego oraz Departament Organizacji Pracy, Wizytacji i Systemów Informatycznych Prokuratury realizują zadania zarówno o charakterze organizacyjnym, jak i merytorycznym. Biuro Prokuratora Generalnego w szczególności wykonuje czynności związane z realizacją zadań Prokuratora Generalnego oraz jego obsługą i reprezentacją.

Departament Organizacji Pracy, Wizytacji i Systemów Informatycznych Prokuratury zajmuje się w szczególności organizacją pracy i informatyzacją powszechnych jednostek

organizacyjnych prokuratury, działalnością wizytacyjną i lustracją oraz koordynacją działań w tym zakresie podejmowanych na szczeblu prokuratur apelacyjnych i okręgowych. Departament współdziałając z komórkami finansowymi Prokuratury Generalnej, podejmuje także czynności zmierzające do pozyskania funduszy ze środków pomocowych Unii Europejskiej.

W odniesieniu do struktur prokuratur apelacyjnych i prokuratur okręgowych wskazać należy, iż we wszystkich prokuraturach apelacyjnych struktury organizacyjne zostały ukształtowane zgodnie z przepisami ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze oraz §§ 25 i 36 Regulaminu i są adekwatne do zadań jednostek tych szczebli.

We wszystkich jednostkach szczebla apelacyjnego zostały utworzone Wydziały Organizacji Pracy Prokuratur, w ramach których powołano również Działy do spraw Informatyzacji i Analiz, Wydziały Postępowania Sądowego, Wydziały Nadzoru nad Postępowaniem Przygotowawczym (z wyjątkiem Prokuratury Apelacyjnej w Białymstoku, gdzie utworzono Samodzielny Dział Nadzoru nad Postępowaniem Przygotowawczym), Wydziały do spraw Wizytacji i Okresowej Oceny Prokuratorów, Wydziały do spraw Przestępczości Zorganizowanej i Korupcji oraz Wydziały Budżetowo-Administracyjne, Samodzielne Działy do Spraw Ochrony Informacji Niejawnych oraz stanowiska pracy audytora wewnętrznego i inspektora do spraw obronnych.

Bezpośrednie kierowanie wydziałami zostało powierzone naczelnikom wydziałów, z wyjątkiem Wydziałów do spraw Wizytacji i Okresowej Oceny Prokuratorów, którymi bezpośrednio kierują prokuratorzy apelacyjni lub ich zastępcy. Zastępcy prokuratora apelacyjnego bezpośrednio kierują również Wydziałem do spraw Przestępczości Zorganizowanej i Korupcji w Prokuraturze Apelacyjnej w Łodzi i w Poznaniu, Wydziałem Nadzoru nad Postępowaniem Przygotowawczym w Prokuraturze Apelacyjnej w Gdańsku oraz Wydziałem Organizacji Pracy Prokuratur i Wydziałem Postępowania Sądowego w Prokuraturze Apelacyjnej w Rzeszowie.

Struktura organizacyjna i szczegółowe zadania prokuratur okręgowych zostały określone w Regulaminie. Zgodnie z § 36 Regulaminu, w skład tego szczebla jednostek organizacyjnych prokuratury może wchodzić Wydział I Organizacyjny, Wydział II Postępowania Sądowego, Wydział III Nadzoru nad Postępowaniem Przygotowawczym, Wydział IV do spraw Informatyzacji i Analiz, Wydział V Śledczy, Wydział VI do spraw Przestępczości Gospodarczej, Wydział VII Budżetowo - Administracyjny, samodzielny dział



do spraw ochrony informacji niejawnych oraz stanowisko pracy audytora wewnętrznego i inspektora do spraw obronnych.

Struktury organizacyjne prokuratur okręgowych ukształtowane są różnorodnie, w zależności od wielkości obszaru właściwości, liczby spraw karnych rejestrowanych w podległych jednostkach, liczby podległych prokuratur rejonowych oraz limitu przyznanego im etatów orzeczniczych, a także wpływu spraw rejestrowanych w danej jednostce szczebla okręgowego. Adekwatnie do wielkości i obciążenia poszczególnych prokuratur okręgowych kształtowany jest przyznany im limit etatów.

Do grupy największych jednostek w skali kraju należy zaliczyć Prokuratury Okręgowe w Warszawie, Gdańsku, Katowicach, Poznaniu, Krakowie, Lublinie, Szczecinie, Łodzi, Gliwicach, Wrocławiu i Warszawa-Praga w Warszawie, w których wpływ spraw karnych w prokuraturze okręgowej i podległych prokuraturach rejonowych kształtował się od 33 938 w okręgu Prokuratury Okręgowej Warszawa-Praga w Warszawie do 68 735 spraw w okręgu Prokuratury Okręgowej w Warszawie.

Do grupy średnich jednostek należy zaliczyć Prokuratury Okręgowe w Kielcach, Opolu, Olsztynie, Bydgoszczy, Zielonej Górze, Częstochowie, Świdnicy, Płocku, Radomiu, Koszalinie, Białymstoku, Rzeszowie, Nowym Sączu, Słupsku, Jeleniej Górze, Legnicy, Toruniu, Piotrkowie Trybunalskim i Bielsku-Białej, w których wpływ spraw karnych w prokuraturze okręgowej i podległych prokuraturach rejonowych kształtował się od 15 484 w okręgu Prokuratury Okręgowej w Bielsku-Białej do 30 109 w okręgu Prokuratury Okręgowej w Kielcach.

Do grupy małych jednostek należy zaliczyć Prokuratury Okręgowe w Elblągu, Gorzowie Wielkopolskim, Ostrowie Wielkopolskim, Zamościu, Siedlcach, Ostrołęce, Włocławku, Sieradzu, Tarnowie, Tarnobrzegu, Koninie, Krośnie, Przemyślu, Łomży i Suwałkach, w których wpływ spraw karnych w prokuraturze okręgowej i podległych prokuraturach rejonowych kształtował się od 5 540 w okręgu Prokuratury Okręgowej w Suwałkach do 14 272 w okręgu Prokuratury Okręgowej w Elblągu.

We wskazanych wyżej 11 największych prokuraturach okręgowych zostały utworzone wszystkie wydziały przewidziane § 36 Regulaminu, którymi kierowanie powierzono naczelnikom wydziałów, za wyjątkiem Prokuratury Okręgowej w Gliwicach, gdzie zamiast Wydziału do spraw Przystępności Gospodarczej utworzono Dział do spraw Przystępności Gospodarczej w Wydziale Śledczym.

W niektórych z tych jednostek, oprócz powołania wszystkich komórek organizacyjnych przewidzianych w § 36 Regulaminu, w ramach wydziałów utworzono również działy,

kierowanie którymi powierzono kierownikom działu, a w nielicznych przypadkach - naczelnikom. Dotyczy to Prokuratur Okręgowych w Gdańsku, Warszawie, Poznaniu, Katowicach, Krakowie, Łodzi i Lublinie.

W Prokuraturach Okręgowych w Poznaniu i Warszawie, w ramach Wydziału Organizacyjnego, zostały utworzone: Działy Lustracji i Wizytacji Prokuratur Rejonowych, a w Prokuraturach Okręgowych w Lublinie, Łodzi i Poznaniu – Działy Kadr. W Prokuraturach Okręgowych w Gdańsku, Katowicach, Krakowie, Łodzi, Poznaniu i Warszawie, w Wydziałach Postępowania Sądowego, utworzono Działy Postępowań Pozakarnych lub Działy spraw Cywilnych i Administracyjnych, zaś w Prokuraturze Okręgowej w Warszawie – dodatkowo Dział do spraw Karnych. W Prokuraturach Okręgowych w Katowicach i Warszawie, w Wydziale III Nadzoru nad Postępowaniem Przygotowawczym, utworzono Dział do spraw Obrotu Prawnego z Zagranicą oraz dodatkowo w Prokuraturze Okręgowej w Warszawie - dwa Działy Nadzoru. W Prokuraturach Okręgowych w Warszawie oraz Warszawa - Praga w Warszawie w Wydziałach Śledczym i do Spraw Przystępności Gospodarczej, utworzono działy do prowadzenia postępowań w określonych kategoriach spraw, a w przypadku Prokuratury Okręgowej w Katowicach i Poznaniu w Wydziale Śledczym – Dział do spraw Kontroli Działań Operacyjnych i Dział do spraw Nadzoru nad Czynnościami Operacyjno-Rozpoznawczymi.

W pozostałych 34 prokuraturach okręgowych, zaliczonych do grupy jednostek średnich i małych, struktury organizacyjne są bardziej uproszczone, bowiem w niektórych jednostkach zadania przewidziane dla wydziałów wykonywane są w samodzielnych działach lub w działach, wchodzących w skład wydziału, albo wykonywane są przez prokuratorów lub pracowników wykonujących czynności na samodzielnych stanowiskach pracy.

Wydziały lub samodzielne działy organizacyjne zostały utworzone w 14 Prokuraturach Okręgowych - w Gorzowie Wielkopolskim, Częstochowie, Płocku, Gliwicach, Kielcach, Zielonej Górze, Opolu, Białymstoku, Świdnicy, Legnicy, Koszalinie, Olsztynie, Bydgoszczy i w Toruniu, w 21 pozostałych – w ramach Wydziałów Organizacyjnych powołano również Działy Nadzoru nad Postępowaniem Przygotowawczym lub też zwierzchni nadzór służbowy sprawowany jest w ramach Wydziału Organizacyjnego, a w 4 jednostkach – również Działy do spraw Informatyzacji i Analiz. Natomiast w 3 Prokuraturach Okręgowych w Ostrołęce, Jeleniej Górze i Słupsku, w ramach Wydziału Organizacyjnego, powołano Dział do spraw Informatyzacji i Analiz.

Wydziały Nadzoru nad Postępowaniem Przygotowawczym powołano w 14 prokuraturach okręgowych, zaliczanych do średnich lub małych jednostek, natomiast w 2 –

Samodzielne Działy Nadzoru nad Postępowaniem Przygotowawczym. Jak wspomniano wyżej, w pozostałych 18 prokuraturach nadzór nad postępowaniem przygotowawczym realizowany jest w Wydziałach Organizacyjnych.

Wydziały Postępowania Sądowego powołano w 30 z małych i średnich prokuratur tego szczebla, natomiast w 4 jednostkach utworzono Samodzielne Działy lub Stanowiska do spraw Postępowania Sądowego.

W żadnej z 34 jednostek, poza Prokuraturą Okręgową w Opolu, nie utworzono działów w ramach wydziałów. W Prokuraturze Okręgowej w Opolu w ramach Wydziału Postępowania Sądowego utworzono Dział spraw Cywilnych i Administracyjnych.

Spośród 34 jednostek – w ośmiu z nich (w Zielonej Górze, Opolu, Kielcach, Bydgoszczy, Białymstoku, Radomiu, Siedlcach i Gorzowie Wielkopolskim) utworzono Wydziały Śledcze i Wydziały do spraw Przestępczości Gospodarczej, w przypadku 5 jednostek w ramach Wydziału Śledczego powołano Działy do spraw Przestępczości Gospodarczej (Prokuratura Okręgowa w Płocku, Częstochowie, Piotrkowie Trybunalskim, Tarnobrzegu i Legnicy), w pozostałych 21 - zadania opisane w §§ 40 i 41 Regulaminu realizowane są tylko w ramach Wydziałów Śledczych.

We wszystkich Prokuraturach Okręgowych ustalone limity stanowisk dla tych jednostek pozwalały na utworzenie wewnętrznych komórek organizacyjnych.

W 2013 r. Prokurator Generalny kontynuował działania w kierunku pełnego wykorzystania, na wszystkich szczeblach prokuratury, aktualnie posiadanych stanowisk orzeczniczych. Działania te zmierzały w kierunku wykorzystania takich etatów w szczególności do realizacji zadań merytorycznych prokuratury i jednoczesnego ograniczenia decyzji o powoływaniu prokuratorów do pełnienia określonych funkcji, zwłaszcza funkcji kierowniczych.

Ponadto w Prokuraturze Generalnej kontynuowana jest praktyka analizy obciążenia pracą prokuratorów poszczególnych jednostek. Gromadzone dane w tym zakresie, wykorzystywane są przy podejmowaniu przez Prokuratora Generalnego decyzji w przedmiocie obwieszczenia o wolnym stanowisku prokuratorskim.

Podkreślić należy, iż z uwagi na gwarantowane ustawowo zasady pełnienia obowiązków prokuratorskich oraz urzędniczych, proces etatyzacji prokuratury będzie długotrwały.

Prokurator Generalny konsekwentnie realizuje działania zmierzające do zapewnienia racjonalnego wykorzystania kadry orzeczniczej i administracyjnej prokuratury oraz pozostającego w jej dyspozycji majątku. Celem ich jest zagwarantowanie efektywnego kierowania jednostkami prokuratury i zapewnienie kadrze orzeczniczej możliwości rozwoju zawodowego, co będzie miało wpływ na poprawę efektywności i poziomu prowadzonych i nadzorowanych postępowań przygotowawczych. Szczegółowy opis działań w tym zakresie podejmowanych w 2012 r. opisano w sprawozdaniu za rok 2012 r.

W wyniku przeprowadzonej w Prokuraturze Generalnej analizy struktury i obszarów właściwości prokuratur, rozmieszczenia kadry orzeczniczej i administracyjnej, obciążenia pracą, stanu technicznego siedzib prokuratur i kosztów ich funkcjonowania, już w 2012 r. podjęto działania zmierzające do zmian organizacyjnych w strukturze jednostek prokuratury, w kierunku dostosowania obszarów właściwości powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury do obszarów właściwych sądów powszechnych, zniesienia lub zmiany struktury organizacyjnej jednostek, na obszarze których nie ma siedziby sądu rejonowego oraz o najmniejszym limicie etatów i faktycznym zatrudnieniu, a także ośrodków zamiejscowych prokuratur.

Mając na uwadze treść art. 17 ust. 13 i 15 ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze, zgodnie z którym Minister Sprawiedliwości został upoważniony do tworzenia i znoszenia prokuratur apelacyjnych, okręgowych i rejonowych, a także ośrodków zamiejscowych prokuratur oraz ustalenia ich siedziby i obszarów właściwości, Prokurator Generalny już w 2012 r. przedstawił Ministrowi Sprawiedliwości propozycje zmian w rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości z dnia 25 marca 2010 r. w sprawie utworzenia prokuratur apelacyjnych, okręgowych i rejonowych oraz ustalenia ich siedzib i obszarów właściwości (Dz. U. Nr 49, poz. 297, z późn. zm.), przygotowując projekty rozporządzeń wraz z uzasadnieniem i wniósł o podjęcie inicjatywy legislacyjnej zmierzającej do ich wprowadzenia.

Wśród zaproponowanych zmian najbardziej istotne znaczenie miało dostosowanie obszarów właściwości Prokuratur Apelacyjnych w Warszawie, Białymstoku, Łodzi i Gdańsku, Prokuratur Okręgowych w Olsztynie, Suwałkach, Ostrołęce, Płocku i Elblągu oraz Prokuratur Rejonowych w Ełku, Olecku i Działdowie do ustalonych obszarów właściwości odpowiednich sądów, a także zniesienie tych jednostek szczebla rejonowego, które na obszarze swojej właściwości nie posiadają siedziby sądu rejonowego, ani wydziału zamiejscowego tego sądu.

Pomimo wielokrotnego monitowania Ministra Sprawiedliwości o podjęcie inicjatywy legislacyjnej w tym przedmiocie, nie została ona zrealizowana, nawet w wąskim zakresie

dostosowania obszarów właściwości prokuratur apelacyjnych do sądów apelacyjnych, w celu zapewnienia zgodności przepisów rozporządzenia z art. 17 ust. 12 ustawy o prokuraturze. W związku z powyższym Prokurator Generalny skorzystał z konstytucyjnego uprawnienia do wystąpienia z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności przepisów wskazanego wyżej rozporządzenia z przepisem ustawy o prokuraturze.

Planowane jest kontynuowanie działań zmierzających do wprowadzenia postulowanych zmian organizacyjnych w strukturze jednostek prokuratury, gdyż są one niezbędne dla zapewnienia właściwego funkcjonowania prokuratury, również w aspekcie poszerzenia kontradyktoryjności procesu karnego. W przypadku braku spójności obszarów właściwości sądów i prokuratur na szczeblu rejonowym, znacznie utrudnione i kosztowne będzie zapewnienie udziału w rozprawie prokuratora – referenta sprawy.

W 2013 r. wdrożono spójny system kontroli zarządczej, w tym zarządzania ryzykiem w Prokuraturze Generalnej oraz w innych powszechnych jednostkach organizacyjnych prokuratury zgodnie z zarządzeniem Prokuratora Generalnego Nr 28/12 z dnia 26 marca 2012 roku w sprawie kontroli zarządczej w powszechnych jednostkach organizacyjnych prokuratury. Jednocześnie Prokuratura Generalna zaangażowała się w prace Ministerstwa Sprawiedliwości zmierzające do zmiany Komunikatu Ministra Sprawiedliwości w sprawie szczegółowych wytycznych w zakresie kontroli zarządczej dla działu administracji rządowej – sprawiedliwość. W ramach czynności z zakresu kontroli zarządczej sporządzany jest plan działalności powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury na rok następny określający cele do realizacji, mierniki określające stopień realizacji celów oraz najważniejsze zadania prokuratury, w oparciu o który prokuratorzy apelacyjni i okręgowi sporządzają plany działalności dla podległych jednostek. W 2013 r. zawarto porozumienie z Ministerstwem Sprawiedliwości w zakresie uwzględniania w planach działalności celów wynikających ze Strategii modernizacji przestrzeni sprawiedliwości na lata 2014-2020. Prokurator Generalny określa ponadto kluczowe ryzyka dla realizacji celów zawartych w planie działalności. Na bieżąco prowadzona jest analiza i ocena ryzyka w Prokuraturze Generalnej i podległych jednostkach.

W 2013 r. Prokuratura Generalna aktywnie włączyła się w podjęte z inicjatywy Ministra Sprawiedliwości prace nad strategią wymiaru sprawiedliwości. Celem tych działań było opracowanie dokumentu strategicznego na lata 2014-2020 stanowiącego punkt odniesienia dla ciągłości i stabilności reform przestrzeni wymiaru sprawiedliwości, rozumianej szeroko i obejmującej obok prokuratury, Ministerstwa Sprawiedliwości i sądów powszechnych również

Służbę Więzienną i Krajową Szkołę Sądownictwa i Prokuratury, stworzenie podstawy do skutecznego ubiegania się o środki na realizację projektów w ramach nowej perspektywy finansowej Unii Europejskiej, uporządkowanie istniejących i planowanie przyszłych projektów składających się na reformy oraz wprowadzenie wielokryterialnego spojrzenia na sprawność instytucji przestrzeni sprawiedliwości. W wyniku podjętych prac opracowano dokument „Strategia modernizacji przestrzeni sprawiedliwości w Polsce na lata 2014 – 2020”, który został przyjęty przez Prokuratora Generalnego i Ministra Sprawiedliwości. Strategia wyznacza konkretne kierunki rozwoju dla wskazanych wyżej podmiotów przestrzeni sprawiedliwości. Kluczowy kierunek strategiczny koncentruje się na perspektywie obywatelskiej, a w szczególności na ochronie przysługujących obywatelom praw. Pozostałe kierunki strategiczne podkreślają aspekt jakości działania podmiotów strategii przy poszanowaniu gwarancji procesowych oraz zapewnieniu odpowiedniej sprawności postępowania, zwiększenia spójności organizacyjnej podmiotów strategii poprzez ich współpracę instytucjonalną oraz ujednoczenie systemów IT, a także efektywności finansowej całego systemu. W strategii w odniesieniu do prokuratury sformułowano następujące cele: zagwarantowanie praw obywateli w postępowaniu przygotowawczym, rozwój komunikacji z obywatelami i standaryzacja pracy biur podawczych, poprawa sprawności i jakości działania, konsolidacja organizacji pracy, podniesienie kompetencji prokuratorów i kadry administracyjnej, a także zwiększenie efektywności wydatkowania środków. Aktualnie rozpoczął się proces wdrożenia strategii, który realizuje również prokuratura. Elementem wdrożenia strategii jest m.in. realizacja planu działalności powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury na 2014 r., opracowanego w związku z kontrolą zarządczą, który jest spójny ze strategią. Planowana jest ponadto partycypacja w procesie tworzenia projektów dla prokuratury finansowanych w ramach nowej perspektywy finansowej, a także wypracowywanie dobrych praktyk umożliwiających realizację celów strategii bez potrzeby zmian legislacyjnych.

Mając na uwadze nieuwzględnienie przez Krajową Szkołę Sądownictwa i Prokuratury w harmonogramie szkoleń szeregu tematów i zagadnień zgłoszonych przez Prokuratora Generalnego i prokuratorów apelacyjnych, istotnych dla zapewnienia rozwoju zawodowego kadry orzeczniczej prokuratury oraz dostrzegając potrzebę podjęcia działań zmierzających do specjalizacji prokuratorów w danych kategoriach przestępczości, Prokurator Generalny podjął decyzję o zorganizowaniu w siedzibie Prokuraturze Generalnej, szkoleń dla prokuratorów w zakresie następujących tematów:

1. naruszenia wolności bądź nawoływania do nienawiści na tle różnic narodowościowych, etnicznych, rasowych i wyznaniowych;
2. przestępstw przeciwko własności intelektualnej i przemysłowej;
3. handlu ludźmi;
4. spraw prowadzonych w związku z błędami w sztuce lekarskiej;
5. przestępstw związanych z przetargami publicznymi (zmowa przetargowa).

Szkolenia skierowane są przede wszystkim do prokuratorów prowadzących lub nadzorujących postępowania w danej kategorii przestępczości na szczeblu prokuratury rejonowej lub prokuratury okręgowej i służą dalszej specjalizacji prokuratorów w danej dziedzinie. Zakładany jest aktywny udział w szkoleniu oraz wymiana doświadczeń w prowadzeniu danej kategorii przestępstw.

Cykl szkoleń rozpoczęto we wrześniu 2013 r. i do końca tego roku przeprowadzono szkolenia z następujących tematów:

- „Naruszenie praw jednostki motywowane różnicami narodowościowymi, etnicznymi bądź wyznaniowymi; propagowanie faszyzmu lub innego totalitarnego ustroju państwa; nawoływanie do nienawiści z tych powodów” oraz wideokonferencja nt. „Zaleceń międzynarodowych organów ochrony praw człowieka względem ścigania przestępstw z nienawiści”, skierowane do prokuratorów rejonowych wyznaczonych do prowadzenia tego rodzaju spraw,
- „Handel ludźmi”,
- „Przestępstwa popełniane na szkodę zakładów ubezpieczeń”, we współdziałaniu z Polską Izbą Ubezpieczeń.

W 2014 r. kontynuowane będą szkolenia prokuratorów w Prokuraturze Generalnej w dotychczasowej tematyce oraz w planowanych, a dotychczas niezrealizowanych tematach i ewentualnie innych istotnych dla zapewnienia prawidłowego prowadzenia i nadzorowania postępowań przygotowawczych.

Niezależnie od tej formy działalności szkoleniowej podkreślić należy, że w ramach porozumienia zawartego w 2011 r. przez Prokuratora Generalnego i Przewodniczącą Komisji Nadzoru Finansowego w zakresie organizowania szkoleń przybliżających prokuratorom ogólne i szczegółowe zagadnienia związane z funkcjonowaniem rynków finansowych, w 2013 r. prowadzone były dla prokuratorów, w ramach kolejnej edycji projektu Centrum Edukacji Uczestników Rynku – CEDUR, szkolenia z następujących tematów:

1. Działalność depozytowo – kredytowa w banku i jej ochrona prawna.

2. Ochrona informacji konfidencjonalnych w banku, a uprawnienia prokuratora do ich pozyskiwania.
3. Depozyty pieniężne w bankach – ochrona depozytariuszy.
4. Ryzyko prawne w działalności bankowej cz. II.
5. Bank - instytucja zaufania publicznego, a granice legalności wykonywania czynności bankowych.
6. System przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowania terroryzmu w instytucjach finansowych – doświadczenia nadzoru finansowego.
7. Piramidy finansowe w kontekście prowadzenia działalności bez zezwolenia.

Uzupełnieniem oferty szkoleniowej Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury w Krakowie były również szkolenia zawodowe dla prokuratorów, które realizowano przy użyciu urządzeń do wideokonferencji. Wideokonferencje obejmowały połączenie między Prokuraturą Generalną, wszystkimi prokuratorami apelacyjnymi i siedmioma wybranymi prokuraturami okręgowymi – przy wykorzystaniu pozostających w dyspozycji prokuratury urządzeń technicznych. Pozwoliło to na osiągnięcie zamierzonego celu, w postaci podniesienia kwalifikacji zawodowych prokuratorów i urzędników, przy zaangażowaniu niewielkich środków finansowych. Tryb przeprowadzenia szkolenia zapewniał możliwość interaktywnego uczestnictwa wszystkich biorących w nich udział.

W 2013 roku zostały przeprowadzone następujące szkolenia:

- „Dziecko - ofiarą i świadkiem przestępstwa”, przeprowadzone przez Olę Trochę z Fundacji Dzieci Niczyje,
- „Unieważnienie i bezskuteczność czynności prawnej. Wybrane zagadnienia.”, przeprowadzone przez sędziego Sądu Okręgowego w Lublinie Piotra Jakubca,
- „Przestrzeganie przepisów prawa pracy, w tym bezpieczeństwa i higieny pracy w ramach współdziałania Państwowej Inspekcji Pracy i Prokuratury” prowadzone przez Zastępcę Okręgowego Inspektora Pracy w Warszawie Tomasza Adamskiego oraz starszego inspektora pracy Andrzeja Bugalskiego.

W wideokonferencjach uczestniczyło każdorazowo od kilkudziesięciu do ponad stu prokuratorów z całego kraju.

Kontynuując działania podjęte w 2012 r. w związku z przygotowaniem i przedstawieniem Prezesowi Rady Ministrów „Informacji o podejmowanych przez prokuraturę w latach 2007 – 2012 działaniach w zakresie zwalczania przestępczości gospodarczej”, której



opracowanie pozwoliło na ocenę stanu przestępczości gospodarczej, podstawowych tendencji jej rozwoju oraz wyciągnięcie wniosków, które powinny być wykorzystane w bieżącej praktyce prokuratorskiej, dokonano sprawdzenia realizacji w 2013 r. przez podległe prokuratury wydanych w tym przedmiocie poleceń Prokuratora Generalnego.

Z przedstawionych przez prokuratorów apelacyjnych informacji o sposobie realizacji poleceń Prokuratora Generalnego z dnia 16 stycznia 2013 r. dotyczących m.in. intensyfikacji wewnętrznego nadzoru służbowego i jego sprawowania w szczególności w odniesieniu do spraw o poważne przestępstwa gospodarcze wynika, iż w 2013 r. podjęto różnorodne działania organizacyjne zmierzające do skrócenia czasu trwania i podniesienia sprawności przebiegu postępowania w wymienionej kategorii przestępstw. W szczególności Wydziały do spraw Przestępczości Zorganizowanej i Korupcji prokuratur apelacyjnych oraz Wydziały Śledcze i Wydziały do spraw Przestępczości Gospodarczej prokuratur okręgowych przejęły do prowadzenia łącznie 341 postępowań prowadzonych uprzednio w prokuraturach niższego szczebla. Zwierzchnim nadzorem służbowym w prokuraturach apelacyjnych objęto 156 postępowań przygotowawczych, natomiast w prokuraturach okręgowych 359 spraw. Dokonano wzmocnienia kadrowego komórek organizacyjnych prowadzących tego rodzaju sprawy na szczeblu apelacji i okręgu, poprzez przesunięcie służbowe prokuratorów z innych wydziałów oraz delegowanie prokuratorów z niższego szczebla. Ponadto zapełniono wakaty na stanowiskach asystentów prokuratora w wydziałach śledczych prokuratur okręgowych.

Niezależnie od powyższego, na różnych szczeblach prokuratury przeprowadzono narady służbowe poświęcone intensyfikacji działań zmierzających do usprawnienia przebiegu postępowań o charakterze gospodarczym oraz do ograniczenia liczby spraw długotrwałych i wyeliminowania nieprawidłowości skutkujących przewlekłością w ich prowadzeniu.

Prokuratorzy okręgowi zobowiązali podległych prokuratorów rejonowych do zintensyfikowania działań w trybie wewnętrznego nadzoru służbowego oraz naczelników Wydziałów Nadzoru nad Postępowaniem Przygotowawczym do podniesienia poziomu czynności nadzorczych poprzez m.in. dokonanie przeglądu wszystkich spraw długotrwałych, omówienie z referentami przyczyn długotrwałości w ich prowadzeniu oraz perspektyw zakończenia, a także prawidłowości przyjętych kierunków, tempa i koncentracji czynności procesowych i poprawności zapadłych decyzji incydentalnych. Zalecono również bieżące informowanie kierownictwa prokuratury wyższego szczebla o każdej sprawie gospodarczej, charakteryzującej się skomplikowanym stanem faktycznym i prawnym oraz efektywne wykorzystywanie instytucji prawnych zmierzających do konsensualnego zakończenia postępowania w postaci skazania bez przeprowadzenia rozprawy lub dobrowolnego poddania

się karze. Narady służbowe i spotkania związane z zagadnieniami dotyczącymi problemów w zwalczaniu szeroko rozumianej przestępczości gospodarczej odbyto także z innymi organami prowadzącymi postępowania przygotowawcze w tego rodzaju sprawach, w szczególności z Policją, Agencją Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Centralnym Biurem Antykorupcyjnego, Strażą Graniczną oraz organami skarbowymi.

Ponadto kontynuowano działania w zakresie podnoszenia kwalifikacji zawodowych prokuratorów specjalizujących się w prowadzeniu spraw dotyczących przestępczości gospodarczej. Prokuratorzy brali udział w szkoleniach organizowanych przez podmioty zewnętrzne, w tym: Krajową Szkołę Sądownictwa i Prokuratury, specjalistów Narodowego Banku Polskiego, Związku Banków Polskich, Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego oraz Urzędów Kontroli Skarbowej. Poruszana tematyka dotyczyła m.in.: informatyki i księgowości śledczej, zabezpieczenia istotnych informacji dowodowych w zakresie danych informatycznych, karnoprawnej ochrony konsumenta, działalności parabankowej, przestępstw w bankowości elektronicznej oraz pozakodeksowych przestępstw bankowych.

Specjalistyczne szkolenie dla prokuratorów z zakresu zjawiska przestępczości ubezpieczeniowej, i służące wypracowaniu metod skutecznego jej zapobiegania, zostało zorganizowane przez Prokuraturę Generalną we współpracy z Polską Izbą Ubezpieczeń.

Prokuratorom specjalizującym się w prowadzeniu postępowań dotyczących przestępczości gospodarczej umożliwiano doskonalenie swoich umiejętności, kierując ich m.in. na Podyplomowe Studia Zapobiegania i Zwalczania Przestępczości Gospodarczej i Skarbowej organizowane przez Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego.

Podnieść trzeba, że podejmowane działania organizacyjne w niektórych jednostkach okręgowych doprowadziły do zmian w strukturze specjalizacji prokuratorów wykonujących obowiązki służbowe w wydziałach śledczych, polegające na zmniejszeniu liczby prokuratorów specjalizujących się w przestępczości kryminalnej na rzecz prokuratorów o specjalizacji w sprawach gospodarczych.

W 2013 r. kontynuowano prace powołanego przez Prokuratora Generalnego zespołu w celu przygotowania propozycji zmian prawnych i organizacyjnych niezbędnych w związku z uchwaleniem ustawy z dnia 27 września 2013 o zmianie ustawy - Kodeks postępowania karnego i niektórych innych ustawy (Dz. U. z 2013 r. poz. 1247), które przewidują m.in. poszerzenie zakresu zasady kontrydiktoryjności i w istotny sposób wpłyną na pracę prokuratorów w zakresie prowadzenia i nadzorowania postępowań przygotowawczych, a w szczególności wypełniania funkcji oskarżyciela publicznego przed sądem. Z propozycji wypracowanych przez zespół wynika, iż realizacja założeń projektu poszerzającego zasadę

kontradictoryjności wymagać będzie wprowadzenia zmian organizacyjnych w prokuraturze, w tym nowelizacji przepisów Regulaminu, w sposób pozwalający na usprawnienie jej funkcjonowania i ewentualną realizację nowych zadań oraz innych zmian o charakterze organizacyjnym.

Ustalono, iż w aktualnej sytuacji kadrowej prokuratury, działania organizacyjne powinny być skierowane w szczególności na zapewnienie udziału prokuratora referenta w postępowaniu przed sądem I instancji w sprawach o bardziej złożonym charakterze. W sprawach o nieskomplikowanym charakterze należy podjąć starania, by postępowanie zakończyło się w trybie skazania bez rozprawy w związku z wnioskiem prokuratora złożonym w trybie art. 335 § 1 k.p.k. lub na pierwszej rozprawie w wyniku dobrowolnego poddania się karze przez oskarżonego w trybie art. 387 k.p.k.

W innych sprawach o nieskomplikowanym charakterze należałoby dążyć do zakończenia sprawy na pierwszej rozprawie.

Aktualnie w sprawach zakończonych aktem oskarżenia na szczeblu okręgu lub apelacji, w wielu przypadkach wypracowano dobrą praktykę udziału prokuratora referenta w postępowaniu przed sądem I instancji. Wydaje się jednak, iż w związku z projektowanymi zmianami procedury karnej, zasada ta powinna zostać wpisana do Regulaminu i dotyczyć także wszystkich spraw o złożonym stanie faktycznym lub prawnym prowadzonych na szczeblu rejonowym, w szczególności w działach do prowadzenia śledztw w tych jednostkach. W przypadku spraw o złożonym charakterze, w których przewidywane jest długotrwałe postępowanie sądowe, należałoby zapewnić koreferenta sprawy. W tego rodzaju sprawach, niezależnie od udziału referenta, zasadą powinno być dobre udokumentowanie przebiegu rozprawy, wskazanie na piśmie, jakie wnioski dowodowe powinny być złożone w dalszym toku sprawy oraz zgromadzenie w aktach podręcznych kserokopii materiałów z postępowania przygotowawczego i kserokopii protokołów rozpraw.

Decyzja i związane z tym polecenie służbowe, w zakresie udziału prokuratora referenta sprawy we wszystkich rozprawach przed sądem w danym postępowaniu oraz o wyznaczeniu koreferenta sprawy, powinna należeć do bezpośredniego przełożonego (prokuratury rejonowe) lub ewentualnie zwierzchnika służbowego (naczelnicy wydziałów).

Realizacja wskazanych zasad powinna być powiązana z dalszym rozwojem w powszechnych jednostkach organizacyjnych prokuratury informatyzacji, w kierunku zapewnienia digitalizacji akt spraw, w szczególności o złożonym charakterze oraz dokumentowania przebiegu rozprawy, w tym uzyskiwania protokołów rozpraw w wersji elektronicznej.

Postulat umożliwienia dostępu do materiału dowodowego przekazywanego do sądu z aktem oskarżenia można zrealizować z wykorzystaniem narzędzi informatycznych poprzez digitalizację akt.

Następstwem podziału akt postępowania przygotowawczego w związku z kierowaniem aktu oskarżenia będą niezbędne zmiany w zarządzeniu Prokuratora Generalnego w sprawie organizacji i zakresu działania sekretariatów oraz innych działów administracji w powszechnych jednostkach organizacyjnych prokuratury wprowadzające zasady postępowania z aktami utworzonymi z wyodrębnionych materiałów akt głównych postępowania.

Kierunki dalszych działań będzie natomiast wytyczało zakończenie prac legislacyjnych nad projektem ustawy – Prawo o prokuraturze, co pozwoli na zdiagnozowanie zakresu nowych zadań, jakie staną przed prokuraturą oraz dostosowanie do nich rozwiązań organizacyjnych. Pozwoli również na identyfikację instrumentów niezbędnych do wykonywania zadań, tym bardziej że w projekcie ustawy wiele dotychczasowych przepisów zawartych w Regulaminie wewnętrznego działania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury jest recypowanych do ustawy ustrojowej.

W związku z powyższym w 2014 r. powinna być podjęta praca nad ostatecznym kształtem Regulaminu, z uwzględnieniem zmian procedury karnej oraz rozwiązań zawartych w projekcie ustawy – Prawo o prokuraturze w przypadku jej uchwalenia. Mając na uwadze delegację ustawową dla Ministra Sprawiedliwości do wydania przedmiotowego rozporządzenia, konieczna jest ścisła współpraca w tym zakresie pomiędzy Prokuraturą Generalną a Ministerstwem Sprawiedliwości.

Jednocześnie w Prokuraturze Generalnej podjęto czynności związane z opracowaniem nowego zarządzenia Prokuratora Generalnego w sprawie organizacji i zakresu działania sekretariatów oraz innych działów administracji w powszechnych jednostkach organizacyjnych prokuratury, które uwzględni w szerszym wymiarze wykorzystanie systemów informatycznych w działalności sekretariatu, zmiany w procedurze karnej oraz potrzebę ujednoczenia systemu bezdziennikowego, instrukcji kancelaryjnej i archiwalnej w skali kraju.

W związku z przewidzianym w projekcie ustawy – Prawo o prokuraturze rozszerzeniem właściwości rzeczowej prokuratur okręgowych, poprzez przyjęcie tej właściwości w odniesieniu do wszystkich spraw dotyczących czynów z art. 286 § 1 w zw. z art. 294 § 1 k.k., art. 287 § 1 w zw. z art. 294 § 1 k.k., art. 296 k.k., art. 299 k.k., art. 301-303 k.k. oraz z art. 171 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe, obok właściwości

określonej w dotychczasowych przepisach, w 2013 r. w Prokuraturze Generalnej rozpoczęto prace zmierzające do wypracowania koncepcji zmian organizacyjnych umożliwiających sprawną realizację tych zadań przez prokuratury okręgowe. W szczególności uzyskano dane dotyczące potencjalnej liczby spraw tej kategorii, aktualnie prowadzonych lub nadzorowanych w podległych jednostkach szczebla rejonowego, które powinny zostać przejęte przez prokuratury okręgowe. Ustalono, iż w 2012 r. w skali kraju zakończono 3 796 spraw tej kategorii, w tym 356 aktem oskarżenia. Na dzień 31 grudnia 2012 r. w prokuraturach rejonowych prowadzono (wszczęto i kontynuowano z poprzednich okresów statystycznych) łącznie 3 296 tego rodzaju spraw. Z powyższego wynika, iż w skali roku prowadzonych jest ok. 3 000 spraw tej kategorii, które w przypadku przyjęcia właściwości rzeczowej prokuratur okręgowych w tym zakresie powinny być prowadzone na tym szczeblu. Mając na uwadze, iż w skali roku w prokuraturach okręgowych prowadzonych (wszczętych i kontynuowanych z poprzednich okresów statystycznych) jest ok. 7 000 spraw (w 2013 r. 7 108 spraw), liczba spraw karnych prowadzonych w jednostkach tego szczebla wzrośnie o ok. 43%.

Przedstawiając wskazane dane należy mieć na uwadze, iż art. 29 ust. 2 projektu ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o prokuraturze, przewiduje możliwość podjęcia przez prokuratora apelacyjnego, w szczególnie uzasadnionych przypadkach, decyzji o kontynuowaniu postępowania wszczętego przed dniem wejścia w życie ustawy, w jednostce organizacyjnej prokuratury, która dotychczas prowadziła przedmiotowe postępowanie.

W związku z powyższym w 2014 r. planowane jest zobowiązanie prokuratorów apelacyjnych do dokonywania sukcesywnych analiz tego rodzaju postępowań prowadzonych w prokuraturach rejonowych pod kątem zasadności ich przejęcia do prowadzenia w prokuraturach okręgowych, aktualnie oraz w przypadku wejścia w życie ww. ustawy.

Dokonano również wstępnej analizy etatyzacyjnej w zakresie koniecznej obsady orzeczniczej w wydziałach zajmujących się prowadzeniem postępowań w prokuraturach okręgowych po wprowadzonych zmianach. Prace te będą kontynuowane, przy uwzględnieniu ostatecznej wersji projektu ustawy – Prawo o prokuraturze w 2014 r.

W 2013 r. przedstawiciele Prokuratury Generalnej uczestniczyli w pracach, powołanego w Ministerstwie Sprawiedliwości, zespołu do opracowania założeń do nowej ustawy o pracownikach sądów i prokuratury. W wyniku prac zespołu przygotowano projekt założeń do ustawy oraz przepisów wykonawczych, uwzględniający potrzebę weryfikacji istniejących stanowisk kadry administracyjnej oraz dostosowania sądów i prokuratury do nowoczesnych

metod zarządzania zespołami ludzkimi, przy wykorzystaniu opisu i wartościowania stanowisk pracy.

W 2013 r. Prokuratura Generalna wspólnie z Krajową Szkołą Sądownictwa i Prokuratury kontynuowała program pilotażowy *Modernizacji zarządzania prokuraturą*, celem którego jest wypracowanie nowoczesnych metod zarządzania, wpływających na poprawę efektywności i jakości pracy w prokuraturze. Wybrani i finansowani z budżetu Krajowej Szkoły eksperci, w oparciu o przeprowadzoną analizę badań ankietowych z 2012 r., opracowali szczegółowy program I etapu szkoleń, skierowanych do kadry orzeczniczej i urzędników jednostek uczestniczących w pilotażu. W 2013 r. odbyło się sześć szkoleń I etapu. Punktem wyjścia do każdego szkolenia były rozpoznane problemy jednostek organizacyjnych prokuratury wskazane w ankietach.

Wykładowcy podzieli je na cztery następujące obszary: komunikacji, standardów, organizacji pracy oraz motywacji pracowników. W ramach każdego obszaru uczestnicy szkoleń określili konsekwencje wynikające z rozpoznanych problemów dla organizacji, pracownika, kadry zarządzającej oraz klienta. W ramach szkoleń wspólnie wypracowywano metody ich rozwiązania. Zdobyta przez uczestników szkoleń I etapu wiedza i umiejętności, posłuży do opracowania *Zbioru dobrych praktyk*. W 2013 r. odbyły się dwa spotkania w tym przedmiocie, w których uczestniczyli przedstawiciele jednostek pilotażowych oraz eksperci. Opracowanie *Zbioru dobrych praktyk* zaplanowano na pierwszą połowę 2014 r.

Podkreślić trzeba, że celem podejmowanych działań modernizacyjnych jest dążenie do wypracowania, w oparciu o doświadczenia jednostek biorących udział w pilotażu, tzw. „dobrych praktyk” usprawniających zarządzanie prokuraturą, które ułatwią kolejnym jednostkom włączenie się w proces modernizacji.

W 2013 r. Prokuratura Generalna rozpoczęła realizację projektu *Wdrożenie oceny okresowej prokuratorów* współfinansowanego ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego – Program Operacyjny Kapitał Ludzki, Priorytet V. Dobre rządzenie, Działanie 5.3. Wsparcie na rzecz realizacji Strategii Lizbońskiej. Prokurator Generalny podpisał umowę o dofinansowanie projektu w dniu 5 listopada 2013 r. Budżet projektu, który realizowany będzie do dnia 30 czerwca 2015 r. wynosi, 3 151 050,00 zł.

Celem głównym projektu jest usprawnienie zarządzania zasobami ludzkimi w jednostkach organizacyjnych prokuratury poprzez wdrożenie jednolitych kryteriów oceny jakości i efektywności pracy prokuratorów. Natomiast cele szczegółowe projektu obejmują:

- nabycie kompetencji kadr prokuratury w zakresie oceny okresowej prokuratorów,
- standaryzacja oceny okresowej prokuratorów,
- nabycie oraz rozwój kompetencji w zakresie korzystania z systemu digitalizacji akt.

Skuteczność zastosowanego systemu ocen zależy w dużej mierze od merytorycznego przygotowania zarówno osób dokonujących oceny, jak i osób, które będą oceniane, dlatego też działania związane z wprowadzeniem ocen okresowych prokuratorów powinny zostać poprzedzone odpowiednim przygotowaniem prokuratorów zarówno oceniających jak i ocenianych. Stąd też grupą docelową projektu są wszyscy prokuratorzy. W projekcie *Wdrożenie oceny okresowej prokuratorów* przewidziano do wykonania następujące zadania:

- opracowanie i wdrożenie narzędzia informatycznego wspomagającego ocenę okresową prokuratorów, umożliwiającego standaryzację oceny okresowej w całej Polsce,
- szkolenia stacjonarne w formie warsztatowej skierowane do 1 200 prokuratorów oceniających, które zaplanowano w sześciu miastach, tj. Białymstoku, Gdańsku, Krakowie, Poznaniu, Warszawie i Wrocławiu,
- szkolenie e-learningowe dla prokuratorów ocenianych (min. 800 osób),
- publikację poradnika z zakresu oceny okresowej będącego zbiorem doświadczeń i wypracowanych praktyk w trakcie realizacji projektu,
- szkolenia stacjonarne w formie warsztatowej, skierowane do 240 prokuratorów, z zakresu wykorzystania systemu digitalizacji akt, co jest związane z planowanym wykorzystaniem zdigitalizowanych akt postępowań przygotowawczych, również przez zespoły wizytacyjne przy ocenie pracy prokuratorów,
- konferencję podsumowującą realizację projektu, na której zostaną zaprezentowane wypracowane rozwiązania i praktyki.

W dniu 3 października 2013 r. Prokurator Generalny zawarł z Ministrem Sprawiedliwości Porozumienie *dotyczące współpracy w zakresie realizowania, rozwijania i promowania programu edukacji prawnej w szkołach ponadgimnazjalnych*.

Program edukacji prawnej dla młodzieży szkół średnich i studentów jest elementem realizowanego przez Ministerstwo Sprawiedliwości projektu w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007-2013 *Ułatwianie Dostępu do Wymiaru Sprawiedliwości*.

Realizacja przedmiotowego projektu polega na udziale w spotkaniach edukacyjnych z uczniami szkół ponadgimnazjalnych, które zgłosiły się do wzięcia udziału w programie edukacji prawnej. W trakcie prowadzonych lekcji przedstawiane są przede wszystkim

informacje o prawach ofiar przestępstw, zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec dzieci i młodzieży, bezpieczeństwie w Internecie, obowiązkach świadka w sądzie oraz o organizacji i funkcjonowaniu wymiaru sprawiedliwości.

Do udziału w projekcie, oprócz prokuratury, zaproszeni zostali m.in. prezesi wszystkich sądów apelacyjnych, komornicy i kuratorzy. Bierze już w nim udział Minister Edukacji Narodowej, prezesi Krajowej Rady Radców Prawnych i Krajowej Rady Notarialnej.

W ramach współpracy, na podstawie przedmiotowego Porozumienia Minister Sprawiedliwości zobowiązał się do zapewnienia koordynacji działań w ramach programu edukacji prawnej oraz współpracy z partnerami przy jego wdrażaniu. Ministerstwo Sprawiedliwości prowadzi ponadto listy zgłoszeń szkół ponadgimnazjalnych chętnych do wzięcia udziału w przedmiotowym programie. Prokurator Generalny natomiast jest zobowiązany do gromadzenia i przekazywania Ministrowi Sprawiedliwości list swoich przedstawicieli na terenie kraju, którzy zgłosili chęć poprowadzenia zajęć. Wykłady/lekcje prowadzone są *pro bono*.

Prokurator Generalny jako naczelny organ prokuratury zobowiązany został, zgodnie z ustawą z dnia 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej (Dz. U. z 1995 r. Nr 88, poz. 439, z późn. zm.), do wypełniania obowiązków w zakresie gromadzenia, przechowywania i opracowywania zebranych danych statystycznych dotyczących działalności powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury.

W związku z powyższym Prokuratura Generalna kontynuuje współpracę z Głównym Urzędem Statystycznym, polegającą m.in. na udziale w pracach nad projektami rozporządzeń Rady Ministrów w sprawie określenia formularzy statystycznych, objaśnień co do sposobu ich wypełniania oraz wzorów kwestionariuszy i ankiet statystycznych w badaniach statystycznych ustalonych w programie badań statystycznych statystyki publicznej na lata następne, a także w zakresie przetwarzania danych statystycznych i ich przekazywania do Głównego Urzędu Statystycznego.

Przedmiotowa współpraca w 2013 r. doprowadziła do uproszczenia sprawozdawczości w zakresie danych dotyczących śledztw i dochodzeń własnych prokuratora. Dotychczasowy system ręcznego wypełnienia w formie papierowej druków Stp, ich przekazywania do właściwych komend Policji, a następnie do GUS został zastąpiony elektronicznym zbieraniem tych danych, raz do roku, przez Prokuraturę Generalną i przekazywaniem ich bezpośrednio do GUS. Dokonano również weryfikacji dotychczasowych tabel statystycznych, w których od 2014 r. zostaną uwzględnione m.in. uwagi Ministra Sprawiedliwości do zakresu



gromadzonych danych, wyrażone w związku z oceną poprzednich sprawozdań Prokuratora Generalnego z rocznej działalności prokuratury.

W 2013 r. Prokuratura Generalna podjęła działania zmierzające do uzyskania wsparcia finansowego dla projektów w nowej perspektywie finansowej 2014-2020 w ramach Programu Operacyjnego Wiedza, Edukacja, Rozwój (POWER) dedykowanego również dla szeroko pojętego wymiaru sprawiedliwości. W tym zakresie Prokuratura Generalnej nawiązała współpracę z Ministerstwem Infrastruktury i Rozwoju odpowiedzialnym za realizację programu, z Krajową Szkołą Sądownictwa i Prokuratury oraz z Ministerstwem Sprawiedliwości - pełniącym rolę koordynatora. W ramach wskazanego Programu Prokuratura Generalna, planuje pozyskanie funduszy na realizację następujących projektów:

- Rozwój kompetencji kadr prokuratury z zakresu finansów poprzez wprowadzenie modelu zarządzania finansami jednostek organizacyjnych prokuratury opartego o budżetowanie procesów i rezultatów – wartość 2 000 000 zł,
- Standaryzacja pracy kadry administracyjnej prokuratury poprzez m.in. wprowadzenie opisu i wartościowania stanowisk, ujednoczenie oceny okresowej pracowników – wartość 3 000 000 zł,
- Budowa systemu wsparcia pracy prokuratora na etapie postępowania przygotowawczego i sądowego poprzez opracowanie i wdrożenie metodyki pracy w określonych kategoriach spraw wartość 3 000 000 zł (we współdziale z Krajową Szkołą Sądownictwa i Prokuratury),
- Modernizacja zarządzania prokuraturą i podnoszenie kompetencji kadr poprzez realizację wdrożeń usprawniających ukierunkowanych na poprawę procesów zarządzania – wartość 7 000 000 zł (we współdziale z Krajową Szkołą Sądownictwa i Prokuratury),
- Rozwój i standaryzacja biur podawczych w powszechnych jednostkach organizacyjnych prokuratury – wartość 8 000 000 zł.

Prokuratura Generalna planuje ponadto pozyskanie funduszy na realizację projektów informatycznych. W związku z powyższym w 2013 r. podjęła działania w celu pozyskania środków finansowych w przyszłej perspektywie finansowej Unii Europejskiej, w ramach celu szczegółowego 2 Podniesienie dostępności i jakości e-usług publicznych Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa na lata 2014-2020 na realizację dwóch projektów:

## 1/ System Digitalizacji Akt postępowań przygotowawczych w prokuraturach rejonowych

Projekt ma na celu zwiększenie efektywności funkcjonowania organów wymiaru sprawiedliwości poprzez umożliwienie wykorzystania narzędzi elektronicznej administracji w sprawach związanych z prowadzeniem postępowań przygotowawczych w procesie karnym przez jednostki organizacyjne prokuratury. Projekt stanowi funkcjonalną kontynuację projektu Wdrożenie systemu digitalizacji akt postępowań przygotowawczych oraz utworzenie lokalnych i centralnego repozytorium akt w postaci cyfrowej w powszechnych jednostkach organizacyjnych prokuratury, realizowanego przez Prokuraturę Generalną ze środków VII Osi Priorytetowej Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka.

Celem projektu jest rozszerzenie funkcjonowania Systemu Digitalizacji Akt na prokuratury rejonowe oraz umożliwienie zewnętrznym odbiorcom usług świadczonych w efekcie realizacji niniejszego projektu (obywatele i przedsiębiorcy) wykorzystania podstawowych funkcji Systemu za pośrednictwem sieci Internet, a także podniesienie stopnia dojrzałości świadczonych za pośrednictwem Systemu Digitalizacji Akt usług publicznych.

W wyniku realizacji projektu wdrożony zostanie System Digitalizacji Akt postępowań przygotowawczych obejmujący swoim potencjalnym zakresem wszystkie postępowania przygotowawcze (w procesie karnym) prowadzone na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej (postępowania przygotowawcze prowadzone w ramach wszystkich jednostek organizacyjnych prokuratury) oraz wprowadzony zostanie mechanizm komunikacji za pośrednictwem sieci Internet z zewnętrznymi odbiorcami usług, realizowanych za pomocą wskazanego Systemu.

Podstawowymi funkcjonalnościami projektowanego Systemu będzie:

- możliwość digitalizacji akt postępowań przygotowawczych,
- analiza informacji zawartych w zdigitalizowanych aktach,
- możliwość komunikacji z zewnętrznymi użytkownikami Systemu (użytkownikami spoza struktury administracji - obywatele, przedsiębiorcy). Komunikacja przebiegać będzie za pośrednictwem sieci Internet,
- możliwość komunikacji z innymi podmiotami publicznymi, zaangażowanymi w realizację czynności związanych z prowadzeniem postępowań przygotowawczych w procedurze karnej (Policja, Sądy, Służba Więzienna).

Za pośrednictwem Systemu zakłada się realizację następujących usług:

- usługi ustalenia dostępu do akt postępowania przygotowawczego dla uprawnionych podmiotów,

- usługi udostępniania akt postępowania przygotowawczego stronom postępowań przygotowawczych, ich pełnomocnikom i przedstawicielom za pośrednictwem sieci Internet,
  - usługi udostępniania zdigitalizowanych akt innymi osobom uprawnionym,
  - usługa udostępnienia zdigitalizowanych akt poprzedzająca czynność zaznajomienia z materiałami postępowania przygotowawczego,
  - usługi udostępniania akt postępowań przygotowawczych osobom tymczasowo aresztowanym lub pozbawionym wolności za pośrednictwem punktów dostępowych zlokalizowanych w jednostkach Służby Więziennej,
  - usługi przekazywania zdigitalizowanych akt jednostkom organizacyjnym Policji,
  - usługi przekazywania zdigitalizowanych akt sądom powszechnym,
  - usługi przekazywania zdigitalizowanych akt innym organom administracji zaangażowanym w czynności postępowania przygotowawczego (np. urzędy skarbowe).
- W celu realizacji projektu planuje się (w ujęciu chronologicznym):

- przygotowanie studium wykonalności projektu, przeprowadzenie analizy stanu infrastruktury IT w jednostkach organizacyjnych prokuratury objętych realizacją projektu,
- przeprowadzenie analizy doświadczeń związanych z wdrożeniem Systemu Digitalizacji Akt na szczeblu prokuratur okręgowych i apelacyjnych,
- przygotowanie koncepcji technicznej Systemu,
- przygotowanie i przeprowadzenie postępowań przetargowych na dostawę sprzętu oraz wykonanie i wdrożenie oprogramowania dedykowanego Systemu,
- dostawa sprzętu do jednostek objętych realizacją projektu,
- zaprojektowanie, wykonanie i wdrożenie oprogramowania dedykowanego Systemu wraz z modułem komunikacji z odbiorcami zewnętrznymi za pośrednictwem sieci Internet. Planuje się oparcie funkcjonowania Systemu o zdecentralizowane repozytoria akt funkcjonujące na poziomie prokuratur okręgowych i apelacyjnych,
- zapewnienie utrzymania Systemu.

W aspekcie procesowym realizacja projektu prowadzi do stworzenia unikalnego w skali polskiej administracji systemu gromadzenia, przetwarzania oraz udostępniania zdigitalizowanych akt związanych z prowadzeniem sformalizowanego postępowania prawnego (w tym wypadku postępowania karnego). W związku z tym realizacja

projektu stanowić może źródło doświadczeń oraz dobrych praktyk dla innych podmiotów publicznych zamierzających wdrożyć systemy o podobnych funkcjonalnościach.

Wprowadzenie rozwiązań informatycznych związanych z digitalizacją akt określonych postępowań o charakterze sformalizowanym pozwala na zwiększenie efektywności ich prowadzenia w aspekcie funkcjonalnym (ograniczenie czasu pracy przeznaczanego na pracę z aktami papierowymi) oraz ekonomicznym (zmniejszenie kosztów związanych z powielaniem akt i ich przesyłaniem). Wskazane rozwiązania zwiększają również stopień potencjalnej partycypacji obywatela w czynnościach realizowanych w ramach danej procedury, umożliwiając mu łatwy dostęp do informacji na temat postępowania, z którym związany jest jego interes prawny.

W aspekcie technologicznym elementem innowacyjnym wdrażanego systemu jest mechanizm analizy treści zdigitalizowanych dokumentów, którego model funkcjonowania (określone kryteria wyszukiwania, wyszukiwanie wielokryterialne) oparty jest na autorskim pomysłe pracowników prokuratury. Model ten zwiększa efektywność pracy osoby analizującej akta określonego postępowania poprzez znaczne przyspieszenie czasu potrzebnego na odnalezienie pożądaných informacji oraz zmniejszenie ryzyka niewłaściwej analizy akt sprawy, wynikającej z pominięcia określonych informacji.

Na obecnym etapie analiz zakłada się powiązanie projektowanego Systemu z systemami Policji i sądów powszechnych. Realizacja tego założenia zależeć będzie od wdrożenia przez te organy konkretnych systemów oraz dokonania uzgodnień co do zakresu i sposobu udostępniania danych.

System zakłada wykorzystanie platformy wirtualizacyjnej oraz przystosowany zostanie do wykorzystania technologii chmury obliczeniowej na etapie jego eksploatacji. W warstwie sieciowej System zakłada kompatybilność z protokołem IPv6.

System przewiduje wdrożenie mechanizmów zapewniających bezpieczeństwo danych na kilku poziomach: w odniesieniu do ochrony danych przed nieuprawnioną modyfikacją, ograniczenia dostępu osób nieuprawnionych, zapewnienia rozwiązań zapobiegających utracie danych. W chwili obecnej System zakłada weryfikację użytkowników przy zastosowaniu bezpiecznego podpisu elektronicznego lub za pośrednictwem platformy ePUAP. Zakłada się również jednak przystosowanie Systemu do weryfikacji użytkowników zewnętrznych przy wykorzystaniu podpisu elektronicznego zintegrowanego z dowodem osobistym w sytuacji wdrożenia projektu pIID.

2/ Informatyzacja procesów komunikacyjnych związanych z prowadzeniem postępowań przygotowawczych w sprawach karnych („E-prokuratura”).

Projekt ma na celu zwiększenie stopnia efektywności funkcjonowania organów wymiaru sprawiedliwości poprzez umożliwienie wykorzystania narzędzi elektronicznej administracji w sprawach związanych z prowadzeniem postępowań przygotowawczych w procesie karnym przez jednostki organizacyjne prokuratury oraz poprawę standardów efektywnego dostępu obywateli do wymiaru sprawiedliwości.

Celem projektu jest stworzenie Systemu służącego do przetwarzania informacji na temat prowadzonych postępowań karnych oraz komunikacji z podmiotami zewnętrznymi (obywatele) i funkcjonującymi w ramach administracji (przede wszystkim Policja i Sądy) w kwestiach związanych z czynnościami postępowania przygotowawczego. Projektowany System ma wykorzystywać funkcjonalności obecnie istniejącego Systemu Informatycznego Prokuratury Libra/Libra2.

W wyniku realizacji projektu wdrożony zostanie system informatyczny E-prokuratura, którego zakres przedmiotowy obejmować będzie wszystkie postępowania przygotowawcze (w procesie karnym) prowadzone na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej (postępowania przygotowawcze prowadzone w ramach wszystkich jednostek organizacyjnych prokuratury) oraz wprowadzony zostanie mechanizm komunikacji za pośrednictwem sieci Internet z zewnętrznymi odbiorcami usług, realizowanych za pomocą wskazanego Systemu.

Podstawowymi funkcjonalnościami projektowanego Systemu będzie:

- gromadzenie i przetwarzanie danych na temat toczących się postępowań przygotowawczych,
- możliwość komunikacji z zewnętrznymi użytkownikami Systemu (użytkownikami spoza struktury administracji - obywatele, przedsiębiorcy). Komunikacja przebiegać będzie za pośrednictwem sieci Internet,
- możliwość komunikacji z innymi podmiotami publicznymi, zaangażowanymi w realizację czynności związanych z prowadzeniem postępowań przygotowawczych w procedurze karnej (Policja, sądy, Służba Więzienna).

W celu realizacji projektu planuje się (w ujęciu chronologicznym):

- przygotowanie studium wykonalności projektu, przeprowadzenie analizy stanu infrastruktury IT w jednostkach organizacyjnych prokuratury objętych realizacją projektu,
- przygotowanie koncepcji technicznej Systemu,
- przygotowanie i przeprowadzenie postępowań przetargowych na dostawę sprzętu oraz wykonanie i wdrożenie oprogramowania dedykowanego Systemu,

- dostawa sprzętu do jednostek objętych realizacją projektu,
- zaprojektowanie, wykonanie i wdrożenie oprogramowania dedykowanego Systemu wraz z modułem komunikacji z odbiorcami zewnętrznymi za pośrednictwem sieci Internet. Zakłada się utworzenie lokalnych centrów komunikacji, przetwarzania i wymiany danych w wersji elektronicznej oraz centralnego systemu uwierzytelniania użytkowników korzystającego z modułu profilu zaufanego ePUAP, czy też w przyszłości z tworzonego przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych systemu pl.ID,
- zapewnienie utrzymania Systemu.

Efekty projektu skierowane są do trzech grup podmiotów:

- pracowników jednostek organizacyjnych prokuratury,
- pracowników organów administracji zaangażowanych w realizację zadań związanych z prowadzeniem postępowań przygotowawczych (przede wszystkim Policja, sądy),
- obywateli i przedsiębiorców (przede wszystkim podmiotów świadczących usługi pomocy prawnej).

Realizacja projektu zakłada zastosowanie rozwiązań innowacyjnych w aspekcie procesowym i technologicznym.

W aspekcie procesowym realizacja projektu prowadzi do stworzenia innowacyjnego w skali polskiego wymiaru sprawiedliwości systemu gromadzenia informacji i obiegu dokumentów związanych z prowadzonymi przez prokuratorów postępowaniami na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej. Projektowany System obejmować ma gromadzenie informacji oraz obieg dokumentów generowanych w ramach rozproszonej struktury 361 jednostek organizacyjnych prokuratury. Wprowadzenie wskazanego elementu projektu pozwoli na zwiększenie efektywności realizacji przez prokuraturę zadań związanych z prowadzonymi postępowaniami przygotowawczymi. Ponadto innowacyjny (w aspekcie procesowym) charakter mają również te elementy projektowanego Systemu, które pozwolą będą na komunikowanie się obywatela z prokuraturą za pośrednictwem sieci Internet w sprawach związanych z prowadzeniem postępowań karnych lub w innych sprawach należących do zakresu zadań prokuratury. Dotychczas prokuratura nie wykorzystywała elektronicznych sposobów komunikacji z obywatelami w związku z realizacją swoich zadań ustawowych. Wprowadzenie wskazanej metody komunikacji pozwoli na ograniczenie kosztów i czasu związanych z konwencjonalnymi formami komunikowania się obywateli z administracją oraz wzmocnienie gwarancji proceduralnych związanych z ich uczestnictwem w postępowaniach prowadzonych przez jednostki organizacyjne prokuratury. Z punktu

widzenia prokuratury wprowadzenie tego typu metod komunikacji pozwoli na zwiększenie efektywności realizowanych zadań poprzez ograniczenie liczby pomyłek, pominięć i nieścisłości w kierowanych do prokuratury pismach na skutek zastosowania inteligentnych (personalizujących sposób korzystania z danej usługi) i wystandaryzowanych formularzy.

W aspekcie technologicznym elementem innowacyjnym wdrażanego systemu będzie zastosowanie systemu rozpoznawania mowy, wykorzystywanego do tworzenia protokołów z przesłuchań określonych podmiotów. Zastosowanie tego typu rozwiązania spowoduje skrócenie czasu sporządzania protokołów oraz pozytywnie wpłynie na gwarancje proceduralne przesłuchiwanym osobom poprzez ograniczenie możliwości pominięcia lub nieprecyzyjnego protokołowania podawanych informacji.

Na obecnym etapie analiz zakłada się powiązanie projektowanego Systemu z systemami Policji i sądów powszechnych. Realizacja tego założenia zależeć będzie od wdrożenia przez te organy konkretnych systemów oraz dokonania uzgodnień co do zakresu i sposobu udostępniania danych.

Prokuratura Generalna w styczniu 2014 r. przygotowała wstępną dokumentację dla projektów „Informatyzacja procesów komunikacyjnych związanych z prowadzeniem postępowań przygotowawczych w sprawach karnych („E-prokuratura”)” oraz „Rozwój Systemu Digitalizacji Akt Postępowań Przygotowawczych (iSDA)”. W dniu 31 stycznia 2014 roku „Kwestionariusze opisu projektu zgłaszanego w ramach celu szczegółowego 2 *Podniesienie dostępności i jakości e-usług publicznych* Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa 2014-2020 (warunki określające stopień przygotowania oraz zgodności projektów z celem szczegółowym 2)” dotyczące planowanych do realizacji projektów zostały przekazane do Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji. Aktualnie trwa ocena przekazanej dokumentacji projektowej w Ministerstwie Administracji i Cyfryzacji.

### Działalność wizytacyjno-lustracyjna Prokuratury Generalnej

#### Zagadnienia ogólne.

Działalność wizytacyjno-lustracyjna Prokuratury Generalnej w odniesieniu do powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury prowadzona jest w oparciu o plan pracy podawany do wiadomości prokuratorom apelacyjnym. Częstotliwość i kolejność wizytacji prokurator apelacyjnych obejmujących okresową ocenę prokuratorów została nadto określona w Zarządzeniu nr 14/13 Prokuratora Generalnego z dnia 15 kwietnia 2013 r. w sprawie ustalania planu wizytacji prokurator apelacyjnych na lata 2013-2016, wydanym w wykonaniu obowiązku z art. 23 ust. 2 ustawy z dnia 18 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju

sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2011 r., poz. 1192). W zarządzeniu tym kolejność wizytacji poszczególnych prokuratur apelacyjnych ustalono na podstawie kryterium długości okresu, jaki upłynął od poprzedniej wizytacji danej jednostki. Częstotliwość wizytacji przeprowadzanych z poziomu Prokuratury Generalnej ustalono w sposób zapewniający zachowanie 4-letniego okresu pomiędzy kolejnymi wizytacjami. Na rok 2013 zaplanowano przeprowadzenie trzech wizytacji, a mianowicie Prokuratury Apelacyjnej w Łodzi oraz obejmujących okresową ocenę prokuratorów wizytacji Prokuratury Apelacyjnej w Szczecinie i Prokuratury Apelacyjnej w Gdańsku, a w kolejnych latach do 2016 r. włącznie, zostaną przeprowadzone po trzy wizytacje kolejnych prokuratur apelacyjnych.

Przeprowadzono wizytację Prokuratury Apelacyjnej w Łodzi i Prokuratury Apelacyjnej w Szczecinie. Nie zdołano w 2013 r. przeprowadzić wizytacji Prokuratury Apelacyjnej w Gdańsku, z uwagi na fakt, że w okresie od 29 marca 2013 r. do 16 września 2013 r. prowadzenie wizytacji uniemożliwił brak przepisów wykonawczych wydanych na podstawie art. 62j ustawy o prokuraturze, a dotyczących okresowej oceny pracy i opracowania planu indywidualnego rozwoju zawodowego prokuratora. W tym czasie nie odbywały się wizytacje powszechnych jednostek organizacyjnych w całym kraju, co osłabiło funkcjonujący w prokuraturze system kontroli realizacji zadań i mogło przełożyć się na wyniki pracy prokuratury w 2013 r.

Wizytacja Prokuratury Apelacyjnej w Gdańsku odbędzie się w dniach 17 marca – 11 kwietnia 2014 r.

W 2013 r. z polecenia Prokuratora Generalnego przeprowadzono 5 lustracji obejmujących określone odcinki pracy na różnych szczeblach powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury, a mianowicie lustracje:

- praktyki prokuratorskiej w zakresie kierowania przez prokuratorów wniosków do sądu o wydanie wyroku skazującego w trybie art. 335 k.p.k. i wykonania poleceń Prokuratora Generalnego wydanych po lustracjach tej kategorii spraw, przeprowadzonych w 2011 r.,
- praktyki prokuratorskiej w zakresie stosowania blokady środków na rachunku bankowym w trybie przepisów art. 106 a ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe (Dz.U. z 2012 r., poz. 1376 tekst jedn. z późn. zm.),
- spraw umorzonych i zawieszonych przed uzyskaniem żądanej wcześniej opinii biegłego,
- praktyki prokuratorskiej w zakresie zaskarżania wyroków, skuteczności apelacji i praktyki cofania apelacji w obszarach prokuratur okręgowych osiągających mierne wyniki pracy na tych odcinkach,



- praktyki prokuratorskiej w zakresie udziału prokuratora w posiedzeniach sądu w postępowaniu wykonawczym i praktyki zaskarżania orzeczeń sądowych w postępowaniu wykonawczym.

Tematyka działań o charakterze lustracyjnym została ustalona na podstawie wyników pracy prokuratury w poprzedzających okresach sprawozdawczych, sygnałów o możliwych zagrożeniach prawidłowości praktyki, a także z uwzględnieniem przyszłych potrzeb organizacyjnych prokuratury, związanych z wejściem w życie w pełnym zakresie przepisów Kodeksu postępowania karnego, zmienionych ustawą z dnia 27 września 2013 r. o zamianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2013 r., poz. 1247).

W Prokuraturze Generalnej, poza działaniami kontrolnymi w postaci wizytacji i lustracji, są również prowadzone badania praktyki prokuratorskiej w oparciu o dane sprawozdawcze powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury lub na podstawie informacji nadsyłanych przez prokuratorów apelacyjnych. Badania praktyki prokuratorskiej to działania powodujące mniejsze utrudnienia w pracy jednostek organizacyjnych prokuratury niż działania kontrolne. Są zarządzane wówczas, gdy nie zachodzi przesłanka z § 88 Regulaminu wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury w postaci sygnału o istotnych nieprawidłowościach w działalności, a istnieje potrzeba kontroli prawidłowości praktyki na wybranym odcinku pracy.

W 2013 r. w Wydziale do Spraw Wizytacji Lustracji i Oceny Prokuratorów Prokuratury Generalnej przeprowadzono 5 badań, a mianowicie:

- badanie stanu wykonania zadań w zakresie działalności wizytacyjno-lustracyjnej prokuratur apelacyjnych i prokuratur okręgowych w 2012 r.;
- badanie stron podmiotowych Biuletynu Informacji Publicznej prokuratur apelacyjnych i wybranych prokuratur okręgowych;
- badanie przyczyn i skali zdarzeń polegających na zaginięciu akt prokuratorskich;
- badanie wyników pracy w zakresie postępowań przygotowawczych długotrwałych;
- badanie wyników pracy w zakresie spraw zawieszonych.

Dwa ostatnie z wymienionych zadań to zadania cykliczne wykonywane w Wydziale do spraw Wizytacji, Lustracji i Oceny Prokuratorów po każdym okresie sprawozdawczym prezentującym wyniki pracy prokuratury – tj. co pół roku.

Nadto w komórce wizytacyjno-lustracyjnej Prokuratury Generalnej są prowadzone działania koordynujące pracę wizytatorów prokuratorów apelacyjnych i prokuratorów okręgowych.

#### Działalność wizytacyjna Prokuratury Generalnej

Wizytacja Prokuratury Apelacyjnej w Łodzi została przeprowadzona w dniach 21 stycznia do 7 lutego 2012 r. i nie obejmowała jeszcze swoimi ramami okresowej oceny prokuratorów wykonujących obowiązki w tej jednostce. Powodem, dla którego zarządzono wizytację w Prokuraturze Apelacyjnej w Łodzi, był fakt, że od poprzedniej wizytacji tej jednostki upłynął okres 4 - letni i jednocześnie był to okres najdłuższy od poprzedniej wizytacji spośród jednostek szczebla apelacyjnego. Kontrolą wizytacyjną objęto realizację ustawowych zadań prokuratury w zakresie działalności karnej i pozakarnej, organizację pracy, podział czynności i sposób kierowania jednostką, a nadto metody i skuteczność oddziaływania na pracę podległych jednostek.

Wizytację przeprowadzono według takich samych zasad, jak wizytacje w latach poprzednich. Przyjęto również takie same zasady oceniania, które szczegółowo przedstawiono w sprawozdaniu z rocznej działalności prokuratury za rok 2012. Badaniem wizytacyjnym objęto 6-miesięczny okres działalności prokuratury od 1 lipca do 31 grudnia 2012 r.

W odniesieniu do całej jednostki zespół wizytacyjny stwierdził, że Prokuratura Apelacyjna w Łodzi wykonuje zadania prokuratury na poziomie dobrym.

Na taką ocenę złożył się poziom pracy, który na większości odcinków oceniony został jako dobry lub powyżej dobrego.

Sposób i poziom kierowania jednostką przez prokuratora apelacyjnego i jego zastępcę, odpowiedzialnego m.in. za sprawowanie zwierzchniego nadzoru służbowego, udział prokuratora w postępowaniu sądowym, działalność wizytacyjną, oceniono na poziomie powyższego dobrego, a poziom pracy zastępcy prokuratora apelacyjnego, odpowiedzialnego za pracę Wydziału do spraw Przestępczości Zorganizowanej i Korupcji, na poziomie dobrym.

Ustalenia odnoszące się do sposobu realizacji zadań pozostających w zakresie kompetencji Wydziału I Organizacji Pracy Prokuratorów pozwoliły na dobrą ocenę poziomu pracy prokuratorów wykonujących obowiązki służbowe w tym wydziale lub na rzecz tego wydziału.

Prokuratorzy Wydziału II Postępowania Sądowego wizytowanej jednostki realizują wszystkie zadania określone w § 27 Regulaminu na poziomie powyżej dobrego.

Poziom pracy prokuratorów Wydziału III Nadzoru nad Postępowaniem Przygotowawczym pozwolił na sformułowanie oceny tego odcinka pracy na poziomie

wyższym niż dobry. Zauważone podczas wizytacji mankamenty procesowe w badanych sprawach podległych jednostek, niedostrzeżone przez prokuratorów nadrzędnych, nie były na tyle znaczne i liczne, aby mogły w sposób drastyczny pogorszyć pozytywną ocenę działalności Wydziału III Nadzoru nad Postępowaniem Przygotowawczym.

Ocena działalności Wydziału IV Wizytacji i Okresowej Oceny Prokuratorów dokonana w oparciu analizę całości udostępnionej podczas wizytacji dokumentacji dotyczącej realizacji zadań wizytacyjno-lustracyjnych, a także pozostałych czynności podejmowanych przez wizytatorów, dała podstawę do sformułowania oceny bardzo dobrej.

Praca Wydziału V do spraw Przystępności Zorganizowanej i Korupcji, przy uwzględnieniu ujawnionych uchybień i nieprawidłowości, została oceniona jako dobra. Dostrzeżone mankamenty w pracy skłaniały zespół wizytacyjny do sformułowania postulatu powołania naczelnika tego wydziału, który odciążałby zastępcę prokuratora apelacyjnego bezpośrednio kierującego pracą wydziału, co jednocześnie przyczyniłoby się do poniesienia poziomu prowadzonych postępowań.

Wizytacja Prokuratury Apelacyjnej w Szczecinie została przeprowadzona w okresie od 5 do 29 listopada 2013 r. i obejmowała swoim zakresem okres działalności wizytowanej jednostki od dnia 29 marca 2012 r. do dnia rozpoczęcia o wizytacji, a w jej ramach została dokonana okresowa ocena prokuratorów.

Była to jedna z pierwszych w kraju, prowadzonych równolegle wizytacji obejmujących okresową ocenę prokuratorów i pierwsza tego rodzaju wizytacja jednostki prokuratury szczebla apelacyjnego.

Wizytacja wykazała, że realizacja zadań prokuratury w wizytowanej jednostce przebiega na poziomie bardzo dobrym. Na taką ocenę złożyły się: bardzo dobra ocena sposobu sprawowania zwierzchniego nadzoru służbowego i realizacja pozostałych obowiązków w Wydziale Nadzoru nad Postępowaniem Przygotowawczym, bardzo dobra praca wizytatorów i bardzo dobra organizacja pracy, pozwalająca na realizację zadań również w warunkach niepełnej obsady kadrowej.

Pracę Wydziału Postępowania Sądowego oceniono jako powyżej dobrej, przy czym w pierwszym okresie objętym badaniem wizytacyjnym do marca 2013 r. realizacja zadań przebiegała na poziomie bardzo dobrym, natomiast w dalszym okresie zmniejszył się zakres i częstotliwość działań podejmowanych dla kształtowania praktyki prokuratorskiej podległych jednostek w sprawach sądowych. Było to spowodowane znaczną absencją chorobową prokuratorów wykonujących zadania w Wydziale Postępowania Sądowego w tym okresie.

Realizację zadań w Wydziale do spraw Przestępczości Zorganizowanej i Korupcji oceniono na poziomie powyżej dobrego.

Sposób kierowania jednostką przez Prokuratora Apelacyjnego w Szczecinie i Zastępcę Prokuratora Apelacyjnego w Szczecinie oceniono jako bardzo dobry.

Model okresowej oceny prokuratorów opracowany w Prokuraturze Generalnej, oparty na ocenie kompetencji prokuratorów, w toku wizytacji Prokuratury Apelacyjnej w Szczecinie od strony metodologicznej nie stwarzał problemów w realizacji. Problemy powodowały natomiast mankamenty legislacyjne rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 18 lipca 2013 r. w sprawie okresowej oceny pracy i opracowania indywidualnego planu rozwoju zawodowego prokuratora (Dz.U. z 2013 r. poz. 1011), polegające głównie na braku synchronizacji treści załączników nr 1 - 4 z treścią załącznika nr 5 do tego rozporządzenia. Problemy te szczegółowo wskazano w piśmie z dnia 28 stycznia 2014 r. skierowanym do dyrektora stosownej komórki organizacyjnej w Ministerstwie Sprawiedliwości.

#### Działalność lustracyjna Prokuratury Generalnej

Praktyka prokuratorska w zakresie kierowania wniosków do sądu o wydanie wyroku skazującego bez przeprowadzania rozprawy była przedmiotem lustracji w powszechnych jednostkach organizacyjnych prokuratury w 2011 r. W wyniku tamtej lustracji Prokurator Generalny polecił m.in. zintensyfikowanie praktyki kierowania wniosków w tych sprawach, w których zachodzą przesłanki z art. 335 k.p.k. oraz dbałość o należyte zabezpieczenie praw pokrzywdzonego w zakresie uzyskania odszkodowania i zadośćuczynienia.

Lustracja przeprowadzona w 2013 r., dotycząca takiej samej kategorii spraw, objęła tylko te jednostki prokuratury, w których aktywność prokuratorów w kierowaniu wniosków do sądu o skazanie bez przeprowadzenia rozprawy jest w dalszym ciągu niewysoka.

Wyniki lustracji wykazały, że nie istnieją przesłanki obiektywne w postaci specyfiki prowadzonych postępowań przygotowawczych, które uzasadniałyby mniejszą aktywność prokuratorów w omawianym zakresie niż w innych jednostkach w obrębie tej samej apelacji. Względny równy stosowania prawa wobec obywateli i potrzeb organizacyjnych prokuratury związanych z nieodległym w czasie wejściem w życie w większym stopniu kontradictoryjnego procesu karnego spowodowały, że Prokurator Generalny polecił prokuratorom apelacyjnym działania z zakresu nadzoru służbowego dla wyrównania praktyki na obszarze podległej apelacji, poprzez zintensyfikowanie praktyki w tych jednostkach organizacyjnych, w których wniosków o skazanie bez przeprowadzenia rozprawy kieruje się mało. Dalsze polecenia Prokuratora Generalnego z zakresu nadzoru służbowego dotyczyły zapewnienia właściwego

udziału prokuratora w posiedzeniach sądu tak, aby orzeczona kara i inne środki realizowały cele kary, a konflikt społeczny wywołany przestępstwem był rzeczywiście zażegnany.

Blokada środków pieniężnych na rachunku bankowym dokonywana w oparciu o przepisy art. 106a ustawy z dnia 19 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe (Dz.U. z 2012 r. poz. 1376 z późn.zm.) to środek prawny ingerujący w konstytucyjne prawo poszanowania własności prywatnej. Prokurator jest jedynie właściwym organem do stosowania blokady środków na rachunku na okres powyżej 72 godzin. Tymczasem pojawiły się sygnały, że blokady środków na rachunku bankowym upadają. Lustracja spraw, w których upadły blokady środków na rachunku bankowym, miała na celu skontrolowanie prawidłowości praktyki prokuratorskiej w tych sprawach. Lustracją objęto sprawy z obszaru działania Prokuratury Apelacyjnej w Warszawie, w których w 2012 r. upadły blokady środków, a tę lustrację połączono z badaniem spraw w obszarach działania pozostałych apelacji, przeprowadzonym przez wizytatorów z prokuratur apelacyjnych. Taka formuła kontrolna wynikała stąd, że najwięcej zgłoszeń o zastosowaniu blokady środków było przez banki kierowanych do jednostek prokuratury w Warszawie. W pozostałych obszarach prokuratur apelacyjnych tego rodzaju zawiadomienia wpływały na tyle rzadko, że w oparciu o pojedyncze sprawy trudno byłoby formułować wnioski co do prawidłowości praktyki. Lustracja połączona z badaniem wykazała, że czynności prokuratorskie w tego rodzaju sprawach są na ogół prawidłowe. Dostrzeżono natomiast problemy w prawidłowym kwalifikowaniu czynów będących przedmiotem postępowań prawnych. Fakt uregulowania instytucji blokady środków na rachunku bankowym poza Kodeksem postępowania karnego i to w sposób bardzo ogólny, nakierowany raczej na czynności banków, a nie potrzeby postępowania karnego, również nie sprzyja racjonalnemu wykorzystaniu tej instytucji.

Prowadzone w Prokuraturze Generalnej cykliczne badania stanu spraw długotrwałych i spraw zawieszonych ma na celu zapobieganie powiększaniu się liczby postępowań przygotowawczych, w których od zdarzenia upłynął znaczny czas. Długotrwałość postępowań, o ile nie wynika ona z charakteru i potrzeb dowodowych danej sprawy, utrudnia należyłą realizację celów postępowania karnego. Szybkie kończenie postępowań nie może jednak być warunkowane względami statystycznymi. Już z początkiem 2013 r. została przeprowadzona we wszystkich powszechnych jednostkach organizacyjnych prokuratury szczebla okręgowego i rejonowego lustracja spraw, w których prokuratorzy wydali postanowienia o umorzeniu lub zawieszeniu postępowania przed uzyskaniem żądanej wcześniej opinii biegłego. W odniesieniu do spraw zawieszonych badano te sprawy, w których przewidywany czas oczekiwania na opinię biegłego był krótszy niż 3 miesiące. W skali kraju było 1 564 takich spraw, a liczba

nieprawidłowo kończonych postępowań przygotowawczych była zróżnicowana w poszczególnych apelacjach.

Najwięcej spraw tej kategorii stwierdzono w jednostkach obszaru apelacji warszawskiej, najmniej w obszarze apelacji poznańskiej.

Lustracja wykazała, że decyzje o powołaniu biegłych były na ogół zasadne. Problem tkwił w kończeniu postępowań przygotowawczych przed uzyskaniem opinii biegłego, często na podstawie wstępnej diagnozy biegłego np. formułowanej podczas sekcji zwłok. Prokurator Generalny kategorycznie polecił prokuratorom apelacyjnym wdrożenie działań z zakresu nadzoru służbowego dla zaniechania takiej praktyki.

W obszarach działania tych prokuratur okręgowych, w których stwierdzono w okresie ostatnich dwóch lat niepokojące wyniki na odcinku postępowania sądowego, zostały przeprowadzone na polecenie Prokuratora Generalnego lustracje praktyki prokuratorskiej w zakresie zaskarżalności wyroków sądowych, praktyki cofania apelacji prokuratorskich oraz skuteczności apelacji prokuratorskich rozpoznanych przez sądy okręgowe. Kontrola lustracyjna była nakierowana przede wszystkim na pracę komórek postępowania sądowego prokuratur okręgowych i objęła 6 jednostek: w Częstochowie, Ostrowie Wlkp., Poznaniu, Koninie, Krośnie i w Tarnobrzegu i prokuratury rejonowe w obszarach ich działania.

Lustracje wykazały, że problem dotyczy przede wszystkim poziomu apelacji prokuratorskich. Stwierdzono błędy zarówno w formułowaniu powodów zaskarżania wyroków, jak i ocenie zasadności samego zaskarżenia orzeczenia I instancji. W tym kontekście za niewystarczające uznano działania Wydziałów (Działów) Postępowania Sądowego w zakresie kształtowania praktyki prokuratorskiej, a na podstawie wyników lustracji Prokurator Generalny polecił wdrożenie konkretnych działań instruktażowych dla podniesienia poziomu wnoszonych apelacji i z zakresu oceny wyroku sądu I instancji, określając jednocześnie harmonogram przeprowadzenia tych działań.

Postępowania sądowego dotyczyła też lustracja udziału prokuratora w postępowaniu wykonawczym. Powodem zarządzenia tej lustracji w obszarze działania prawie wszystkich apelacji (z wyjątkiem jednostek podległych Prokuraturze Apelacyjnej w Katowicach) były sygnały o niskiej aktywności prokuratorów w postępowaniu wykonawczym. Lustracją objęto praktykę prokuratorską w sprawach warunkowego przedterminowego zwolnienia, udzielenia skazanemu przerwy w odbywaniu kary, odroczenia wykonania kary oraz zawieszenia postępowania wykonawczego. Badaniem lustracyjnym objęto sprawy skazanych na karę powyżej pięciu lat pozbawienia wolności, skazanych za przestępstwa z art. 258 k.k., popełnione w warunkach art. 64, art. 65, lub art. 57a k.k.

Wyniki lustracji wykazały w większości wypadków prawidłowy udział prokuratora w posiedzeniach sądu dotyczących zawieszenia postępowania wykonawczego, warunkowego przedterminowego zwolnienia skazanego z odbycia reszty kary i udzielenia przerwy w odbywaniu kary. Nie budziły też większych zastrzeżeń czynności prokuratora związane z oceną i zaskarżeniem orzeczeń sądu w tych sprawach. Najwięcej uwag krytycznych dotyczyło udziału prokuratora w sprawach o odroczenie wykonania kary pozbawienia wolności i aktywności w ocenie rozstrzygnięć sądowych w tej kategorii spraw.

Ujawniono przypadki niepowiadomienia prokuratorów przez sąd o terminie posiedzenia, co uniemożliwia prokuratorowi wzięcie udziału w takim posiedzeniu i ocenę postanowienia sądu pod kątem jego ewentualnego zaskarżenia.

W okręgu apelacji krakowskiej dostrzeżono, że czynności sądowe podejmowane po wydaniu postanowienia o udzieleniu skazanemu warunkowego przedterminowego zwolnienia w wielu wypadkach są podejmowane dopiero w następnym dniu po wydaniu orzeczenia, co powoduje, że do faktycznego zwolnienia skazanego z zakładu karnego dochodzi ze zwłoką. Nie powiadamia się też Policji o zwolnieniu skazanego. Prokurator Apelacyjny w Krakowie, który wystąpił w tej sprawie do Prezesa Sądu Apelacyjnego w Krakowie, uzyskał zapewnienie podjęcia stosownych działań organizacyjnych w celu wyeliminowania tych uchybień.

### Badania problemowe

Badania problemowe prowadzone w komórce wizytacyjno-lustracyjnej dotyczyły głównie stanu wykonania zadań prokuratury. Często na ich podstawie wyznaczane są lustracje określonej kategorii spraw lub prawidłowości praktyki prokuratorskiej w poszczególnych jednostkach.

Wyniki badania stanu spraw długotrwałych oraz spraw zawieszonych w I półroczu 2013 r. stanowiły podstawę do omówienia tej problematyki na naradach Prokuratora Generalnego z prokuratorami apelacyjnymi i prokuratorami okręgowymi.

Z kolei wyniki badania tej kategorii spraw, przeprowadzone na koniec 2013 r., wskazują na konieczność przeprowadzenia lustracji w tych jednostkach, w których zachodzi wątpliwość co do sprawności prowadzenia postępowań przygotowawczych, a sprawność postępowania nie była przedmiotem lustracji zarządzonej wcześniej przez prokuratora apelacyjnego lub okręgowego. Zadania te zostaną wykonane w 2014 r.

W 2013 r. przeprowadzano badanie stron podmiotowych Biuletynu Informacji Publicznej prokuratur apelacyjnych i okręgowych. Prokurator Generalny, doceniając znaczenie informacji publicznej w demokratycznym państwie prawa, podjął działania w celu poprawienia

sposobu prezentacji prokuratury na stronach internetowych. Konieczne było zatem zdiagnozowanie niedostatków informacji na stronach podmiotowych poszczególnych prokuratur, ocena czytelności i zakresu prezentowanej informacji i sposobu komunikacji pomiędzy stronami podmiotowymi powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury. Wyniki tego badania wykorzystano przy opracowaniu nowej szaty graficznej i zawartości treściowej stron internetowych prokuratury.

#### Działalność wizytacyjna prokuratur apelacyjnych i prokuratur okręgowych

W 2013 r. w większości prokuratur apelacyjnych (z wyjątkiem Prokuratur Apelacyjnych w Poznaniu, Krakowie i Szczecinie) przeprowadzono wizytację jednej z podległych prokuratur okręgowych. Dwie wizytacje prokuratur okręgowych i jedną wizytację prokuratury rejonowej wdrożyła Prokuratura Apelacyjna w Gdańsku.

Oceny wynikające z kontroli całokształtu działalności prokuratur okręgowych oscylowały w granicach dobrych, podobnie jak oceny poziomu pracy prokuratorów okręgowych oraz ich zastępców. Noty wyższe przyznano Prokuratorowi Okręgowemu w Białymstoku (ocena bardzo dobra) oraz trzem Zastępcom Prokuratorów Okręgowych w Białymstoku, Warszawie i Rzeszowie (oceny bardzo dobre z minusem).

Wśród ocen odnoszących się do działalności prokuratur rejonowych oraz ich kierownictwa również dominowały noty dobre. Oceny bardzo dobre z minusem otrzymało trzech Zastępców Prokuratorów Rejonowych w Lubaczowie, Przeworsku i Zakopanem oraz trzech Prokuratorów Rejonowych w Tarnobrzegu, Lubaczowie i Zakopanem.

Wśród ocen całokształtu poziomu pracy jednostek organizacyjnych, ocenę bardzo dobrą z minusem przyznano Prokuraturze Rejonowej w Lubaczowie. Oceny oscylujące w granicy noty dostatecznej wystawiono w dziesięciu wizytowanych prokuraturach rejonowych. Noty te dotyczyły całokształtu działalności kontrolowanych jednostek organizacyjnych m.in. Prokuratur Rejonowych w Kościanie, Starogardzie Gdańskim, Słupsku, Częstochowie i Cieszynie oraz poziomu pracy Prokuratorów Rejonowych i Zastępców Prokuratorów Rejonowych w Jeleniej Górze, Radomiu – Zachód w Radomiu, Brzezinach i Gryfinie.

Dobierając materiał badawczy, zmierzano do wyselekcjonowania tematycznego, które zapewniłoby realizację wymogów w zakresie przedmiotu wizytacji określonego w § 89 ust. 1 Regulaminu. Dążono do zachowania reprezentatywnej liczby spraw, uwzględniając proporcje pomiędzy liczbą spraw poddanych badaniom, a liczbą spraw z danej kategorii zarejestrowanych w wizytowanej jednostce. Doboru poszczególnych spraw dokonywał z reguły zespół wizytacyjny, losowo, z poszczególnych kategorii badawczych, na podstawie wykazów spraw



z prokuratury podlegającej kontroli. Realizując wymogi w zakresie ocen okresowych prokuratorów, uwzględniano w doborze akt również sprawy wnioskowane do oceny przez prokuratorów podlegających tej procedurze.

Wizytacje zarządzono z uwagi na upływ czasu od daty ostatnich działań wizytacyjnych, a zatem na podstawie prawnej określonej w art. 89 ust. 3 Regulaminu.

Zakończenie wizytacji - oprócz wniosków z badań poszczególnych odcinków pracy oraz sporządzenia ocen - skutkowało każdorazowo opracowaniem pisemnych zaleceń i przekazaniem ich w celu realizacji prokuratorom okręgowym lub rejonowym. Wprowadzenie zaleceń powizytacyjnych do bieżącej praktyki było przedmiotem informacji adresowanej do kierownika jednostki wizytującej. Wśród wszystkich wizytacji zrealizowanych w 2013 r., ocen okresowych prokuratorów dokonano w 41% tych wizytacji. Dokumentowanie ocen okresowych prokuratorów następowało w arkuszach ocen stanowiących załącznik do rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 18 lipca 2013 r. w sprawie okresowej oceny pracy i opracowania indywidualnego planu rozwoju zawodowego prokuratora.

Waga i skala ujawnionych w toku badań wizytacyjnych nieprawidłowości z reguły nie uzasadniały wdrożenia postępowań służbowych lub dyscyplinarnych. Wyjątkiem od tej zasady było zainicjowanie ośmiu postępowań służbowych wszczętych wobec ośmiu prokuratorów. Trzy sprawy zakończono rozmowami ostrzegawczymi, jedno postępowanie wymierzeniem kary porządkowej upomnienia natomiast cztery postępowania są w toku. Postępowania te zostały wdrożone w obszarach właściwości Prokuratur Apelacyjnych w Gdańsku, Warszawie i Wrocławiu.

Działalność wizytacyjna obejmowała badanie poszczególnych odcinków pracy, ocenę tych odcinków, jak również ocenę poziomu pracy prokuratorów okręgowych i rejonowych oraz zastępców prokuratorów okręgowych i rejonowych, a także całokształtu poziomu pracy wizytowanej jednostki. Oceny okresowe prokuratorów przeprowadzane podczas wizytacji, dotyczyły poszczególnych kompetencji wskazanych w arkuszach ocen stanowiących załącznik do rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 18 lipca 2013 r. w sprawie okresowej oceny pracy i opracowania planu rozwoju zawodowego prokuratora.

Dla zobrazowania skali dokonanych ocen, liczby zbadanych spraw, sposobu reakcji na stwierdzone uchybienia wyrażające się w formie zaleceń powizytacyjnych, przedstawiono poniżej przykłady działalności wizytacyjnej przeprowadzonej w obszarach właściwości dwóch jednostek szczebla apelacyjnego: Prokuratury Apelacyjnej w Gdańsku i Prokuratury Apelacyjnej w Warszawie.

Zauważyć przy tym należy, że wobec braku przez znaczną część roku rozporządzenia w sprawie okresowej oceny pracy i opracowania indywidualnego planu rozwoju zawodowego prokuratora, wizytacje w 2013 r. mogły być prowadzone tylko w okresie do 28 marca i od 17 września 2013 r. Stąd znaczna część wizytacji w 2013 r. została przeprowadzona w końcowych miesiącach roku i procedury związane z opracowaniem sprawozdania, rozpatrzeniem uwag do sprawozdania i zatwierdzeniem ocen trwały jeszcze w styczniu 2014 roku.

Prokuratura Apelacyjna w Gdańsku przeprowadziła trzy wizytacje, w tym dwie wizytacje Prokuratur Okręgowych w Bydgoszczy i Włocławku oraz jedną Prokuratury Rejonowej Gdańsk - Oliwa w Gdańsku. Prezentacja ustaleń wynikających z tych działań byłaby przedwczesna z uwagi na trwającą procedurę opracowywania sprawozdań. Prokuratura Okręgowa w Bydgoszczy przeprowadziła dwie wizytacje Prokuratur Rejonowych w Mogilnie i Tucholi. Działalność Prokuratury Rejonowej w Mogilnie oraz Prokuratora Rejonowego i Zastępcy Prokuratora Rejonowego oceniono na noty dobre. Zbadano 377 spraw. Formułując zalecenia powizytacyjne, wyeksponowana została potrzeba ujednoczenia praktyki w zakresie przytaczania w decyzjach końcowych podstaw odmowy wszczęcia lub umorzenia postępowań oraz konieczność eliminowania czynników wpływających na nieuzasadnioną długotrwałość postępowań oraz przedwczesne decyzje merytoryczne. Wskazano też na niezbędność zapewnienia udziału prokuratorów w posiedzeniach sądu na etapie postępowania wykonawczego, a zatem respektowania § 331 ust. 1 Regulaminu wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury oraz podjęcia działań w celu rozszerzenia tematycznego powództw wytaczanych na podstawie art. 415 k.c., 445 k.c. i 448 k.c.

W toku wizytacji Prokuratury Rejonowej w Tucholi zbadano 267 spraw. Sprawozdanie znajduje się na etapie zatwierdzania ocen i stąd też nie można było dotychczas sporządzić zaleceń powizytacyjnych. W ramach tej wizytacji ocenom okresowym poddano siedmiu prokuratorów.

Prokuratura Okręgowa w Elblągu przeprowadziła wizytację Prokuratury Rejonowej w Braniewie. Sprawozdanie znajduje się w fazie opracowania. Dokonano ocen okresowych sześciu prokuratorów.

Prokuratura Okręgowa w Gdańsku przeprowadziła 2 wizytacje Prokuratur Rejonowych w Gdańsku – Śródmieście w Gdańsku i Starogardzie Gdańskim. Sprawozdanie z wizytacji Prokuratury Rejonowej Gdańsk - Śródmieście w Gdańsku znajduje się w fazie opracowywania. W ramach tej wizytacji dokonano okresowej oceny 24 prokuratorów. Wizytacja Prokuratury

Rejonowej w Starogardzie Gdańskim zakończyła się oceną pracy jednostki organizacyjnej na poziomie dostatecznym z plusem. Zbadano 531 spraw. Wydano zalecenia, których celem jest poprawa organizacji pracy, usprawnienie postępowań przygotowawczych i zwiększenie aktywności prokuratorów przed sądem. W wyniku tej wizytacji Prokurator Rejonowy wdrożył 4 postępowania służbowe. Jedno postępowanie zakończyło się wymierzeniem prokuratorowi kary porządkowej upomnienia, dwa postępowania – odstąpieniem od wymierzenia kary porządkowej i przeprowadzeniem rozmowy dyscyplinującej, a jedno postępowanie pozostaje w toku. Postępowaniem służbowym został nadto objęty prokurator, który aktualnie jest prokuratorem innej prokuratury rejonowej i nie wykonuje już obowiązków służbowych w Prokuraturze Rejonowej w Starogardzie Gdańskim.

Prokuratura Okręgowa w Słupsku przeprowadziła wizytację Prokuratury Rejonowej w Słupsku. Pracę jednostki organizacyjnej oceniono na lepiej niż dostateczną. Zbadano 789 spraw. Zalecenia powizytacyjne dotyczyły głównie potrzeby zmian w zakresie organizacji pracy, poprawy harmonogramu pracy, usprawnienia postępowań przygotowawczych zwłaszcza poprzez zwiększenie operatywności w prowadzeniu postępowań oraz poprawę poziomu wydawanych postanowień i eliminowanie przypadków nierespektowania uprawnień procesowych stron postępowania. Zwrócono też uwagę na zasadność zintensyfikowania działań w zakresie stosowania środków zapobiegawczych oraz zabezpieczania mienia na poczet kar i roszczeń majątkowych. W zakresie postępowań sądowych zalecenia zmierzały do zwiększenia aktywności we wnoszeniu środków odwoławczych do sądów oraz poprawy poziomu sporządzanych apelacji. Dostrzeżono ponadto konieczność intensyfikacji działań mających na celu niesienie pomocy ofiarom przestępstw, głównie poprzez zwiększenie aktywności w zakresie wytaczania powództw o naprawienie szkody i zadośćuczynienie. W zakresie pracy sekretariatu zalecono wyeliminowanie uchybień dotyczących rejestracji spraw i zwiększenie nadzoru nad realizacją zadań sekretariatu.

Prokuratura Okręgowa w Toruniu przeprowadziła wizytację Prokuratury Rejonowej Toruń - Wschód w Toruniu. Badaniem objęto 586 spraw. Przedstawienie oceny całokształtu pracy jednostki organizacyjnej nie jest możliwe z uwagi na trwający proces sporządzania sprawozdania. W toku tej wizytacji dokonano ocen okresowych 17 prokuratorów.

Prokuratura Okręgowa we Włocławku przeprowadziła wizytację Prokuratury Rejonowej w Aleksandrowie Kujawskim. Całokształt pracy jednostki i Zastępcy Prokuratora Rejonowego oceniono na noty dobre, natomiast pracę Prokuratora Rejonowego na dobry plus. Zbadano 445 spraw. Zalecenia powizytacyjne dotyczyły przede wszystkim poprawy sprawności postępowań oraz trafności decyzji kończących postępowanie, zwłaszcza w celu

wyeliminowania przypadków wydania postanowień o odmowie wszczęcia śledztwa lub dochodzenia w sytuacji, gdy nie zostały wykonane niezbędne czynności sprawdzające.

Działania wizytacyjne zrealizowane w obszarze prokuratur okręgowych podległych Prokuraturze Apelacyjnej w Gdańsku nie uzasadniły konieczności wdrażania postępowań dyscyplinarnych. Oprócz 5 postępowań służbowych zainicjowanych w wyniku wizytacji Prokuratury Rejonowej w Starogardzie Gdańskim, których wynik został przedstawiony w opisie dotyczącym tej wizytacji, innych postępowań służbowych wszczętych w następstwie działań wizytacyjnych nie prowadzono.

Prokuratura Apelacyjna w Warszawie przeprowadziła wizytację Prokuratury Okręgowej w Płocku. Całokształt działalności jednostki organizacyjnej oceniono na notę dobrą z plusem. Działalność Prokuratora Okręgowego zasługiwała również na notę dobrą z plusem, natomiast realizację zadań przez Zastępcę Prokuratora Okręgowego oceniono na bardzo dobrze z minusem. Notę dobrą z plusem wystawiono kierownikowi Samodzielnego Działu Nadzoru nad Postępowaniem Przygotowawczym natomiast noty bardzo dobre - Naczelnikom Wydziałów I Organizacyjnego i Wydziału II Sądowego. Jako dobrą z minusem oceniono działalność Naczelnika V Śledczego. Zbadano 162 sprawy. Zalecenia powizytacyjne dotyczyły m.in. potrzeby wydania zarządzenia określającego zadania i obowiązki pełnomocnika do spraw ochrony informacji niejawnych, wyeliminowania przypadków braku wniosków w przedmiocie kosztów procesu, przyjęcia jako zasady informowania sądu odwoławczego o cofnięciu apelacji przed rozprawą, celem umożliwienia zajęcia stanowiska przez sąd na posiedzeniu, podjęcia działań zmierzających do wyeliminowania niepełnych opisów czynów w sprawach, które zostały umorzone i dotyczyły wypadków drogowych, podniesienia poziomu planów śledztw, zwiększenia nadzoru nad śledztwami powierzonymi, wyeliminowania nieprawidłowości w postępowaniu z dowodami rzeczowymi. Zdecydowanie najwięcej zaleceń powizytacyjnych odnosiło się do poprawy pracy Wydziału V Śledczego oraz sekretariatu. Zalecenia te dotyczyły ośmiu zagadnień, w tym sprawności i efektywności postępowań przygotowawczych, postępowania z dowodami rzeczowymi, wystąpień do sądów z wnioskami o zastosowanie tymczasowego aresztowania, instrumentów poszukiwawczych w sprawach zawieszonych, natomiast w odniesieniu do funkcjonowania sekretariatu - dziewięciu zagadnień dotyczących poprawności nanoszenia danych w urzędzenia ewidencyjnych, przestrzegania uregulowań prawnych w zakresie ekspedycji przesyłek, prawidłowości sporządzania rozliczeń kosztów postępowań, uzupełnienia podziału czynności pracowników sekretariatu. Pozostałe odcinki pracy, obejmujące organizację pracy, kierowanie jednostką, postępowanie sądowe oraz zwierzchni nadzór służbowy, stanowiły przedmiot tylko od 2-3 zaleceń powizytacyjnych, co

może świadczyć, iż poziom pracy na tych odcinkach był lepszy od poziomu funkcjonowania sekretariatu Wydziału V Śledczego.

Zalecenia powizytacyjne zostały zrealizowane, a niektóre będą jeszcze systematycznie wdrażane do bieżącej praktyki. Informacja o stanie realizacji tych zaleceń została udzielona pisemnie Prokuratorowi Apelacyjnemu w Warszawie. W wyniku tej wizytacji nie zainicjowano postępowań służbowych, ani dyscyplinarnych.

Prokuratura Okręgowa w Warszawie przeprowadziła dwie wizytacje Prokuratur Rejonowych w Grodzisku Mazowieckim i Pruszkowie. Wizytacja Prokuratury Rejonowej w Grodzisku Mazowieckim wykazała, że działalność jednostki organizacyjnej przebiega na poziomie poniżej dobrego, a wykonywanie zadań przez Prokuratora Rejonowego i Zastępcę Prokuratora Rejonowego na poziomie dobrym. Zbadano 219 spraw. Zalecenia powizytacyjne zmierzały m.in. do podniesienia poziomu sporządzania i egzekwowania wytycznych adresowanych do organów prowadzących postępowania, przestrzegania terminów czynności sprawdzających, zwiększenia udziału prokuratora w postępowaniach karnych poprzez osobistą realizację czynności niepowtarzalnych – stosownie do treści § 148 Regulaminu - podniesienia poziomu przestrzegania gwarancji procesowych stron i uczestników postępowania w zakresie doręczeń odpisów postanowień, prawidłowego redagowania pouczeń o uprawnieniach stron, a w zakresie postępowania sądowego – sporządzania prawidłowych uzasadnień sprzeciwów wnoszonych od wyroków nakazowych, wskazywania w środku zaskarżenia prawidłowej podstawy prawnej determinującej właściwość organu administracji publicznej i zapoznawania się z aktami administracyjnymi, po uprzedniej rejestracji sprawy w repertorium „Pa” celem oceny zgodności z prawem zapadłego orzeczenia. Najwięcej zaleceń sformułowano w odniesieniu do odcinka prowadzonych postępowań karnych, co świadczy, iż w tym zakresie wystąpiło najwięcej uwag krytycznych. Zdecydowanie lepiej prezentował się odcinek postępowania sądowego, na którym dominowała jedynie kwestia uzasadnień sprzeciwów od wyroków nakazowych. Konieczność poprawy pracy dostrzeżono też na odcinku pozakarnym, zwłaszcza w aspekcie potrzeby zwiększenia aktywności prokuratora w zapoznawaniu się z materiałami postępowań prowadzonych w sądach i analizie zapadłych orzeczeń. Wizytacja Prokuratury Rejonowej w Pruszkowie objęła 330 spraw. Proces związany ze sporządzeniem sprawozdania i zaleceń powizytacyjnych nie został zakończony. W toku wizytacji dokonano ocen okresowych dwudziestu prokuratorów.

Prokuratura Okręgowa Warszawa - Praga w Warszawie przeprowadziła wizytację Prokuratury Rejonowej w Otwocku. Zbadano 307 spraw. Ocena wizytowanej jednostki zostanie ustalona po nadesłaniu przez Prokuratora Rejonowego uwag do sprawozdania. W toku

tej wizytacji dokonano okresowych ocen 12 prokuratorów. Zainicjowano postępowanie służbowe w jednej sprawie. Postępowanie jest w toku.

Prokuratura Okręgowa w Ostrołęce przeprowadziła wizytację Prokuratury Rejonowej w Wyszkowie. Pracę wizytowanej jednostki oceniono na notę dobrą, natomiast realizację obowiązków służbowych przez Prokuratora Rejonowego i Zastępcę Prokuratora Rejonowego na dobrą z plusem. Zbadano 198 spraw. Zalecono wyeliminowanie przypadków wydawania postanowień o odmowie wszczęcia śledztwa lub dochodzenia z naruszeniem terminu określonego dla tych działań i wyznaczonego w art. 307 § 1 k.p.k., wyeliminowanie przypadków nieprzestrzegania uprawnień procesowych stron. Zwrócono ponadto uwagę na konieczność poprawy poziomu postanowień o wszczęciu śledztwa oraz zwiększenia nadzoru nad czynnościami Policji, zalecono zadbać o wzrost poziomu apelacji i uczestnictwo prokuratora w posiedzeniach sądu, na których rozpoznawane są wnioski o wydanie wyroku bez przeprowadzenia rozprawy - w trybie art. 335 § 1 k.p.k., wskazano też na zasadność dokumentowania czynności podejmowanych przez kierownika jednostki m.in. narad służbowych. Najwięcej zaleceń powizytacyjnych dotyczyło odcinka postępowania przygotowawczego, natomiast najmniej uwag odnosiło się do obszarów działalności pozakarnej, kierowania jednostką organizacyjną i funkcjonowania sekretariatu.

Prokuratura Okręgowa w Płocku przeprowadziła dwie wizytacje Prokuratur Rejonowych w Sochaczewie i Ciechanowie. Wizytacja Prokuratury Rejonowej w Sochaczewie zakończyła się sformułowaniem ocen dobrych, zarówno w odniesieniu do całokształtu pracy jednostki organizacyjnej, jak i poziomu realizacji zadań przez Prokuratora Rejonowego oraz Zastępcę Prokuratora Rejonowego. Zbadano 240 spraw. Zalecenia powizytacyjne dotyczyły potrzeby wyeliminowania przypadków zwłoki we wszczęciu postępowań przygotowawczych, podjęcia działań zmierzających do zapobiegania nieprawidłowościom w postępowaniu z dowodami rzeczowymi, zadbania o lepszy poziom opracowań decyzji incydentalnych, zwłaszcza postanowień o powołaniu biegłych, żądaniu wydania rzeczy i zastosowaniu środków zapobiegawczych. Zwrócono ponadto uwagę na konieczność zwiększenia nadzoru nad czynnościami procesowymi Policji, a nadto na niezbędność dokumentowania działań prokuratora na etapie postępowania sądowego np. poprzez sporządzanie notatek o odstąpieniu od wywiedzenia apelacji. Na odcinku pracy sekretariatu zalecono poprawę poziomu wpisów do elektronicznych repertoriów, prawidłowe dokonywanie rejestracji pism i zwiększenie dbałości o zakreślanie spraw oraz poprawne prowadzenie archiwizacji. Najwięcej zaleceń dotyczyło konieczności podniesienia poziomu postępowania przygotowawczego i funkcjonowania sekretariatu. Relatywnie dużo krytycznych uwag generował też odcinek

działalności pozakarnej. W wyniku działań wizytacyjnych wdrożono postępowanie służbowe, które zakończone zostało rozmową ostrzegawczą przeprowadzoną przez Prokuratora Okręgowego w Płocku z Prokuratorem Rejonowym w Sochaczewie.

Wizytacja Prokuratury Rejonowej w Ciechanowie objęła badaniem 351 spraw. Procedura oceny powizytacyjnej nie została zakończona. W toku tej wizytacji poddano okresowym ocenom dziesięciu prokuratorów.

Zalecenia powizytacyjne wydane w prokuraturach okręgowych podległych Prokuraturze Apelacyjnej w Warszawie były przedmiotem zapoznania w jednostkach prokuratur rejonowych. Omawiane były przez prokuratorów rejonowych z podległą kadram orzeczniczą i urzędniczą w celu wyeliminowania stwierdzonych nieprawidłowości i zapobieżeniu im w bieżącej i przyszłej praktyce. W obszarze działania Prokuratury Apelacyjnej w Warszawie nie prowadzono w wyniku wizytacji postępowań dyscyplinarnych. Wdrożono natomiast dwa postępowanie służbowe wskazane w opisie wizytacji Prokuratur Rejonowych w Sochaczewie i Otwocku.

Zespoły wizytacyjne z prokuratur apelacyjnych i okręgowych przeprowadziły w 2013 roku łącznie 78 wizytacji, w tym 12 wizytacji prokuratur okręgowych. Ocenom okresowym poddano 328 prokuratorów w toku 30 wizytacji. 75 prokuratorów oceniono podczas 5 wizytacji przeprowadzonych przez zespoły z prokuratur apelacyjnych, natomiast 253 prokuratorów oceniono podczas 68 wizytacji przeprowadzonych przez zespoły z prokuratur okręgowych.

Rodzaj i skala stwierdzonych nieprawidłowości w poszczególnych prokuraturach były zróżnicowane. Wyniki badań nie dostarczyły podstaw do stwierdzenia, iż w okresie objętym działaniami wizytacyjnymi istniał w jednostkach organizacyjnych prokuratury odcinek pracy o szczególnie rażących nieprawidłowościach. Ujawnione mankamenty prezentowane w sprawozdaniach powizytacyjnych stanowiły natomiast podstawę do sformułowania zaleceń. Zalecenia takie zostały już opracowane w co najmniej 80% liczby wszystkich wizytacji zrealizowanych w 2013 roku. Przeprowadzenie pozostałych wizytacji nie zostało dotychczas zwieńczone sformułowaniem zaleceń, albowiem nieodległy termin dokonania działań wizytacyjnych powodował, iż nie zostały zakończone procedury związane z opracowaniem sprawozdań, sformułowaniem ocen, rozpatrzeniem uwag zgłoszonych przez wizytowanych, podjęciem decyzji przez kierowników jednostek zarządzających wizytacje w kwestii ewentualnego uwzględnienia zgłoszonych uwag, a nadto zatwierdzenia ocen pracy jednostek organizacyjnych, kierowników i zastępców kierowników tych jednostek. Dopiero bowiem po wyczerpaniu powyższych procedur możliwe będzie sformułowanie zaleceń. Wszystkie jednostki prokuratur do których zalecenia już wystosowano podjęły działania zmierzające do

wdrożenia tych zaleceń. Z zaleceniami zapoznano kadrę prokuratorską i urzędników. Kierownicy jednostek organizacyjnych omawiali treść zaleceń również na naradach służbowych i zobowiązywali podległą kadrę prokuratorską i urzędników do respektowania zaleceń w bieżącej praktyce.

Zalecenia powizytacyjne będące instrumentami prawnego oddziaływania na pracę prokuratur przyczyniały się do wyeliminowania stwierdzonych mankamentów, stanowiły inspirację do wdrażania działań zmierzających do usunięcia w przyszłej praktyce ujawnionych nieprawidłowości, a nadto wskazywały na poprawny wzorzec postępowania. Zalecenia dotyczyły przede wszystkim zagadnień postępowania przygotowawczego, postępowania sądowego na odcinku karnym i pozakarnym, organizacji pracy prokuratur, informatyzacji oraz działań sekretariatów.

Zalecenia z zakresu postępowania przygotowawczego zawierały m.in. wskazania odnoszące się do poprawy sprawności postępowań, zintensyfikowania nadzoru procesowego nad pracą Policji, podniesienia poziomu opracowywania decyzji procesowych np. postanowień i zarządzeń wydawanych w toku śledztw i dochodzeń oraz wniosków do sądów o zastosowanie tymczasowego aresztowania. Wskazywały na konieczność respektowania zasad dotyczących postępowania z dowodami rzeczowymi oraz potrzebę wnikliwszych ocen zgromadzonego materiału dowodowego.

W postępowaniu sądowym zalecenia powizytacyjne wskazywały na potrzebę zwiększenia szczegółowości ocen orzeczeń sądów w celu poprawy podejmowania decyzji o zaskarżeniu wyroków i postanowień sądowych, zmierzały do podniesienia poziomu i skuteczności środków odwoławczych oraz zwiększenia aktywności prokuratorskiej w zakresie udziału w sprawach cywilnych, administracyjnych, nieletnich - poprzez częstsze wnoszenie powództw, wzmożenie aktywności prokuratorskiej na rozprawach i posiedzeniach sądów.

W zakresie organizacji pracy zalecenia zwracały uwagę m.in. na konieczność ujmowania w harmonogramach pracy prokuratur okręgowych wszystkich ważniejszych działań planowanych dla podległych prokuratur, wskazywały na zasadność opracowywania odrębnych planów działalności szkoleniowej, na konieczność dokonania korekt w zarządzeniach o podziale czynności, przydzielania zadań służbowych z uwzględnieniem stopnia obciążenia pracą, przestrzegania obowiązujących zasad rozpoznawania skarg i poddawania wnikliwszej ocenie korespondencji na etapie dekretacji (rejestrowania) w rejestrze „Ko” oraz dokumentowania czynności podejmowanych przez kierowników jednostek np. w przedmiocie przeprowadzanych narad służbowych.



W zakresie informatyzacji zalecenia powizytacyjne zmierzały do poprawy polityki bezpieczeństwa w użytkowaniu systemów informatycznych, doskonalenia funkcjonowania systemu "Libra" np. poprzez egzekwowanie udziału wszystkich prokuratorów we wpisywaniu danych do systemu informatycznego, wprowadzenia elektronicznych rejestrów, eliminowania nieprawidłowości dotyczących wpisów do systemu informatycznego. W zaleceniach dążono także do poprawy sposobu redagowania stron internetowych prokuratur.

W zakresie funkcjonowania sekretariatów zalecenia powizytacyjne zmierzały do wyeliminowania zdarzających się nieprawidłowości w rejestrowaniu spraw, prowadzeniu wykazów kontrolnych, odnotowywaniu danych w repertoriach, przekazywaniu danych sprawozdawczych. Zwracano uwagę na potrzebę poprawy strony technicznej spisów spraw, teczek aktowych oraz konieczność prawidłowego redagowania zarządzeń w sprawie podziału czynności urzędników.

#### Działalność lustracyjna prokuratur apelacyjnych i prokuratur okręgowych

Dane dotyczące działalności lustracyjnej prokuratur apelacyjnych i okręgowych wskazują, że w 2013 r. przeprowadzono 209 lustracji, w toku których zbadano 13 298 spraw.

Lustracje dotyczyły m.in. następujących zagadnień:

- 1) spraw, w których postępowanie zawieszono bezpośrednio przed końcem okresu sprawozdawczego z powodu nieznanego miejsca pobytu podejrzanego;
- 2) spraw, w których postępowania przygotowawcze umorzono z powodu braku znamion czynu zabronionego;
- 3) praktyki kierowania przez prokuratora do sądu spraw, w których w trybie art. 324 k.p.k. sporządzono wnioski o umorzenie postępowania karnego i zastosowanie środków zabezpieczających;
- 4) prawidłowości prowadzenia postępowań o przestępstwa przeciwko rodzinie i opiece - w szczególności pod kątem zabezpieczenia interesów pokrzywdzonych, zarówno w toku postępowania przygotowawczego, jak i sądowego;
- 5) sposobu sprawowania wewnętrznego nadzoru służbowego i jego wpływu na przebieg postępowań przygotowawczych prowadzonych w wydziałach śledczych prokuratur okręgowych;
- 6) spraw zakończonych wniesieniem uproszczonego aktu oskarżenia, w których w II półroczu 2012 r. oraz I półroczu 2013 r. zapadły prawomocne wyroki uniewinniające;
- 7) spraw, które na dzień 31 marca 2013 r. pozostawały w prowadzeniu przez okres przekraczający 2 lata;

- 8) spraw prawomocnie zakończonych postanowieniem o umorzeniu postępowania o przestępstwa przeciwko bezpieczeństwu w komunikacji;
- 9) spraw zakończonych postanowieniem o umorzeniu postępowania w fazie ad personam oraz aktem oskarżenia wraz z wnioskiem w trybie art. 335 § 1 k.p.k., w których sądy wydały orzeczenia, a także zakończonych wnioskiem o warunkowe umorzenie postępowania karnego;
- 10) spraw zawieszonych na podstawie art. 22 § 1 k.p.k. w II półroczu 2012 r.;
- 11) spraw zakończonych odmową wszczęcia śledztwa lub dochodzenia albo umorzeniem postępowania przygotowawczego o czyny będące formą przemocy fizycznej stosowanej wobec dzieci;
- 12) spraw zakończonych odmową wszczęcia śledztwa lub dochodzenia albo umorzeniem postępowania, w których sąd uchylił zaskarżone postanowienie w I półroczu 2013 r.;
- 13) spraw, w których prokurator umorzył postępowanie na podstawie art. 17 § 1 pkt 2 k.p.k. w zw. z art. 31 § 1 k.k., tj. wobec stwierdzenia, że podejrzany nie popełnił przestępstwa z powodu zniesionej poczytalności;
- 14) spraw, w których okres pozostawania w zawieszeniu był najdłuższy;
- 15) spraw, w których czas trwania postępowania na dzień 30 kwietnia 2013 r. przekroczył 4 miesiące, a nie osiągnął 6 miesięcy i będących w toku - w dniu rozpoczęcia lustracji;
- 16) spraw pozostających w zawieszeniu na dzień 30 kwietnia 2013 r. z powodu długotrwałej przeszkody uniemożliwiającej prowadzenie postępowania innej niż niemożność ujęcia podejrzanego;
- 17) spraw, w których procesowy czas trwania postępowania przygotowawczego wynosił powyżej 6 miesięcy oraz powyżej roku - w dniu rozpoczęcia lustracji;
- 18) spraw, w których w I półroczu 2013 r. wydano postanowienie o zawieszeniu postępowania przygotowawczego;
- 19) prawidłowości i efektywności stosowania środków zapobiegawczych w postaci dozoru Policji, pod kątem celowości zastosowania innych środków zapobiegawczych;
- 20) spraw zakończonych w I kwartale 2013 r. prawomocnym postanowieniem o odmowie wszczęcia lub umorzenia postępowania wobec stwierdzenia czynu ściganego z oskarżenia prywatnego i braku interesu społecznego w objęciu tego czynu ściganiem z urzędu;
- 21) spraw zawieszonych w I półroczu 2013 r., a nie podjętych do dnia 15 października 2013 r.;

- 22) spraw, w których w I półroczu 2013 r. wydano postanowienie o zawieszeniu postępowania przygotowawczego;
- 23) w przedmiocie stosowania przez prokuratorów art. 23 k.p.k. oraz realizacji obowiązku wynikającego z tego przepisu mającego na celu ochronę małoletnich przed negatywnymi skutkami, jakie mogą dla nich wynikać z udziału w przestępstwie;
- 24) spraw zakończonych w 2013 r. umorzeniem postępowania przygotowawczego wobec osób, którym przedstawiono zarzuty, a postanowienie nie zostało zaskarżone i uprawomocniło się;
- 25) spraw karnych prawomocnie osądzonych w okresie od 2 stycznia do 31 maja 2013 r. w zakresie prawidłowości składania i odbierania referatów posesyjnych i ich wpływu na zasadność wniosków końcowych składanych przez prokuratorów na rozprawach oraz na praktykę zaskarżania wyroków;
- 26) spraw pozostających w zawieszeniu na dzień 31 grudnia 2012 r.;
- 27) w przedmiocie oceny aktywności prokuratorów w sprawach, w których odmówiono wszczęcia postępowania przygotowawczego lub umorzono postępowanie wobec braku interesu społecznego w objęciu oskarżeniem publicznym przestępstw prywatnoskargowych w odniesieniu do tych postępowań, w których końcowe prawomocne decyzje merytoryczne nie były poddane kontroli instancyjnej;
- 28) prawidłowości decyzji procesowych w kontekście oceny stopnia społecznej szkodliwości czynów;
- 29) spraw pozostających w toku na dzień 31 grudnia 2012 r. powyżej 3 do 6 miesięcy i powyżej 6 miesięcy do roku, według procesowych kryteriów obliczania czasu trwania postępowania przygotowawczego;
- 30) spraw prowadzonych powyżej 3 miesięcy i niezakończonych na dzień 30 czerwca 2013 r.;
- 31) w przedmiocie oceny praktyki procedowania w sprawach o czyny z art. 200 k.k., art. 200 a k.k. art. 200 b k.k. oraz art. 202 § 2 – 4b k.k. zakończonych w 2012 r. postanowieniem o odmowie wszczęcia lub umorzeniu postępowania przygotowawczego;
- 32) spraw, w których wydano decyzje o zawieszeniu postępowań przygotowawczych w 2012 r. w prokuraturach rejonowych;
- 33) spraw o czyny z ustawy o ochronie danych osobowych, zakończonych w 2012 r.;
- 34) spraw o występki określone w ustawie Prawo łowieckie, zakończonych w 2012 r.;

- 35) realizacji wytycznych Prokuratora Generalnego z dnia 29 października 2012 r. w sprawie udziału prokuratora w sprawach o przestępstwa prywatnoskargowe;
- 36) realizacji przepisów § 336 Regulaminu dotyczącego procedury składania referatów posesyjnych i ocen zasadności orzeczenia;
- 37) zasadności zawieszenia postępowań w okresie od stycznia do września 2013 r.;
- 38) zasadności uwzględniania przez prokuratorów zażaleń złożonych na postanowienia o umorzeniu postępowania przygotowawczego;
- 39) spraw zakończonych w 2012 r. dotyczących wypadków komunikacyjnych, których następstwem była śmierć lub ciężki uszczerbek na zdrowiu;
- 40) spraw zakończonych postanowieniem o umorzeniu postępowania przygotowawczego wobec znikomej społecznej szkodliwości czynu;
- 41) spraw o czyny z art. 218 – 221 k.k., prawomocnie zakończonych w II półroczu 2012 r. - w zakresie ich wykorzystania do działalności pozakarnej;
- 42) stosowania instytucji mediacji w postępowaniach przygotowawczych w II półroczu 2012 r. oraz zasadności odstąpienia od wdrożenia mediacji;
- 43) spraw o przestępstwa określone w art. 54 k.k.s., art. 56 k.k.s. i art. 76 k.k.s., zakończonych decyzjami merytorycznymi w II półroczu 2012 r. oraz spraw o czyny określone w Kodeksie karnym skarbowym, zarejestrowanych w prokuraturach w rejestrach „Ko/kks” w okresie od listopada do 31 grudnia 2012 r.;
- 44) spraw, w których wydano decyzje o zawieszeniu postępowania w I półroczu 2013 r.;
- 45) spraw prowadzonych w prokuraturach o przestępstwa stypizowane w rozdziałach XXXIV i XXXVI Kodeksu karnego, a także o czyny określone w art. 231 k.k. i art. 233 k.k., zakończonych decyzjami o odmowie wszczęcia lub umorzeniu postępowania przygotowawczego;
- 46) spraw o przestępstwa przeciwko własności intelektualnej i przemysłowej prowadzonych w II półroczu 2012 r. i I półroczu 2013 r.;
- 47) spraw zakończonych w I półroczu 2013 r. ponownym prawomocnym postanowieniem o odmowie wszczęcia lub umorzeniu postępowania przygotowawczego, po uchyleniu pierwotnego orzeczenia w trybie instancyjnym;
- 48) spraw zakończonych w prokuraturach rejonowych w II półroczu 2012 r. decyzjami o umorzeniu postępowania przygotowawczego na podstawie art.17 § 1 pkt 1 k.p.k. – w zakresie prawidłowości postępowania z dowodami rzeczowymi;
- 49) spraw umorzonych lub zakończonych odmową wszczęcia postępowania przygotowawczego w 2012 r. dotyczących udziału w bójkach i pobiciach, których

- skutkiem było spowodowanie obrażeń ciała osób pozbawionych wolności w zakładach karnych i aresztach śledczych;
- 50) spraw, w których czas trwania na dzień 31 grudnia 2012 r. wynosił od 2 do 5 lat oraz powyżej 5 lat, w odniesieniu do których nie wdrożono zwierzchniego nadzoru służbowego;
  - 51) spraw prowadzonych w prokuraturach rejonowych w II półroczu 2012 r., które zostały wyrejestrowane z urzędów ewidencyjnych jako załatwione „w inny sposób”;
  - 52) spraw zakończonych w prokuraturach rejonowych w II półroczu 2012 roku postanowieniem o umorzeniu wobec niewykrycia sprawców przestępstwa;
  - 53) spraw, w których nie zostały uwzględnione wnioski prokuratora o zastosowanie tymczasowego aresztowania w postępowaniach prowadzonych o przestępstwa zagrożone karą co najmniej 8 lat pozbawienia wolności;
  - 54) spraw prowadzonych w prokuraturach rejonowych dotyczących przestępstw na szkodę konsumentów, wierzycieli przedsiębiorstw, instytucji i rynków finansowych, emitentów papierów wartościowych oraz Skarbu Państwa, obejmujących okres od 1 stycznia 2007 r. do 31 sierpnia 2012 r.;
  - 55) spraw zakończonych w II półroczu 2012 r. prawomocnymi postanowieniami o umorzeniu postępowania przygotowawczego na podstawie art. 17 § 1 pkt 1 -3 k.p.k., w których nie sporządzono uzasadnienia postanowienia;
  - 56) spraw zakończonych postanowieniami o umorzeniu i odmowie wszczęcia postępowania przygotowawczego, które następnie zostały uchylone przez sąd w 2012 r.;
  - 57) spraw, w których w II półroczu 2012 r. wydano postanowienia o umorzeniu postępowania na podstawie art. 17 § 1 pkt 2 k.p.k. i w których zabezpieczone zostały dowody rzeczowe oraz postępowań, w których w 2012 r. zabezpieczono lub zadysponowano dowodami rzeczowymi generującymi koszty przechowywania, ze szczególnym uwzględnieniem pojazdów mechanicznych;
  - 58) spraw, w których prokurator odstąpił od zaskarżenia orzeczenia sądu o odroczeniu wykonania kary;
  - 59) spraw, które na dzień 31 grudnia 2012 r. pozostawały w toku w prokuraturach rejonowych, a czas ich trwania wynosił od 6 do 12 miesięcy;
  - 60) spraw, które na dzień 30 czerwca 2013 r. pozostawały w toku w prokuraturach rejonowych, a czas ich trwania wynosił od 3 do 6 miesięcy;

- 61) spraw prowadzonych w prokuraturach rejonowych, zakończonych w I półroczu 2013 r. decyzjami o odmowie wszczęcia lub umorzeniu postępowania przygotowawczego, których przedmiotem była ochrona danych osobowych;
- 62) postępowań skargowych i sposobu załatwiania wniosków w prokuraturach rejonowych i okręgowych;
- 63) spraw o przestępstwo uporczywego zaniechania łożenia alimentów (o czyny z art. 209 § 1-3 k.k.) zakończonych umorzeniem lub odmową wszczęcia postępowania przygotowawczego w I półroczu 2012 r.;
- 64) wybranych faktycznych i formalnoprawnych aspektów stosowania zasad ekonomii procesu i prawidłowości ponoszenia kosztów w toku postępowań karnych;
- 65) spraw o przestępstwa przeciwko życiu i zdrowiu osób pozbawionych wolności zakończonych prawomocnie umorzeniem postępowania przygotowawczego lub odmową wszczęcia postępowania;
- 66) postępowań o przestępstwa prywatnoskargowe;
- 67) spraw, w których pokrzywdzeni uzyskali uprawnienie do wniesienia subsydiarnego aktu oskarżenia, zakończonych w I półroczu 2013 r. w prokuraturach rejonowych;
- 68) zasadności przedstawiania zarzutów w sprawach zakończonych następnie umorzeniem postępowania przygotowawczego w I półroczu 2013 r.;
- 69) spraw o przestępstwa przeciwko prawom osób wykonujących prace zarobkową, o czyny zakłócające kontrolę Państwowej Inspekcji Pracy, zakończonych postanowieniem o umorzeniu postępowania przygotowawczego;
- 70) spraw zawieszonych, w których postanowienie o zawieszeniu wydano w dniu 31 grudnia 2012 r. oraz postępowań, które nie zostały podjęte w okresie wcześniejszym;
- 71) spraw zakończonych postanowieniami o umorzeniu dochodzenia lub śledztwa lub odmową wszczęcia postępowania przygotowawczego, w których w I kwartale 2013 r. decyzja ta została uchylona wskutek zażalenia;
- 72) praktyki stosowania art. 249 § 3 k.p.k. oraz § 183 i § 184 Regulaminu;
- 73) spraw trwających dłużej niż 6 miesięcy a krócej niż rok;
- 74) spraw umorzonych na podstawie art.17 § 1 pkt. 3 k.p.k. (z powodu znikomej szkodliwości społecznej czynu);
- 75) spraw o przestępstwa gospodarcze, w których śledztwo lub dochodzenie wszczęto w I półroczu 2013 r.;

- 76) spraw zakończonych postanowieniami o umorzeniu postępowania przygotowawczego lub odmowie wszczęcia śledztwa lub dochodzenia, w których prokuratorzy uwzględnili zażalenia na podstawie art. 463 § 1 k.p.k.;
- 77) prawidłowości stosowania wytycznych Prokuratora Generalnego w sprawach zakończonych w I półroczu 2013 r. postanowieniami o umorzeniu postępowań przygotowawczych lub odmowie wszczęcia śledztwa lub dochodzenia, w których przedmiotem postępowania była przemoc wobec małoletniego poniżej 15 – go roku życia;
- 78) poprawności ocen wyroków sądów w części dotyczącej zwolnienia oskarżonych od kosztów postępowania karnego i opłat;
- 79) kontroli prawidłowości praktyki w zakresie zabezpieczeń majątkowych;
- 80) spraw, w których pozostają zarejestrowane dowody rzeczowe;
- 81) spraw, w których podejrzanymi były osoby poniżej 18-tu lat;
- 82) spraw, w których postępowanie pozostawało zawieszona dłużej niż 5 lat;
- 83) udziału prokuratora w postępowaniu wykonawczym przed sądem rejonowym i okręgowym;
- 84) spraw, w których prokuratorzy zażądali uzasadnienia wyroku na piśmie, lecz apelacji nie wywiedli;
- 85) prawidłowości realizacji obowiązków wynikających z § 336 Regulaminu polegających między innymi na formułowaniu wniosków o wymiar kary oraz ocenianiu zapadłego wyroku;
- 86) spraw, w których zapadły prawomocne wyroki we wrześniu 2013 r. oraz nieprawomocne wyroki – pod kątem prawidłowości składania referatów przedsesyjnych i posesyjnych;
- 87) spraw dotyczących wypadków komunikacyjnych zakończonych umorzeniem postępowania przygotowawczego w okresie od stycznia do września 2013 r.;
- 88) spraw o przestępstwa z art. 62 ust. 1 lub 3 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii, zakończonych w I kwartale 2013 r. postanowieniem o umorzeniu śledztwa lub dochodzenia;
- 89) spraw o czyny z art. 197 § 1 – 4 k.k., art. 198 k.k., i art. 200 § 1 i 2 k.k. w zakresie przestrzegania gwarancji procesowych pokrzywdzonych;
- 90) spraw, które prowadzono w wydziałach śledczych prokuratur okręgowych, zakończonych na etapie postępowania sądowego prawomocnymi wyrokami uniewinniającymi;

- 91) spraw zakończonych w I kwartale 2013 r. postanowieniem o umorzeniu postępowania przygotowawczego wydanym na podstawie art. 17 § 1 pkt 1 i 2 k.p.k. tj. w sytuacji, gdy czynu nie popełniono lub czyn nie zawiera znamion czynu zabronionego;
- 92) prawidłowość stosowania art. 302 k.p.k. w wypadku zażaleń na postanowienia, zarządzenia oraz inne czynności w postępowaniu przygotowawczym;
- 93) spraw zawieszonych w II półroczu 2012 r. pod kątem prawidłowości podstaw zawieszenia postępowania i czynności wykonywanych bezpośrednio po zawieszeniu śledztwa lub dochodzenia.

Przedstawione powyżej dane obrazują różnorodność tematyki kontrolnej w przeprowadzonych w 2013 r. lustracjach. Najczęściej poddawana tej formie kontroli problematyka dotyczyła spraw zawieszonych z uwzględnieniem różnych aspektów: zasadności podjęcia decyzji o zawieszeniu, utrzymywaniu spraw w stanie zawieszenia, dopuszczalności realizacji czynności po wydaniu decyzji o zawieszeniu, a nadto problematyka związana z decyzjami o umorzeniu postępowań przygotowawczych i odmowie wszczęcia postępowań przygotowawczych. Dobierając tematykę lustracji, uwzględniano też kwestię sprawności prowadzenia postępowań przygotowawczych, badając postępowania przygotowawcze długotrwałe w różnych przedziałach czasowych, a nadto dostrzegano potrzebę kontroli spraw w szeroko pojętym aspekcie przestrzegania gwarancji procesowych stron postępowania karnego, badając poprawność postępowań w zakresie środków odwoławczych, dowodów rzeczowych zabezpieczonych w toku śledztw lub dochodzeń oraz prawidłowość czynności podejmowanych w sprawach o przestępstwa popełnione na szkodę małoletnich pokrzywdzonych.

Powodem wdrożenia lustracji w danej kategorii zagadnień był wynik analizy danych statystycznych, wywołujący niepokój w zakresie poprawności podejmowanych działań w określonej kategorii spraw w obszarze danej apelacji lub okręgu. Do wdrożenia lustracji skłaniała ponadto potrzeba zdiagnozowania określonego zjawiska, w celu wypracowania właściwych sposobów postępowania i zapobieżenia w przyszłości mankamentom, o których powzięto wiedzę przed wdrożeniem działań lustracyjnych.

Dobór spraw do badań dokonywany był z zasady losowo, z uwzględnieniem jednostki, której dotyczyć miała lustracja oraz problematyki poddanej kontroli.

Zalecenia polustracyjne przedstawiano w formie pisemnej kierownikom jednostek, którzy zapoznawali z ich treścią podległych im prokuratorów. Przekazanie wiedzy w tym zakresie następowało przede wszystkim podczas narad służbowych. Prokurator okręgowy lub rejonowy informował prokuratora przełożonego zarządzającego lustrację o wykonaniu zaleceń



lub przystąpieniu do ich wdrożenia. Nieodległy termin zakończenia działań lustracyjnych sprawia, iż rzeczywiste rezultaty lustracji przeprowadzonych w 2013 r. będą mogły zostać poznane dopiero, gdy praktyka realizacji zaleceń osiągnie bardziej zaawansowany etap. Dotychczas w wyniku przeprowadzonych działań lustracyjnych - oprócz podjęcia działań zmierzających w kierunku wdrożenia do bieżącej praktyki uwag zawartych w zaleceniach - wydano już kilkanaście decyzji procesowych: postanowień o podjęciu na nowo umorzonych niezasadnie postępowań przygotowawczych, wystąpień o kasację wyroków uznanych w toku lustracji za niesłuszne, postanowień o podjęciu z zawieszenia postępowań przygotowawczych, w których decyzje o zawieszeniu śledztw lub dochodzeń zostały ocenione podczas lustracji jako niezasadne. Istnieją podstawy do stwierdzenia, iż skala liczbowa tego rodzaju decyzji procesowych ulegnie zwiększeniu, albowiem zalecenia polustracyjne objęły kwestie wdrożenia czynności, których rezultatem może okazać się zasadność podjęcia co najmniej kilkudziesięciu spraw zawieszonych.

W wyniku działań lustracyjnych dokonanych w 2013 r. wdrożono 2 postępowania służbowe (w obszarze właściwości Prokuratur Apelacyjnych w Szczecinie i Łodzi). Postępowania są w toku. Podjęto ponadto decyzję o wdrożeniu postępowania wyjaśniającego w jednej ze spraw (w obszarze właściwości Prokuratury Apelacyjnej w Krakowie). W odniesieniu do jednego z prokuratorów (w obszarze właściwości Prokuratury Apelacyjnej w Poznaniu) trwają czynności wyjaśniające, których wynik może doprowadzić do wszczęcia postępowania dyscyplinarnego. Z zasady stwierdzone w toku lustracji nieprawidłowości nie przejawiały charakteru rażących uchybień wskazanych w § 98 Regulaminu wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratur i stąd też nie uzasadniały wdrażania postępowań dyscyplinarnych.

#### Badania problemowe inicjowane przez prokuratorów apelacyjnych i przez prokuratorów okręgowych

Powyższa forma działalności kontrolnej prowadzona na poziomie prokuratur okręgowych i apelacyjnych objęła w 2013 r. nie mniej niż 122 badania problemowe, w toku których zbadano co najmniej 1 500 spraw. Oprócz tej liczby badań niektóre z lustracji, których przedmiot został przedstawiony wcześniej, przejawiały problemowy i badawczy charakter. Przykładem takim były lustracje z zakresu postępowań o czyny z ustawy o ochronie danych osobowych, o występki stypizowane w ustawie Prawo łowieckie, w przedmiocie zasadności uwzględniania przez prokuratorów zażaleń składanych na postanowienia o umorzeniu postępowań przygotowawczych, aspekty znikomej szkodliwości społecznej czynu w sprawach

zakończonych końcową decyzją merytoryczną wydaną w oparciu o podstawę z art. 17 § 1 pkt 3 k. p. k.

Badaniom problemowym poddano m.in. postępowania prowadzone z zawiadomień złożonych przez Związek Importerów i Producentów Sprzętu Elektrycznego i Elektronicznego - o przestępstwa określone w art. 115 ust. 3 prawa autorskiego, sprawy o przestępstwa przeciwko własności intelektualnej i przemysłowej, zagadnienia dotyczące prawidłowości postępowania z dowodami rzeczowymi najdłużej pozostającymi w dyspozycji prokuratury, sprawy w których przechowywane są depozyty, a także postępowania zakończone postanowieniem o umorzeniu, odmowie wszczęcia śledztwa lub dochodzenia dotyczące przestępstw popełnionych z motywów rasowych, antysemickich i ksenofobicznych, sprawy o czyny z art. 152§ 1 – 3 k.k., art. 153 k.k. i art. 157 § 1 k.k. dotyczące ochrony kobiety ciężarnej i przerywania ciąży wbrew przepisom ustawy zakończone postanowieniami o odmowie wszczęcia lub umorzeniu postępowania, sprawy zakończone umorzeniem dochodzenia z powodu niewykrycia sprawcy, postępowania przygotowawcze zakończone merytorycznie o czyny z art. 212 § 1-4 k.k., 216 § 1-5 k.k., 135 § 2 k.k., zasadność odstąpienia od kierowania powództw adhezyjnych w sprawach o przestępstwa przeciwko życiu i zdrowiu, sprawy w których zapadły nieprawomocne wyroki - pod kątem oceny słuszności orzeczeń i ewentualnej możliwości zaskarżenia. Powyższe przykłady świadczą, iż tematyka badań aktowych uwzględniała różne zagadnienia i aspekty działalności prokuratorskiej.

Inicjowanie badań następowało w formie zarządzeń wydawanych przez kierowników jednostek na poziomie prokuratur apelacyjnych lub okręgowych. Powodem wdrożenia badań były sygnały pozyskiwane w toku bieżącej realizacji obowiązków służbowych o trudnościach w prowadzeniu postępowania w określonej kategorii spraw np. w sprawach zainicjowanych zawiadomieniami złożonymi przez Wojewódzkich i Powiatowych Lekarzy Weterynarii lub w sprawach dotyczących przestępstw popełnionych z użyciem Internetu i przekazu poprzez komunikację sms. Inspiracja badań następowała także z poleceń wydanych w prokuraturach nadrzędnych np. w zakresie badania spraw o przestępstwa przeciwko własności intelektualnej i przemysłowej lub spraw zainicjowanych subsydiarnymi aktami oskarżenia.

Realizacja badań aktowych w określonej kategorii spraw zmierzała w kierunku poprawienia praktyki prokuratorskiej i wypracowania metodyki pracy prokuratora w określonej kategorii spraw.

Sprawy z danej problematyki dobierano losowo, dążąc do pozyskania materiału badawczego z różnych jednostek organizacyjnych prokuratury. O wynikach badań informowano podległe prokuratury pismami instrukcyjnymi. Przedmiotem pism były

ujawnione podczas kontroli nieprawidłowości, zalecenia dla kierowników jednostek organizacyjnych wskazujące na konieczność uwzględnienia w bieżącej i przyszłej praktyce uwag wynikających z badań oraz zalecenia podjęcia działań zmierzających do wyeliminowania stwierdzonych uchybień.

Uwagi wynikające z badań dotyczyły m.in. sposobu prawidłowego ukierunkowywania postępowań, poprawności w gromadzeniu materiału dowodowego oraz trafności analizy tego materiału, osobistej realizacji przez prokuratora istotnych czynności procesowych, poziomu decyzji merytorycznych.

Kierownicy jednostek, po przedstawieniu im wyników badań, zapoznawali podległych prokuratorów z wnioskami płynącymi z badań w celu wykorzystania tych wniosków w bieżącej praktyce. Uchybienia ujawnione w poszczególnych sprawach omawiane były z prokuratorami, którzy prowadzili lub nadzorowali postępowania przygotowawcze.

Przeprowadzone badania problemowe skutkowały w jednym wypadku (w obszarze właściwości Prokuratury Apelacyjnej w Warszawie) wdrożeniem postępowania służbowego wobec prokuratora celem ustalenia przyczyn i ewentualnego zawinienia stwierdzonych nieprawidłowości. Skala i waga dostrzeżonych nieprawidłowości nie uzasadniały natomiast wdrożenia postępowań dyscyplinarnych.

### **Działania prokuratury na rzecz pomocy ofiarom przestępstw**

Prokuratura Generalna w 2013 r. kontynuowała oraz poszerzyła rozpoczęte w 2010 r. działania na rzecz wsparcia ofiar przestępstw. Szczególnie ważne było rozpowszechnianie Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/29/UE z dnia 25 października 2012 r. ustanawiającej normy minimalne w zakresie praw, wsparcia i ochrony ofiar przestępstw oraz zastępującej decyzje ramową Rady 2001/220/WSiSW. Ten cel przyświecał wszystkim inicjatywom prowadzonym na rzecz ofiar w 2013 r. Był on realizowany poprzez organizację konferencji „Ochrona danych osobowych i wizerunku ofiary przestępstwa”, „Ofiary handlu ludźmi”, szkolenia „Dziecko uczestniczące w postępowaniu karnym” oraz rozpowszechnienia materiałów szkoleniowych wśród uczestników konferencji i poprzez publikacje. Problemem związanym z wdrażaniem Dyrektywy zajął się też Zespół Doradców ds. Ofiar Przestępstw przy Prokuratorze Generalnym.

W dniu 22 lutego 2013 r. z okazji Dnia Ofiar Przestępstw Prokurator Generalny zorganizował konferencję „Ochrona danych osobowych i wizerunku ofiary przestępstwa”. Zagadnienia ujęte w tytule konferencji zostały uznane za szczególnie istotne również przez organy Unii Europejskiej. W Dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady Unii Europejskiej

ustanawiającej normy minimalne w zakresie praw, wsparcia i ochrony ofiar przestępstw uznano, że ochrona prywatności ofiary może być jednym z istotnych sposobów zapobiegania wtórnej lub ponownej wiktyimizacji ofiary przestępstwa, jej zastraszaniu i odwetowi. Środkiem, który do tego prowadzi, może być m.in. nieujawnianie informacji dotyczących tożsamości i miejsca pobytu ofiary lub ograniczenie dostępu do takich informacji. Konferencja odbyła się we współpracy z Krajową Szkołą Sądownictwa i Prokuratury w gmachu Trybunału Konstytucyjnego. Uczestniczyli w niej przedstawiciele Ministerstwa Sprawiedliwości, Rzecznika Praw Obywatelskich, Pełnomocnika Rządu ds. Równego Traktowania, Rzecznika Praw Dziecka, Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury. Efektem konferencji była propozycja legislacyjna zmiany brzmienia art. 191 § 3 k.p.k., która została skierowana do Ministerstwa Sprawiedliwości.

Konferencja zainaugurowała obchody Tygodnia Pomocy Ofiarom Przestępstw zorganizowanego w dniach 25 lutego - 1 marca. Prokuratorzy wszystkich powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury udzielali wszystkim zainteresowanym informacji prawnych w siedzibach prokuratur oraz w siedzibach organizacji zajmujących się pomocą pokrzywdzonym, w szczególności w Ośrodkach Pomocy dla Osób Pokrzywdzonych Przestępstwem.

W lutym 2013 r. zostały przekazane do prokuratur publikacje związane z prawami ofiar przestępstw. Były to publikacje związane tematycznie z konferencjami organizowanymi w latach ubiegłych, a dotyczyły w szczególności: „Kompensata państwowa dla ofiar przestępstw w Polsce – teraźniejszość i przyszłość” oraz „Ofiary przestępstw z nienawiści”.

W dniu 10 czerwca 2013 r. w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji odbyła się konferencja pt. „Ofiary handlu ludźmi”, której współorganizatorem obok Prokuratury Generalnej była Krajowa Szkoła Sądownictwa i Prokuratury oraz wydawnictwo Wolters Kluwer Polska. Konferencja składała się z trzech części poświęconych standardom europejskim dotyczącym praw ofiar handlu ludźmi i ich odzwierciedleniu w prawie polskim, specyfice ochrony ofiar handlu ludźmi oraz praktycznym problemom związanym z ochroną ofiar handlu ludźmi. W konferencji brali udział przedstawiciele Ministerstwa Sprawiedliwości, Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, Komendy Głównej Policji, Komendy Głównej Straży Granicznej i Rzecznika Praw Obywatelskich.

W dniu 26 listopada 2013 r. w Prokuraturze Generalnej został wygłoszony wykład, w formie wideokonferencji, na temat „Dziecko – ofiarą i świadkiem przestępstwa”. Wykład przedstawiony przez Olgę Trochę, prawnika z Fundacji Dzieci Niczyje, dotyczył w szczególności zmian uregulowań prawnych, które weszły w życie w styczniu 2014 r. Wykład

ten zapoczątkował sesję odbywającą się w formie zajęć warsztatowych prowadzonych przez psychologów w poszczególnych prokuraturach apelacyjnych poświęconych psychologicznym aspektom przesłuchań małoletnich w postępowaniu karnym. Zajęcia warsztatowe przeprowadzone zostały do końca 2013 r.

W dniu 16 października 2013 r. odbył się finał IV konkursu Prokuratora Generalnego „Mediacja w sprawach o przemoc w rodzinie”, a zwycięska praca dra Grzegorza Skrobotowicza będzie opublikowana w miesięczniku „Prokuratura i Prawo”. Organizowany konkurs stanowi jedną z form upowszechniania przez Prokuratora Generalnego wiedzy o mediacji w sprawach karnych.

Prokuratorzy powszechnych jednostek organizacyjnych uczestniczyli w obchodach ogłoszonego przez Ministerstwo Sprawiedliwości Tygodnia Mediacji (14-18 października 2013 r.). W ramach tej akcji na terenie Prokuratury Generalnej dyżurowali mediatorzy, którzy udzielali informacji na temat mediacji.

## **Sądownictwo dyscyplinarne**

### **Sąd Dyscyplinarny dla Prokuratorów przy Prokuratorze Generalnym**

Rok 2013 był drugim rokiem obecnie trwającej kadencji Sądu Dyscyplinarnego dla Prokuratorów przy Prokuratorze Generalnym, która rozpoczęła się zebraniem ogólnym w dniu 10 stycznia 2012 r. Spośród wybranych na obecną kadencję 85 członków Sądu aktualnie orzekają 84 osoby, wobec zrzeczenia się funkcji prokuratora przez jednego członka sądu.

W 2013 r. do Sądu Dyscyplinarnego wpłynęły 84 sprawy, załatwiono natomiast 78 spraw, przy czym na dzień 1 stycznia 2013 r. pozostało niezakończonych z poprzedniego okresu statystycznego 70 spraw. Należy jednak zwrócić uwagę, iż prace związane ze zmianą siedziby Prokuratury Generalnej, w tym także siedziby Sądu Dyscyplinarnego, miały wpływ na ograniczenie ilości sesji wyznaczanych w tym okresie.

Sąd Dyscyplinarny dla Prokuratorów przy Prokuratorze Generalnym w 2013 r. orzekał w kilku kategoriach spraw, przede wszystkim w postępowaniach dotyczących odpowiedzialności dyscyplinarnej prokuratorów zarówno pozostających w służbie czynnej, jak i w stanie spoczynku. Nadto rozpoznawał wnioski:

- o zezwolenie na pociągnięcie prokuratorów, w tym prokuratorów w stanie spoczynku do odpowiedzialności karnej, pochodzące od prokuratorów prowadzących śledztwa bądź wnioskodawców prywatnych;

- o zezwolenie na zastosowanie wobec prokuratorów zatrzymania i tymczasowego aresztowania;
- o obniżenie wynagrodzenia prokuratorowi zawieszonemu w czynnościach służbowych przez przełożonego;
- o przedłużenie zawieszenia w czynnościach na dalsze trzy miesiące w toku postępowania przeddyscyplinarnego prowadzonego przez rzecznika dyscyplinarnego na podstawie art.77 ust. 1 ustawy o prokuraturze.

Sąd rozpoznawał także zastrzeżenia prokuratorów od udzielonych im w trybie art. 8 ust. 7 ustawy o prokuraturze wytknięć uchybień.

Dane obrazujące sposób załatwienia spraw przez Sąd Dyscyplinarny w 2013 r. z podziałem na poszczególne miesiące przedstawiono w poniższej tabeli.

| miesiąc | wpływ | załatwienie | upomnienie | negana | wydalenie ze służby | uniewinnienie | umorzenie z przedawnienia | umorzenia pozostałe | załatwione w inny sposób | uwzględnienie zastrzeżeń | nie uwzględnienie zastrzeżeń | zawieszenie waloryzacji | wyrażenie zgody na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej | nie wyrażenie zgody na pociągnięcie do odp. karnej | obniżenia wynagrodzenia | pozbawienie prawa do st. spoczynku | Zawieszenie postępowania |
|---------|-------|-------------|------------|--------|---------------------|---------------|---------------------------|---------------------|--------------------------|--------------------------|------------------------------|-------------------------|---|--|-------------------------|------------------------------------|--------------------------|
| I       | 6     | 5           |            |        | 1                   | 1             | 1                         | 1                   |                          |                          |                              |                         |   | 1  |                         |                                    |                          |
| II      | 7     | 7           | 2          | 1      |                     | 2             |                           |                     | 2                        |                          |                              |                         |   |  |                         |                                    |                          |
| III     | 7     | 5           |            |        |                     |               | 1                         |                     |                          |                          |                              |                         | 2   | 2  |                         |                                    |                          |
| IV      | 3     | 6           | 1          | 1      |                     |               |                           |                     |                          |                          | 2                            |                         | 1   | 1  |                         |                                    |                          |
| V       | 4     | 5           |            |        |                     |               |                           |                     |                          |                          | 1                            | 1                       | 2   |  |                         |                                    | 1                        |
| VI      | 8     | 2           |            |        |                     | 1             |                           | 1                   |                          |                          |                              |                         |   |  |                         |                                    |                          |
| VII     | 10    | 1           |            |        |                     | 1             |                           |                     |                          |                          |                              |                         |   |  |                         |                                    |                          |
| VIII    | 11    | 6           |            |        |                     |               |                           |                     | 2                        | 3                        |                              |                         |   |  |                         |                                    | 1                        |
| IX      | 5     | 12          | 4          | 1      |                     |               |                           |                     | 2                        | 1                        | 1                            |                         |   | 1  | 2                       |                                    | 1                        |
| X       | 8     | 10          | 1          | 2      |                     | 1             |                           | 1                   | 2                        |                          | 2                            |                         |   |  |                         |                                    | 1                        |
| XI      | 7     | 8           |            |        |                     | 1             |                           | 1                   |                          | 2                        |                              | 1                       |   | 1  |                         |                                    | 2                        |
| XII     | 8     | 11          | 1          |        |                     | 1             |                           |                     |                          | 1                        | 2                            |                         | 2   | 2  | 2                       |                                    |                          |
| Razem   | 84    | 78          | 9          | 5      | 1                   | 8             | 2                         | 4                   | 8                        | 7                        | 7                            | 2                       | 7   | 8  | 4                       | 2                                  | 4                        |

Na podkreślenie zasługuje utrzymująca się niewielka ilość spraw umorzonych wobec przedawnienia – 2 sprawy, a więc taka jak 2012 r., przy 6 umorzeniach wobec przedawnienia w 2011 r. Pozostałe 4 umorzenia to w większości umorzenia wobec nikomej szkodliwości społecznej zarzucanego deliktu dyscyplinarnego. Sprawy załatwione w inny sposób, to przede wszystkim postępowania dołączone do wspólnego prowadzenia z wcześniej wszczętymi bądź odmowy przyjęcia wniosków o zezwolenie na pociągnięcie prokuratora do odpowiedzialności

karnej, niespełniające warunków formalnych bądź pochodzące od osób nieuprawnionych. Jedna ze spraw załatwionych we wrześniu 2013 r. dotyczyła przedłużenia zawieszenia w czynnościach prokuratora na dalsze trzy miesiące.

Wobec prokuratorów pozostających w służbie oraz prokuratorów w stanie spoczynku orzeczono kary upomnienia (w 9 sprawach) i nagany (w 5 sprawach). Wobec jednego prokuratora pozostającego w służbie orzeczono karę wydalenia ze służby. Prokuratorów pozostających w służbie dotyczyły również rozstrzygnięcia w przedmiocie rozpoznania wniesionych zastrzeżeń od udzielonych w trybie art. 8 ust. 7 ustawy o prokuraturze wytknięć uchybienia, przy czym w 7 przypadkach sąd uwzględnił zastrzeżenia prokuratorów oraz również w 7 sprawach nie uwzględnił ich. Wobec prokuratorów w stanie spoczynku orzeczono kary zawieszenia waloryzacji świadczenia (w 2 sprawach) oraz kary pozbawienia uprawnień do stanu spoczynku (w 2 sprawach).

Dane statystyczne dotyczące wpływu i załatwienia oraz pozostałości (zaległości) w poszczególnych miesiącach 2013 r. przedstawia poniższa tabela.

| Rejestr SD  | wpływ | załatwienie | pozostałość |
|-------------|-------|-------------|-------------|
|             |       |             | 70          |
| Styczeń     | 6     | 5           | 71          |
| Luty        | 7     | 7           | 71          |
| Marzec      | 7     | 5           | 73          |
| Kwiecień    | 3     | 6           | 70          |
| Maj         | 4     | 5           | 69          |
| Czerwiec    | 8     | 2           | 75          |
| Lipiec      | 10    | 1           | 84          |
| Sierpień    | 11    | 6           | 89          |
| Wrzesień    | 5     | 12          | 82          |
| Październik | 8     | 9           | 81          |
| Listopad    | 7     | 8           | 80          |
| Grudzień    | 8     | 12          | 76          |
| Razem       | 84    | 78          | 76          |

Kolejna tabela wskazuje czas trwania spraw zakończonych w 2013 r.

|                    |    |
|--------------------|----|
| od 1 – 3 miesięcy  | 38 |
| od 3 – 6 miesięcy  | 16 |
| od 6 – 12 miesięcy | 12 |
| od 1 roku do 2 lat | 6  |
| od 2 lat do 3 lat  | 6  |

Zauważyć przy tym należy, iż większość spraw trwających ponad 2 lata dotyczy deliktów dyscyplinarnych noszących jednocześnie znamiona przestępstwa, w których nie

nastąpiło przedawnienie dyscyplinarne określone w art. 68 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze, a do prowadzenia w tych sprawach postępowania dyscyplinarnego i zastosowania do określenia terminu przedawnienia przepisów art. 101 i 102 k.k., zgodnie z art. 68 ust. 2 ustawy o prokuraturze, niezbędne było wcześniejsze prawomocne osądzenie obwinionego przez sąd powszechny.

W 2013 r. Sąd Dyscyplinarny dla Prokuratorów przy Prokuratorze Generalnym, zarówno w siedzibie Prokuratury Generalnej przy ul. Barskiej 28/30 jak i w obecnej siedzibie przy ul. Rakowieckiej 26/30 dysponował dwiema salami rozpraw, wykorzystywanymi wspólnie z Odwoławczym Sądem Dyscyplinarnym. Na 145 sesjach przeprowadzono 270 rozpraw i posiedzeń w 78 sprawach zakończonych oraz w 49 sprawach pozostających w toku na dzień 31 grudnia 2013 r. Natomiast w 29 sprawach pozostających w toku, a dotyczących deliktów dyscyplinarnych noszących jednocześnie znamiona przestępstwa, co do których nie zapadł jeszcze prawomocny wyrok karny, w 2013 r. nie odbyła się żadna rozprawa, przy czym w sprawach tych co 3 – 6 miesięcy Przewodniczący Sadu Dyscyplinarnego zwracał się o informacje o biegu postępowania karnego.

Dane dotyczące ilości dni sesyjnych oraz rozpraw i posiedzeń w poszczególnych miesiącach 2012 r. przedstawia kolejna tabela.

| Miesiąc     | Ilość dni sesyjnych | Ilość posiedzeń/rozpraw |
|-------------|---------------------|-------------------------|
| Styczeń     | 12                  | 18                      |
| Luty        | 13                  | 25                      |
| Marzec      | 14                  | 24                      |
| Kwiecień    | 14                  | 20                      |
| Maj         | 13                  | 22                      |
| Czerwiec    | 12                  | 22                      |
| Lipiec      | 6                   | 7                       |
| Sierpień    | 3                   | 5                       |
| Wrzesień    | 16                  | 35                      |
| Październik | 17                  | 42                      |
| Listopad    | 12                  | 21                      |
| Grudzień    | 13                  | 29                      |
| Razem       | 145                 | 270                     |

Dane te nie obejmują posiedzeń w przedmiocie wszczęcia postępowania dyscyplinarnego, które wyznaczane są niezwłocznie po wpływie wniosku rzecznika dyscyplinarnego o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego. Posiedzeń takich, prowadzonych bez udziału stron, odbyło się 44.

Sąd Dyscyplinarny, wobec braku szczegółowych uregulowań w ustawie o prokuraturze, na podstawie art. 89 pkt 1 te same ustawy w prowadzonych postępowaniach odpowiednio stosuje



przepisy Kodeksu postępowania karnego, w tym dotyczące doręczeń, wezwań, uprawnień obwinionego do uczestnictwa w rozprawach, bez możliwości jednak stosowania wobec obwinionego środków przymusu przewidzianych w k.p.k. w odniesieniu do oskarżonego. Główną przyczyną przerywania i odraczania rozpraw, podobnie jak w latach poprzednich, było prawidłowo usprawiedliwione zaświadczeniem lekarza sądowego niestawiennictwo obwinionego. Kolejną przyczyną odroczenia spraw było niestawiennictwo, zarówno usprawiedliwione, jak i nieusprawiedliwione świadków oraz potrzeba wykonania zawnioskowanych przez strony czynności dowodowych. Należy bowiem podkreślić, iż rzecznik dyscyplinarny w postępowaniu poprzedzającym skierowanie do sądu dyscyplinarnego wniosku o wszczęcie postępowania wstępnie wyjaśnia okoliczności konieczne do ustalenia znamion przewinienia dyscyplinarnego oraz przyjmuje, w miarę możliwości, wyjaśnienia od obwinionego, postępowanie dowodowe prowadzi natomiast sąd na rozprawie, co w przypadku obszerności materiału i dodatkowych wniosków dowodowych nie jest możliwe na jednej rozprawie. W praktyce na jednym terminie rozpoznawana jest większość zastrzeżeń od udzielonego prokuratorowi na podstawie art. 8 ust. 7 wytknięcia uchybienia oraz większość wniosków o zezwolenie na pociągnięcie prokuratora do odpowiedzialności karnej, o zezwolenie na zastosowanie wobec niego zatrzymania i tymczasowego aresztowania, o obniżenia wynagrodzenia i o przedłużenie zawieszenia w czynnościach, bowiem ich rozpoznanie przeważnie nie wymaga uzupełniania materiałów przekazywanych wraz z zastrzeżeniem czy wnioskiem.

Rozprawy i posiedzenia nadal wyznaczane są z zasady na godz. 11<sup>00</sup>, w celu umożliwienia członkom składu orzekającego, rzecznikowi dyscyplinarnemu, obwinionemu i świadkom dojazdu do Warszawy ze swoich miejsc zamieszkania i służby. Zwykle sesje nie trwają dłużej niż do godz. 16<sup>00</sup>, aby umożliwić tym osobom powrót. Sąd Dyscyplinarny dla Prokuratorów przy Prokuratorze Generalnym, mający swą siedzibę – sekretariat i salę rozpraw w Warszawie, prowadzi bowiem postępowania wobec wszystkich polskich prokuratorów i asesorów oraz prokuratorów w stanie spoczynku, jego członkowie zaś, w tym Przewodniczący i Zastępcy Przewodniczącego, pracują w Sądzie Dyscyplinarnym dla Prokuratorów przy Prokuratorze Generalnym społecznie, będąc prokuratorami powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury wszystkich szczebli z całego kraju.

## Odwoławczy Sąd Dyscyplinarny dla Prokuratorów przy Prokuratorze Generalnym

W 2013 roku Odwoławczy Sąd Dyscyplinarny dla Prokuratorów przy Prokuratorze Generalnym po uzupełnieniu składu działał w pełnym składzie 60 osób. Przewodniczący Sądu wyznaczył w 2013 r. 26 dni sesyjnych, obejmujących 54 sprawy (zasadą było wyznaczanie co najmniej 2 spraw w jednym dniu, a niekiedy – łącznie z posiedzeniami - 3). Przypomnieć należy, iż Odwoławczy Sąd Dyscyplinarny orzeka w składach pięcioosobowych; w 2012 r. każdy z członków tego Sądu przynajmniej raz był wyznaczony do udziału w rozpoznawaniu spraw. W 3 przypadkach zaszła konieczność zdjęcia sprawy z wokandy. W 5 przypadkach zaszła konieczność odroczenia rozprawy z powodu należycie usprawiedliwionego niestawiennictwa stron, obrońców lub pełnomocników.

Liczbę dni sesyjnych w poszczególnych miesiącach obrazuje poniższa tabela.

|              | Dni sesyjne | ilość spraw | zdejętych | odroczone |
|--------------|-------------|-------------|-----------|-----------|
| Styczeń      | 1           | 2           |           |           |
| Luty         | 3           | 5           |           |           |
| Marzec       | 4           | 10          | 2         |           |
| Kwiecień     | 4           | 9           | 1         | 1         |
| Maj          | 4           | 7           |           | 1         |
| Czerwiec     | 1           | 2           |           |           |
| Lipiec       | 0           | 0           |           |           |
| Sierpień     | 0           | 0           |           |           |
| Wrzesień     | 3           | 7           |           | 1         |
| Październik  | 3           | 5           |           |           |
| Listopad     | 2           | 4           |           | 1         |
| Grudzień     | 1           | 3           |           | 1         |
| <b>RAZEM</b> | <b>26</b>   | <b>54</b>   | <b>3</b>  | <b>5</b>  |

Nadmienić należy, że wpływ na pracę OSD, w okresie od czerwca do sierpnia 2013 r., miała zmiana siedziby Prokuratury Generalnej skutkująca przeniesieniem sądów dyscyplinarnych obu instancji. W tym czasie nie było bowiem możliwe wyznaczanie rozpraw. Odnotować jednak należy poprawę warunków lokalowych sądów po zmianie siedziby.

W okresie od dnia 1 stycznia 2013 r. do 31 grudnia 2013 r. do Odwoławczego Sądu Dyscyplinarnego wpłynęły 44 sprawy zarejestrowane w rejestrze OSD, a więc wymagające rozpoznania wniesionych w nich środków odwoławczych. Spośród nich 12 dotyczyło

postępowań o zezwolenie na pociągnięcie prokuratora do odpowiedzialności karnej, przy czym 8 wniosków pochodziło od osób prywatnych, a 4 – od prokuratorów. 25 spraw dotyczyło rozpoznania odwołań w sprawach orzeczeń o odpowiedzialności dyscyplinarnej, zaś 7 – postępowań o charakterze incydentalnym w toku postępowania dyscyplinarnego (2 – obniżenia wynagrodzenia prokuratora w okresie zawieszenia w czynnościach, 2 – odmowy zawieszenia postępowania przez Sąd Dyscyplinarny pierwszej instancji, 1 – zawieszenia postępowania, 1 – zmiany obrońców i 1 – przedłużenia zawieszenia w czynnościach prokuratora). Z poprzedniego roku na dzień 1 stycznia 2013 r. pozostały do załatwienia 4 sprawy.

W omawianym okresie Odwoławczy Sąd Dyscyplinarny załatwił 39 spraw, zatem na koniec 2013 roku pozostało jeszcze do rozpoznania 9 spraw. Spośród zakończonych spraw 11 dotyczyło postępowań o uchylenie immunitetu (w tym 7 z wniosków osób prywatnych, 2 – z wniosków złożonych przez prokuratorów). Natomiast 28 spraw dotyczyło postępowań dyscyplinarnych (w tym również kwestii incydentalnych – 2 obniżenia wynagrodzenia, 1 – kosztów postępowania i 2 - odmowy przyjęcia zażalenia).

Sposób załatwienia tych spraw przedstawia się następująco:

- utrzymano w mocy orzeczenia Sądu Dyscyplinarnego w 23 sprawach (z czego w 7 dotyczących postępowania immunitetowego i 16 – postępowań dyscyplinarnych, w tym 4 postępowań incydentalnych – 2 przypadków obniżenia wynagrodzenia i 2 dotyczących odmowy przyjęcia zażalenia przez sąd I instancji);
- zmieniono orzeczenia sądu I instancji w 4 sprawach, dotyczących postępowań dyscyplinarnych. Zmiany te polegały na tym, że w 2 sprawach uniewinniono obwinionego, któremu w pierwszej instancji wymierzono karę; w 1 sprawie zamiast kary nagany orzeczonej w pierwszej instancji wymierzono karę upomnienia; w 1 sprawie incydentalnej dotyczącej zmiany obrońcy uchylono postanowienie;
- w 1 sprawie (incydentalne postępowanie w ramach postępowania dyscyplinarnego) pozostawiono bez rozpoznania środek odwoławczy jako niedopuszczalny;
- uchylono do ponownego rozpoznania przez Sąd Dyscyplinarny – 7 spraw (z czego 2 sprawy immunitetowe, a 5 to sprawy dyscyplinarne);
- umorzono postępowanie w 4 sprawach (w 2 dotyczących postępowań dyscyplinarnych – z powodu przedawnienia karalności przewinienia, w 2 – dotyczących postępowań o uchylenie immunitetu. W 1 wypadku w sprawie z wniosku osoby prywatnej, w której sąd I instancji odmówił wydania zgody na pociągnięcie do odpowiedzialności za czyn ścigany z oskarżenia prywatnego, powodem umorzenia postępowania był upływ okresu

przedawnienia karalności przewidzianego w art. 101 § 2 k.k. W jednej sprawie, w której Sąd I instancji uwzględnił wniosek prokuratora o wyrażenie zgody na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej, powodem umorzenia postępowania było stwierdzenie negatywnej przesłanki procesowej przewidzianej w art. 17 § 1 pkt 7 k.p.k.).

W stosunku do roku poprzedniego zaznaczył się więc pewien wzrost stabilności orzeczeń pierwszoinstancyjnych.

Wpływ i załatwienie spraw, w tym w ujęciu miesięcznym, obrazuje poniższa tabela.

| OSD   |       |             | IMMUNITETY       |                                   |  |  |          | DYSCYPLINARKI    |                                   |          |                       |           |      |
|-------|-------|-------------|------------------|-----------------------------------|--|--|----------|------------------|-----------------------------------|----------|-----------------------|-----------|------|
| 2013  | WPŁYW | ZAŁATWIENIE | UTRZYMANO W MOCY | UCHYLONO DO PONOWNEGO ROZPOZNANIA | UCHYLONO i NIE WYRAŻONO ZGODY NA POCIĄNIĘCIE DO ODPOWIEDZIALNOŚCI KARNEJ | UCHYLONO i WYRAŻONO ZGODĘ NA POCIĄNIĘCIE DO ODPOWIEDZIALNOŚCI KARNEJ | UMORZONO | UTRZYMANO W MOCY | UCHYLONO DO PONOWNEGO ROZPOZNANIA | UMORZONO | W TYM Z PRZEDAWNIENIA | ZMIENIONO | INNE |
| I     | 7     | 2           |                  |                                   |  |  |          | 2                |                                   |          |                       |           |      |
| II    | 3     | 4           | 1                |                                   |  |  |          | 2                | 1                                 |          |                       |           |      |
| III   | 5     | 4           | 1                |                                   |  |  |          | 2                |                                   |          |                       | 1         |      |
| IV    | 3     | 5           | 2                |                                   |  |  |          | 3                |                                   |          |                       |           |      |
| V     | 3     | 7           | 1                | 1                                 |  |  |          | 4                |                                   | 1        | 1                     |           |      |
| VI    | 5     | 2           |                  |                                   |  |  | 1        |                  |                                   | 1        | 1                     |           |      |
| VII   | 0     | 0           |                  |                                   |  |  |          |                  |                                   |          |                       |           |      |
| VIII  | 1     | 0           |                  |                                   |  |  |          |                  |                                   |          |                       |           |      |
| IX    | 4     | 5           | 2                |                                   |  |  |          |                  | 2                                 |          |                       | 1         |      |
| X     | 6     | 5           |                  | 1                                 |  |  | 1        | 2                | 1                                 |          |                       |           |      |
| XI    | 5     | 3           |                  |                                   |  |  |          |                  |                                   |          |                       | 2         | 1    |
| XII   | 2     | 2           |                  |                                   |  |  |          | 1                | 1                                 |          |                       |           |      |
| razem | 44    | 39          | 7                | 2                                 | 0  | 0  | 2        | 16               | 5                                 | 2        | 2                     | 4         | 1    |

W sprawach, w których Odwoławczy Sąd Dyscyplinarny utrzymał w mocy orzeczenia Sądu Dyscyplinarnego, wymierzone zostały prawomocnie następujące kary:

- w 2 sprawach – wydalenie prokuratora ze służby;
- w 1 sprawie – zawieszenie waloryzacji wynagrodzenia prokuratora w stanie spoczynku;
- w 3 przypadkach – upomnienie;
- w 4 sprawach utrzymano w mocy orzeczenia uniewinniające wydane przez Sąd Dyscyplinarny.

Jak już wspomniano, w jednej sprawie Odwoławczy Sąd Dyscyplinarny zmienił wymierzoną karę dyscyplinarną, orzekając karę upomnienia zamiast kary nagany. W dwóch natomiast wypadkach uniewinnił obwinionych, którzy zostali ukarani orzeczeniem Sądu I instancji.

Spośród 39 zakończonych w 2013 r. spraw, czas trwania od dnia wpływu do dnia załatwienia wynosił:

- do 1 miesiąca – 4 sprawy;
- od 1 do 3 miesięcy – 27 spraw;
- od 3 do 6 miesięcy – 7 spraw;
- od 6 do 9 miesięcy - 1.

Spośród spraw będących w toku na dzień 31 grudnia 2013 r. czas trwania postępowań odwoławczych wynosił:

- do 1 miesiąca – 2 sprawy;
- od 1 do 3 miesięcy – 6 spraw;
- od 3 do 6 miesięcy – 1 sprawa.

Zaznaczyła się zatem nieznaczna poprawa czasu trwania postępowań w stosunku do roku poprzedniego. Analiza spraw o najdłuższym czasie postępowania wskazuje, że najczęściej wpływ na czas ich trwania miało niestawiennictwo stron (obwinionych lub prokuratorów, wobec których wniesiono wnioski o uchylenie immunitetu) z powodu choroby, usprawiedliwione stosownymi zaświadczeniami wystawionymi przez lekarzy sądowych.

W omawianym okresie w 2 sprawach umorzono postępowanie z powodu upływu okresu przedawnienia karalności przewinienia dyscyplinarnego.

W 2013 r. od orzeczeń Odwoławczego Sądu Dyscyplinarnego wniesiono 11 kasacji w 8 sprawach dyscyplinarnych, przy czym 2 kasacje na niekorzyść wniósł Prokurator Generalny, a 9 kasacji na korzyść – obwinieni oraz obrońcy obwinionych (w 3 sprawach wniesiono po 2 kasacje, zarówno obrońcy, jak i obwinionego). Sąd Najwyższy w 2013 r. wydał orzeczenia w sprawach wszystkich 11 kasacji znajdujących się w tym Sądzie. Spośród nich Sąd Najwyższy uwzględnił 4 kasacje wniesione w 3 sprawach (1 kasację Prokuratora Generalnego i 3 obrońców i obwinionych – wniesione w 2 sprawach), przekazując te sprawy do ponownego rozpoznania OSD. Pozostałe 7 kasacji wniesionych w 5 sprawach (w tym 1 kasację Prokuratora Generalnego) Sąd Najwyższy oddalił.

Dane te ujęte zostały w poniższej tabeli.

|              | wpływ     | przekazano do SN | SN oddalił kasację | SN pozostawił bez rozpoznania | SN uwzględnił |
|--------------|-----------|------------------|--------------------|-------------------------------|---------------|
| POZOSTAŁO    | 0         |                  |                    |                               |               |
| STYCZEŃ      | 0         | 0                | 0                  | 0                             | 0             |
| LUTY         | 0         | 0                | 0                  | 0                             | 0             |
| MARZEC       | 0         | 0                | 0                  | 0                             | 0             |
| KWIECIEŃ     | 2         | 2                | 0                  | 0                             | 0             |
| MAJ          | 2         | 2                | 0                  | 0                             | 0             |
| CZERWIEC     | 0         | 0                | 0                  | 0                             | 0             |
| LIPIEC       | 0         | 0                | 2                  | 0                             | 2             |
| SIERPIEŃ     | 5         | 5                | 0                  | 0                             | 0             |
| WRZESIEŃ     | 2         | 2                | 0                  | 0                             | 0             |
| PAŹDZIERNIK  | 0         | 0                | 1                  | 0                             | 1             |
| LISTOPAD     | 0         | 0                | 2                  | 0                             | 1             |
| GRUDZIEŃ     | 0         | 0                | 2                  | 0                             | 0             |
| <b>RAZEM</b> | <b>11</b> | <b>11</b>        | <b>7</b>           | <b>0</b>                      | <b>4</b>      |

W okresie 2013 r. nie wpłynął żaden wniosek o wznowienie postępowania.

### **Współpraca z Krajową Radą Prokuratury**

W 2013 roku kontynuowano, w oparciu o płynące z poprzednich lat doświadczenia, współpracę z Krajową Radą Prokuratury, która polegała przede wszystkim na realizacji, nałożonego na Prokuraturę Generalną w art. 24b ustawy o prokuraturze, obowiązku zapewnienia obsługi finansowo-administracyjnej i kancelaryjnej Rady. Wykonanie tego obowiązku przez Prokuratora Generalnego obejmowało udostępnienie lokalu stanowiącego obecnie siedzibę Rady przy ul. Krasieńskiego w Warszawie, wyznaczenie pracowników zapewniających jej obsługę oraz ponoszenie kosztów jej działalności.

Do zapewnienia funkcjonowania Rady wyznaczono trzy urzędniczki, w pełnym wymiarze obowiązków służbowych. Nadto na czas posiedzeń do dyspozycji Rady wyznaczana jest również sekretarz zapewniająca protokołowanie posiedzenia oraz pracownik Biura Administracyjno - Finansowego - do obsługi technicznej. Pracownicy Prokuratury Generalnej zapewnili obsługę kancelaryjną podczas 11 posiedzeń, które Krajowa Rada Prokuratury odbyła w 2013 roku oraz podczas bieżącej działalności Rady między posiedzeniami.

W zakresie realizacji uprawnień Rady do opiniowania projektów wytycznych i zarządzeń Prokuratora Generalnego w 2013 roku do Krajowej Rady Prokuratury zostało skierowanych 59 projektów takich aktów. Wszystkie zostały przez Radę zaopiniowane, w zdecydowanej większości przypadków pozytywnie. W odniesieniu do tego zakresu

współpracy nadal aktualna jest uwaga, dotycząca zobowiązania Rady (zgodnie z treścią art. 24 pkt 16 ustawy o prokuraturze) do opiniowania projektów wszystkich zarządzeń Prokuratora Generalnego. Obowiązek ten dotyczy zarządzeń wydanych na podstawie art. 10 ust. 1 ustawy o prokuraturze, które związane są z kierowaniem działalnością prokuratury i w sposób oczywisty takiemu opiniowaniu powinny podlegać. Konieczność opiniowania obejmuje jednak także zarządzenia wydane przez Prokuratora Generalnego jako kierownika Prokuratury Generalnej, w oparciu o § 69 Regulaminu wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury. Zarządzenia te służą wewnętrznemu kierowaniu Prokuraturą Generalną, jako jednostką organizacyjną prokuratury, dotyczą bieżącej działalności i często wymagają szybkiego wprowadzenia ich w życie. Opiniowanie takich projektów zarządzeń przez Krajową Radę Prokuratury wydaje się niecelowe, aspekcie roli i zadań Rady jako strażnika niezależności prokuratorów. Powoduje natomiast wydłużenie procedury wydania zarządzeń. W 2013 roku, podobnie jak w 2012 roku, nie doszło jednak do zmian ustawowych, które rozwiązałyby ten problem, niepotrzebnie obciążający działalność Rady i Prokuratury Generalnej.

Niezwykle istotnym obszarem współpracy Prokuratury Generalnej z Krajową Radą Prokuratury jest rozpatrywanie i ocena kandydatur do pełnienia stanowisk prokuratorów oraz przedstawianie Prokuratorowi Generalnemu wniosków o powołanie prokuratorów powszechnych i wojskowych jednostek organizacyjnych oraz prokuratorów Instytutu Pamięi Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu. W tym zakresie w 2013 roku Krajowa Rada Prokuratury oceniła 476 kandydatur i skierowała 205 wniosków do Prokuratora Generalnego o powołanie prokuratorów, w tym:

- 116 wniosków o powołanie prokuratora prokuratury rejonowej,
- 3 wnioski o powołanie prokuratora prokuratury garnizonowej,
- 51 wniosków o powołanie prokuratora prokuratury okręgowej,
- 4 wnioski o powołanie na stanowisko prokuratora wojskowej prokuratury okręgowej,
- 25 wniosków o powołanie prokuratora prokuratury apelacyjnej,
- 6 wniosków o powołanie prokuratora Prokuratury Generalnej.

W czterech przypadkach Prokurator Generalny wniosków tych nie uwzględnił. Stanowisko Prokuratury Generalnej w zakresie wzajemnych relacji kompetencyjnych Prokuratora Generalnego i Krajowej Rady Prokuratury w tym względzie, zostało wypracowane w 2011 roku. W pozostałym zakresie, wnioski Krajowej Rady Prokuratury zostały uwzględnione.

Działalność Krajowej Rady Prokuratury, której obsługę zapewnia Prokuratura Generalna przedstawia, w ujęciu statystycznym, poniższa tabela.

| <b>POSIEDZENIE</b>         | <b>ILOŚĆ DNI</b> | <b>ILOŚĆ UCHWAŁ OSOBOWYCH</b> | <b>ILOŚĆ UCHWAŁ PROGRAMOWYCH</b> | <b>ILOŚĆ WYSTĄPIEŃ DO PG</b> | <b>PROJEKTY AKTÓW PRAWNYCH DO OPINII KRP</b> |
|----------------------------|------------------|-------------------------------|----------------------------------|------------------------------|--|
| 8-10 stycznia 2013 r.      | 3                | 35                            | 0                                | 0                            | 7  |
| 12-14 lutego 2013 r.       | 3                | 19                            | 1                                | 0                            | 16   |
| 20 marca 2013 r.           | 1                | 41                            | 0                                | 0                            | 11   |
| 8-12 kwietnia 2013 r.      | 5                | 84                            | 0                                | 0                            | 6  |
| 22-24 maja 2013 r.         | 3                | 81                            | 0                                | 2                            | 14   |
| 24-26 czerwca 2013 r.      | 3                | 42                            | 0                                | 0                            | 10   |
| 24 lipca 2013 r.           | 1                | 27                            | 1                                | 0                            | 1  |
| 23-25 września 2013 r.     | 3                | 59                            | 0                                | 1                            | 30   |
| 28-30 października 2013 r. | 3                | 89                            | 0                                | 0                            | 8  |
| 25-28 listopada 2013 r.    | 4                | 78                            | 2                                | 0                            | 6  |
| 16-17 grudnia 2013 r.      | 2                | 37                            | 0                                | 0                            | 7  |
| <b>RAZEM</b>               | <b>31</b>        | <b>592</b>                    | <b>4</b>                         | <b>3</b>                     | <b>116</b>                                   |



## **X. Działalność wojskowych jednostek organizacyjnych prokuratury**

Wojskowe jednostki organizacyjne prokuratury stanowią wyodrębnioną pod względem podległości, spraw kadrowo-organizacyjnych, działalności finansowej i specyfiki realizowanych zadań, strukturę w systemie organów prokuratury. Z jednej strony prokuratorzy wojskowych jednostek organizacyjnych prokuratury wspólnie z prokuratorami powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury i prokuratorami Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu stanowią prokuraturę, której naczelnym organem jest Prokurator Generalny, z drugiej zaś strony wojskowe jednostki organizacyjne prokuratury wchodzą w skład Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej.

W zakresie realizacji zadań wynikających z postanowień ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze (t.j. Dz.U. z 2011 r. Nr 270, poz. 1599 z późn. zm.), prokuratorzy wojskowych jednostek organizacyjnych prokuratury są podlegli Prokuratorowi Generalnemu, natomiast w zakresie służby wojskowej tylko i wyłącznie Naczelny Prokurator Wojskowy podlega Ministrowi Obrony Narodowej, zaś pozostali prokuratorzy wojskowi – właściwym prokuratorom przełożonym.

Działalność wojskowych jednostek organizacyjnych prokuratury finansowana jest z wyodrębnionych środków budżetowych Ministerstwa Obrony Narodowej i w związku z tym finansowanie prokuratury wojskowej nie obciąża w żadnej mierze budżetu prokuratury, ani też nie podlega audytowi ze strony organów podległych Prokuratorowi Generalnemu.

Plan finansowy dochodów i wydatków budżetowych na 2013 r. dla wojskowych jednostek organizacyjnych prokuratury był określony w części 29 obrona narodowa, której dysponentem jest Minister Obrony Narodowej w dziale 755 wymiar sprawiedliwości i rozdziale 75506 wojskowe jednostki organizacyjne prokuratury.

W ustawie budżetowej na rok 2013, w rozdziale 75506 wojskowe jednostki organizacyjne prokuratury, wysokość dochodów została określona na poziomie 7,0 tys. zł, natomiast wydatki na 42 755,0 tys. zł. Ustalone w ustawie budżetowej dochody zostały zrealizowane w kwocie 26,4 tys. zł, co stanowi 377,1% planowanych dochodów, natomiast po stronie wydatków osiągnięto realizację w wysokości 40 189,8 tys. zł, co stanowi 98,01% planowanych wydatków po zmianach, tj. 41 004,4 tys. zł.

Przekroczenie wykonania planu dochodów związane było ze znacznym zwiększeniem zapotrzebowania stron postępowania przygotowawczego na kserokopie zgromadzonych materiałów dowodowych, które podlegały udostępnieniu w trybie Kodeksu postępowania

karnego. Z kolei niezrealizowanie planu wydatków wynika z rozwiązania w I kw. 2013 r. trzech wojskowych prokuratur garnizonowych. w Bydgoszczy, Zielonej Górze i Elblągu. W konsekwencji, w trakcie ubiegłego roku rozwiązano umowy o pracę z osobami zatrudnionymi w ww. prokuraturach, a w efekcie nie zrealizowano w 100% wydatków osobowych na wynagrodzenia. Ponadto nie zrealizowano w 100% planu wydatków na zakup materiałów i wyposażenia przez wojskowe oddziały gospodarcze, które zajmują się zapatrzeniem wojskowych jednostek organizacyjnych prokuratury. Było to spowodowane odwołaniami i skargami w ramach realizacji procedury zamówień publicznych.

Struktura wydatków w 2013 r. kształtowała się następująco:

1. Uposażenia, płace i pochodne wraz z dodatkowym wynagrodzeniem rocznym prokuratorów i urzędników, w tym:
  - prokuratorów będących oficerami 22 617,4 tys. zł,
  - prokuratorów niebędących oficerami 3 043,1 tys. zł,
  - urzędników 6 640,4 tys. zł,
  - pochodne od płac 1 680,3 tys. zł.
2. Wydatki związane z postępowaniami przygotowawczymi 2 223,1 tys. zł.
3. Wydatki majątkowe na modernizację techniczną, w tym:
  - zakup sprzętu informatycznego 410,1 tys. zł,
  - inwestycje budowlane 720,9 tys. zł.
4. Zakup środków materiałowych, w tym:
  - paliwo dla samochodów osobowych 265,6 tys. zł,
  - przedmioty i materiały administracyjno-biurowe 254,4 tys. zł.
5. Pozostałe wydatki, w tym:
  - równoważnik pieniężny za umundurowanie 445,8 tys. zł,
  - wydatki osobowe niezaliczane do wynagrodzeń na rzecz prokuratorów będących oficerami 521,9 tys. zł,
  - wypłacone odprawy pieniężne urzędnikom 352,1 tys. zł,
  - podróże służbowe krajowe 268,0 tys. zł,
  - podróże służbowe zagraniczne 63,4 tys. zł,
  - szkolenia urzędników 12,5 tys. zł,
  - zakup różnych usług, opłaty, odpisy itp. 670,8 tys. zł.

Działalnością wojskowych jednostek organizacyjnych prokuratury kieruje, w zastępstwie Prokuratora Generalnego, Naczelny Prokurator Wojskowy, który jest prokuratorem przełożonym prokuratorów Naczelnej Prokuratury Wojskowej oraz pozostałych prokuratorów wojskowych jednostek organizacyjnych prokuratury.

Naczelny Prokurator Wojskowy jest jednym z zastępców Prokuratora Generalnego.

Naczelny Prokurator Wojskowy powołuje spośród prokuratorów Naczelnej Prokuratury Wojskowej i odwołuje z tego stanowiska Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej na wniosek Prokuratora Generalnego zgłoszony w porozumieniu z Ministrem Obrony Narodowej.

Prokuratorami wojskowych jednostek organizacyjnych prokuratury są prokuratorzy Naczelnej Prokuratury Wojskowej, wojskowych prokuratur okręgowych i wojskowych prokuratur garnizonowych.

Podkreślić przy tym należy, że wcześniej – do dnia 26 kwietnia 2007 r. – prokuratorami wojskowymi mogli być tylko oficerowie zawodowi, a po tej dacie, w związku z nowelizacją ustawy o prokuraturze, na stanowisko prokuratora wojskowych jednostek organizacyjnych prokuratury mogą być powołani także prokuratorzy powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury, a zatem prokuratorzy niebędący oficerami, których w dniu 31 grudnia 2013 r. było zatrudnionych we wszystkich prokuraturach wojskowych – 16.

W 2013 roku, a także w chwili obecnej, w ramach Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej funkcjonują, poza Naczelną Prokuraturą Wojskową, dwie wojskowe prokuratury okręgowe z siedzibami w Warszawie i w Poznaniu oraz osiem wojskowych prokuratur garnizonowych z siedzibami w: Gdyni, Krakowie, Lublinie, Olsztynie, Poznaniu, Szczecinie, Warszawie i Wrocławiu.

Rozporządzeniem Ministra Obrony Narodowej z dnia 10 grudnia 2012 r. w sprawie zniesienia Wojskowej Prokuratury Garnizonowej w Bydgoszczy, Wojskowej Prokuratury Garnizonowej w Elblągu i Wojskowej Prokuratury Garnizonowej w Zielonej Górze oraz zmiany rozporządzenia w sprawie utworzenia oraz ustalenia siedzib i terytorialnego zakresu działania wojskowych jednostek organizacyjnych prokuratury (Dz. U. z 2013 r., poz. 14) zlikwidowano wcześniej wymienione trzy jednostki organizacyjne prokuratury. Rozporządzenie weszło w życie z dniem 1 kwietnia 2013 r.

Ponadto na podstawie zmiany rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 25 listopada 2008 r. – Regulamin wewnętrznego urzędowania wojskowych jednostek organizacyjnych prokuratury (tekst jednolity Dz.U. z 2013, poz. 990) zniesiono Oddział do Spraw Przystępczości Zorganizowanej w Naczelnej Prokuraturze Wojskowej oraz wydziały

do spraw przestępczości zorganizowanej w Wojskowej Prokuraturze Okręgowej w Poznaniu i w Warszawie. Zmiany te weszły w życie również w dniu 1 kwietnia 2013 r.

Stan zatrudnienia w wojskowych jednostkach organizacyjnych prokuratury – w skali kraju – przedstawiał się następująco:

1. Na dzień 31 grudnia 2012 r. zatrudnionych było ogółem:
  - prokuratorów – 154,
  - asesorów – 5,
  - urzędników prokuratury – 108,
  - innych pracowników prokuratury – 27.
  
2. Na dzień 31 grudnia 2013 r. zatrudnionych było ogółem:
  - prokuratorów – 123,
  - asesorów – 1,
  - urzędników prokuratury – 78,
  - innych pracowników prokuratury – 21.

W 2013 roku Prokurator Generalny zamieścił pięć obwieszczeń o zwolnionych lub utworzonych stanowiskach prokuratorów wojskowych jednostek organizacyjnych prokuratury:

| l.p.           | data obwieszczenia Prokuratora Generalnego | ilość obwieszczonych stanowisk | ilość powołanych prokuratorów | czas trwania procedury |
|----------------|--|--------------------------------|-------------------------------|------------------------|
| 1.             | MP z dnia 18 lutego 2013 r.                | 2                              | 2                             | 5 miesięcy             |
| 2.             | MP z dnia 20 marca 2013 r.                 | 4                              | 4                             | 8 miesięcy             |
| 3.             | MP z dnia 8 kwietnia 2013 r.               | 2                              | 2                             | 9 miesięcy             |
| 4.             | MP z dnia 8 października 2013 r.           | 1                              | -                             | <i>procedura trwa</i>  |
| 5.             | MP z dnia 16 grudnia 2013 r.               | 3                              | -                             | <i>procedura trwa</i>  |
| <b>łącznie</b> |  | <b>12</b>                      | <b>8</b>                      |                        |

Naczelnny Prokurator Wojskowy w 2013 r. nie mianował asesorem żadnej osoby.

Liczba urzędników i innych pracowników prokuratury z rozmieszczeniem na poszczególne szczeble prokuratury, na dzień 31 grudnia 2013 r. kształtowała się w sposób wskazany w poniższej tabeli.

| Prokuratura                      | Stan na dzień 31.12.2012 r. |                 |            | Stan na dzień 31.12.2013 r. |                 |           |
|----------------------------------|-----------------------------|-----------------|------------|-----------------------------|-----------------|-----------|
|                                  | urzędniczy                  | inni pracownicy | razem      | urzędniczy                  | inni pracownicy | razem     |
| Naczelna Prokuratura Wojskowa    | 23                          | 3               | 26         | 18                          | 3               | 21        |
| wojskowe prokuratury okręgowe    | 27                          | 6               | 33         | 29                          | 6               | 35        |
| wojskowe prokuratury garnizonowe | 58                          | 18              | 76         | 31                          | 12              | 43        |
| <b>Łącznie</b>                   | <b>108</b>                  | <b>27</b>       | <b>135</b> | <b>78</b>                   | <b>21</b>       | <b>99</b> |

W wojskowych jednostkach organizacyjnych prokuratury na dzień 31.12.2013 r. łącznie istniały 63 stanowiska funkcyjne (na dzień 31.12.2012 r. istniało 80 stanowisk funkcyjnych).

| Prokuratura                              | Stan na dzień 31.12.2012 r. | Stan na dzień 31.12.2013 r. |
|--|-----------------------------|-----------------------------|
| w Naczelnej Prokuraturze Wojskowej       | 13                          | 12                          |
| w wojskowych prokuraturach okręgowych    | 22                          | 18                          |
| w wojskowych prokuraturach garnizonowych | 45                          | 33                          |
| <b>Łącznie</b>                           | <b>80</b>                   | <b>63</b>                   |

Należy zaznaczyć, iż kierując się zasadą racjonalności zatrudnienia Naczelny Prokurator Wojskowy po konsultacji z Prokuratorem Generalnym w dniu 18 września 2013 r. złożył do Ministra Obrony Narodowej projekt zmiany rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 25 listopada 2008 r. - Regulamin wewnętrznego urzędowania wojskowych jednostek organizacyjnych prokuratury (Dz. U. z 2013 r. poz. 990).

Proponowane zmiany odnoszą się wyłącznie do struktury organizacyjnej wojskowych prokuratur garnizonowych i polegają na zniesieniu w tych prokuraturach komórek organizacyjnych, tj. działów prezydialnych oraz działów postępowania karnego, co pozwoli na likwidację 17 stanowisk funkcyjnych. Racjonalizacja działalności wojskowych prokuratur garnizonowych wynika z malejącej liczby spraw karnych w wojsku, a co za tym idzie niezbyt dużego obciążenia sprawami prokuratorów wojskowych. Nowelizacja Regulaminu stanowić będzie krok w kierunku zapowiadanej w przyszłości reformy prokuratury, polegającej m.in. na zniesieniu wojskowych prokuratur garnizonowych i utworzeniu w ich miejsce w prokuraturach rejonowych wydziałów właściwych w sprawach należących do właściwości sądów wojskowych. Wydziały te, zgodnie z założeniami przyszłej regulacji ustawowej, nie będą się dzieliły na mniejsze komórki w postaci działów. Projekt zmiany rozporządzenia został skierowany do Ministerstwa Sprawiedliwości w dniu 30 września 2013 r. W wojskowych jednostkach organizacyjnych prokuratury w 2013 r. pozostawało, w różnych okresach czasu, na delegacji łącznie 35 prokuratorów i asesorów, i tak:

1. z wojskowych prokuratur okręgowych  
do Naczelnej Prokuratury Wojskowej - 2  
do prokuratur okręgowych - 5
2. z wojskowych prokuratur garnizonowych  
do Naczelnej Prokuratury Wojskowej - 2  
do wojskowych prokuratur okręgowych - 13  
do prokuratur rejonowych - 14
3. z powszechnych jednostek prokuratur  
do wojskowej prokuratury okręgowej - 1

Szczegółową strukturę zatrudnienia prokuratorów i asesorów wojskowych jednostek organizacyjnych prokuratury, z rozbiciem na stan etatowy i stan ewidencyjny, przedstawia załączona tabela.

| Stan etatowy i obsada faktyczna<br>wojskowych jednostek organizacyjnych prokuratury<br>na dzień 31 grudnia 2013 r. |                                    |   |                 |              |                                    |   |                 |              |
|--|------------------------------------|---|-----------------|--------------|------------------------------------|---|-----------------|--------------|
| prokuratura  | obsada etatowa                     |   |                 |              | obsada faktyczna                   |   |                 |              |
|  | <i>prokuratorzy<br/>oficerowie</i> | <i>prokuratorzy<br/>niebędący<br/>oficerami</i> | <i>asesorzy</i> | <i>razem</i> | <i>prokuratorzy<br/>oficerowie</i> | <i>prokuratorzy<br/>niebędący<br/>oficerami</i> | <i>asesorzy</i> | <i>razem</i> |
| Naczelna<br>Prokuratura<br>Wojskowa  | 16                                 | 3   | 0               | 19           | 14                                 | 3   | 0               | 17           |
| wojskowe<br>prokuratury<br>okręgowe<br>(2 jednostki)   | 36                                 | 9   | 0               | 45           | 32                                 | 9   | 0               | 41           |
| wojskowe<br>prokuratury<br>garnizonowe<br>(8 jednostek)  | 67                                 | 4   | 3               | 74           | 61                                 | 4   | 1               | 66           |
| <b>Łącznie</b>   | <b>119</b>                         | <b>16</b>                                       | <b>3</b>        | <b>138</b>   | <b>107</b>                         | <b>16</b>                                       | <b>1</b>        | <b>124</b>   |

Wszelkie działania kadrowe, a zwłaszcza powoływanie na określone funkcje w prokuraturze wojskowej oraz odwoływanie z tych funkcji wymagają odpowiedniego porozumienia Prokuratora Generalnego z Ministrem Obrony Narodowej.

Minister Obrony Narodowej w porozumieniu z Ministrem Sprawiedliwości tworzy i znosi wojskowe jednostki organizacyjne prokuratury oraz ustala ich siedziby i terytorialny zakres działania.

Minister Obrony Narodowej w porozumieniu z Ministrem Sprawiedliwości określa liczbę stanowisk prokuratorów wojskowych dla osób niebędących oficerami.

Niezależnie od powyższego, Minister Obrony Narodowej w porozumieniu z Prokuratorem Generalnym może określać zadania prokuratorów wojskowych

w zakresie zapobiegania przestępczości oraz umacniania dyscypliny i porządku w wojsku.

Wojskowe jednostki organizacyjne prokuratury stoją na straży praworządności w Siłach Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej i czuwają nad ściganiem przestępstw oraz wykroczeń znajdujących się w ustawowej właściwości wymiaru sprawiedliwości w wojsku.

W szczególności prokuratury wojskowe realizują czynności w sprawach należących do zakresu działania sądów wojskowych lub innych organów.

Z kolei do zakresu działania sądów wojskowych należą sprawy:

- 1) żołnierzy w czynnej służbie wojskowej o przestępstwa:
  - a) określone w części wojskowej Kodeksu karnego,
  - b) popełnione przeciwko organowi wojskowemu lub innemu żołnierzowi,
  - c) popełnione podczas lub w związku z pełnieniem obowiązków służbowych, w obrębie obiektu wojskowego lub wyznaczonego miejsca przebywania, na szkodę wojska lub z naruszeniem obowiązku wynikającego ze służby wojskowej,
  - d) popełnione za granicą, podczas użycia lub pobytu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej poza granicami państwa,
- 2) pracowników wojska o przestępstwa:
  - a) określone w art. 356–363 Kodeksu karnego (przeciwko zasadom pełnienia służby i przeciwko mieniu wojskowemu),
  - b) popełnione za granicą, podczas użycia lub pobytu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej poza granicami państwa,
- 3) żołnierzy sił zbrojnych państw obcych, przebywających na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz członków ich personelu cywilnego o przestępstwa popełnione w związku z pełnieniem obowiązków służbowych,
- 4) żołnierzy w czynnej służbie wojskowej o wykroczenia:
  - a) popełnione przeciwko organowi wojskowemu lub innemu żołnierzowi,
  - b) popełnione podczas lub w związku z pełnieniem obowiązków służbowych, w obrębie obiektu wojskowego lub wyznaczonego miejsca przebywania, na szkodę wojska lub z naruszeniem obowiązku wynikającego ze służby wojskowej.

Należy wskazać, że do dnia 31 grudnia 2009 r. sprawcy wszystkich wykroczeń popełnionych za granicą, podczas użycia lub pobytu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej poza granicami kraju, odpowiadali za te czyny przed sądami wojskowymi.

Z dniem 1 stycznia 2010 r. w związku ze zmianą Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia dokonaną na mocy art. 94 ustawy z dnia 9 października 2009 r.

o dyscyplinie wojskowej (Dz.U. Nr 190, poz. 1474), żołnierze biorący udział w działaniach Sił Zbrojnych RP poza granicami kraju podlegają odpowiedzialności za wykroczenia popełnione za granicą wyłącznie dyscyplinarnie na zasadach przewidzianych w powołanej ustawie o dyscyplinie. Powyższe zasady nie mają jednak zastosowania do wykroczeń określonych w Kodeksie karnym skarbowym, gdyż w tym zakresie żołnierze PKW, przebywający poza granicami kraju, odpowiadają na zasadach ogólnych przewidzianych w tej ustawie.

Niezależnie od powyższego, podkreślić należy, iż ważnym aspektem bieżącej działalności prokuratorów wojskowych jest szeroko pojęta profilaktyka oraz działalność kontrolna. W przeciwieństwie do prokuratur powszechnych, które nie wykonują prokuratorskiej kontroli przestrzegania prawa, prokurator wojskowy w razie naruszenia przez organ wojskowy prawa, rozkazów lub zarządzeń Ministra Obrony Narodowej oraz stwierdzenia okoliczności wpływających ujemnie na stan dyscypliny wojskowej i porządku wojskowego, po wyjaśnieniu sprawy wnosi sprzeciw lub wystąpienie do właściwego organu wojskowego. Nadto prokurator wojskowy może przeprowadzić kontrolę problemową lub kompleksową przestrzegania prawa przez organy i przedstawicieli jednostek organizacyjnych wchodzących w skład Sił Zbrojnych lub podległych Ministrowi Obrony Narodowej z wyłączeniem sądów wojskowych.

Całokształt spraw związanych z prawami i obowiązkami prokuratorów wojskowych, a także kwestie dotyczące struktury, zatrudnienia, uprawnień decyzyjno–nadzorczych na szczeblu centralnym, podmiotowego i przedmiotowego zakresu kompetencyjnego oraz terytorialnego zakresu działania regulują – poza odpowiednimi postanowieniami Kodeksu postępowania karnego – między innymi następujące akty prawne:

- ustawa z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze (t.j. Dz.U. z 2011 r. Nr 270, poz. 1599 ze zm.),
- rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 25 listopada 2008 r. – Regulamin wewnętrznego urzędowania wojskowych jednostek organizacyjnych prokuratury (Dz.U. z 2013 r., poz. 990),
- rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 2 listopada 2004 r. w sprawie określenia szczegółowego sposobu i trybu postępowania prokuratorów wojskowych przy wnoszeniu sprzeciwów i wystąpień oraz przeprowadzaniu kontroli przestrzegania prawa (Dz.U. Nr 249, poz. 2502),



- rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 12 stycznia 2011 r. w sprawie utworzenia oraz ustalenia siedzib i terytorialnego zakresu działania wojskowych jednostek organizacyjnych prokuratury (Dz.U. Nr 20, poz. 104 ze zm.),
- ustawa z dnia 11 września 2003 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych (Dz.U. z 2010 r. Nr 90, poz. 593 ze zm.),
- rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 3 lipca 2012 r. w sprawie ustalenia szczegółowego wykazu stanowisk i funkcji prokuratorów i asesorów wojskowych jednostek organizacyjnych prokuratury równorzędnych pod względem wynagrodzenia i uposażenia ze stanowiskami i funkcjami prokuratorów i asesorów powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury (Dz.U. z 2012 r., poz. 825),
- ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o zasadach użycia lub pobytu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej poza granicami państwa (Dz.U. Nr 162, poz. 1117 ze zm.),
- ustawa z dnia 9 października 2009 r. o dyscyplinie wojskowej (Dz.U. Nr 190, poz. 1474 ze zm.).
- decyzja Ministra Obrony Narodowej Nr 367/MON z dnia 29 września 2010 r. w sprawie analiz i ocen dyscypliny wojskowej (Dz.Urz. MON z 2010 r. Nr 19, poz. 253).

W 2013 r. realizacja ustawowych zadań wojskowych jednostek organizacyjnych prokuratury skupiała się w dalszym ciągu na wyjaśnieniu przyczyn i okoliczności katastrofy samolotu Sił Powietrznych RP Tu–154M nr boczny 101 – pilotowanego przez załogę wojskową z byłego 36 Specjalnego Pułku Lotnictwa Transportowego – zaistniałej w dniu 10 kwietnia 2010 r. w pobliżu lotniska wojskowego w Smoleńsku na terenie Federacji Rosyjskiej, w wyniku której śmierć ponieśli wszyscy pasażerowie wskazanego samolotu, w tym Prezydent RP Pan Lech Kaczyński oraz członkowie załogi tego statku powietrznego. I tak:

We wskazanym powyżej okresie prowadzący przedmiotowe śledztwo prokuratorzy wykonywali czynności procesowe w zakresie przyjętych następujących wersji śledczych zakładających, że przyczyną katastrofy były:

1. Usterki techniczne Tu–154M/101, w szczególności:
  - wady konstrukcyjne Tu–154M/101,
  - defekty sprzętu powstałe z winy jego złej obsługi przez personel naziemny,
  - usterka powstała w trakcie lotu.
2. Nieprawidłowe zachowanie (działania, zaniechania) załogi Tu–154M/101, takie jak:
  - błąd w technice pilotowania,

- niezdyscyplinowanie załogi w powietrzu (naruszenie przez załogę regulaminowych zasad lotu),
  - niedoszkolenie załogi.
3. Zła organizacja lub zabezpieczenie lotu:
- nieprawidłowości polskiego personelu naziemnego,
  - nieprawidłowości rosyjskiego personelu naziemnego.
4. Zachowania osób trzecich (np. zamach terrorystyczny).

Na koniec 2013 roku materiał śledztwa zamyka się w 450 tomach akt jawnych oraz 122 tomach akt wydzielonych.

W 2013 roku Wojskowa Prokuratura Okręgowa w Warszawie otrzymywała na bieżąco kolejne opinie biegłych. Jako przykład można podać opinie otrzymane z Centralnego Laboratorium Kryminalistycznego Policji z przeprowadzonych badań chemicznych na obecność pozostałości śladów materiałów wybuchowych i substancji będących produktami ich degradacji między innymi na szczątkach samolotu Tu-154M nr boczny 101 oraz mechanoskopijnych w zakresie badania struktury fragmentów metali zabezpieczonych z pnia brzozy i struktury fragmentów metali zabezpieczonych z konstrukcji lewego skrzydła samolotu Tu-154M nr boczny 101 jak i procesu niszczenia drzewa (brzozy), w które miało uderzyć lewe skrzydło wskazanego wyżej statku powietrznego.

Nadto Wojskowa Prokuratura Okręgowa w Warszawie otrzymała ze Służby Wywiadu Wojskowego uzupełniającą opinię w zakresie analizy teledetekcyjnej zobrazowania i ortofotomapy satelitarnej WV-1 z 05 kwietnia 2010 roku oraz zobrazowania i ortofotomapy satelitarnej WV-2 z 12 kwietnia 2010 roku rejonu lotniska Smoleńsk – Północny.

Ponadto otrzymano sądowo medyczne opinie dotyczące ekshumowanych dotychczas ofiar katastrofy.

Niezależnie od powyższego Wojskowa Prokuratura Okręgowa w Warszawie aktualnie oczekuje jeszcze na kilkanaście opinii specjalistycznych, w tym:

- opinii fonoskopijnych Instytutu Ekspertyz Sądowych w Krakowie dotyczących
  - a) kopii nagrania urządzenia obiektywnej kontroli pracy grupy kierowania lotami lotniska Smoleńsk „Siewiernyj”,
  - b) kopii nagrania pokładowego rejestratora dźwięku z samolotu JAK-40,
- genetycznych i toksykologicznych próbek pobranych z ciał ofiar katastrofy (materiał otrzymano z Federacji Rosyjskiej w sierpniu 2012 roku),

- zespołu biegłych w zakresie stwierdzenia okoliczności, przyczyn i przebiegu katastrofy samolotu Tu-154M numer boczny 101 z byłego 36 Specjalnego Pułku Lotnictwa Transportowego w Warszawie (opinia kompleksowa).

W dalszym ciągu w śledztwie, pod zarzutami z art. 231 § 1 kk, pozostaje dwóch byłych żołnierzy funkcyjnych z byłego 36 Specjalnego Pułku Lotnictwa Transportowego.

Prokurator prowadzący przedmiotowe śledztwo dwukrotnie przebywał w 2013 roku na terenie Federacji Rosyjskiej, to jest na przełomie lutego i marca oraz lipca i sierpnia. Dokonywał z udziałem polskich biegłych czynności procesowych m.in. dotyczących ponownych oględzin wraku samolotu Tu-154M nr boczny 101. W trakcie tych oględzin zabezpieczono około 500 próbek, wymazów, wycinków, które następnie przekazano CLKP do specjalistycznych badań.

Na bieżąco wykonywane były czynności, których efektem jest sporządzenie kolejnych pięciu uzupełniających wniosków o pomoc prawną, celem przeprowadzenia określonych czynności, w tym z udziałem prokuratorów Wojskowej Prokuratury Okręgowej w Warszawie oraz polskich biegłych.

Nadto w 2013 roku, na różnych etapach niniejszego śledztwa, zaangażowanych w wykonywanie czynności procesowe było sześciu prokuratorów wojskowych jednostek organizacyjnych prokuratury.

#### I. W zakresie postępowania przygotowawczego.

W 2013 r. wojskowe jednostki organizacyjne prokuratury prowadziły 2 180 spraw o przestępstwa i wykroczenia<sup>1</sup>. Wśród nich były:

- sprawy karne o przestępstwa (osobowe i bezosobowe) – 1 273,
- odmowy wszczęcia postępowania przygotowawczego – 471,
- sprawy o wykroczenia – 436.

---

<sup>1</sup> W rozdziale przedstawiono dane statystyczne dotyczące niektórych wyników pracy prokuratur wojskowych w zakresie postępowania przygotowawczego w 2013 r. z uwzględnieniem działalności byłych wojskowych prokuratur garnizonowych w: Bydgoszczy, Elblągu i Zielonej Górze, które na mocy rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej z dnia 10 grudnia 2012 r. w sprawie zniesienia Wojskowej Prokuratury Garnizonowej w Bydgoszczy, Wojskowej Prokuratury Garnizonowej w Elblągu i Wojskowej Prokuratury Garnizonowej w Zielonej Górze oraz zmiany rozporządzenia w sprawie utworzenia oraz ustalenia siedzib i terytorialnego zakresu działania wojskowych jednostek organizacyjnych prokuratury (Dz.U. z 2013 r., poz. 14), z dniem 1 kwietnia 2013 r. zostały zniesione i począwszy od tej daty nie funkcjonują w strukturze wojskowych jednostek organizacyjnych prokuratury.

Zakończono łącznie 1 971 spraw, w tym: 1 086 spraw o przestępstwa, wydano 471 postanowień o odmowie wszczęcia postępowania przygotowawczego oraz zakończono 414 spraw o wykroczenia.

W zakończonych sprawach o przestępstwa – bez odmów (1 086) podejrzanych było 551 osób. Wśród nich odnotowano:

- 500 osób wojskowych,
- 11 pracowników cywilnych wojska,
- 40 innych osób cywilnych.

Sprawy o przestępstwa przeciwko 285 osobom (51,7%) skierowano do sądu z aktem oskarżenia, a wobec dalszych 86 osób (15,6%) postępowanie przygotowawcze zakończono złożeniem wniosku o warunkowe umorzenie.

Sposób zakończenia 1 086 spraw o przestępstwa (bez odmów) przedstawiał się następująco:

- |   |                             |
|---|-----------------------------|
| – akt oskarżenia  | – 234 sprawy (21,5% ogółu), |
| – wniosek o warunkowe umorzenie   | – 78 spraw (7,2%),          |
| – umorzenie   | – 431 spraw (39,7%),        |
| <i>w tym z powodu:</i>  |                             |
| – śmierci podejrzanego  | – 1 (0,1%),                 |
| – braku danych dostatecznie uzasadniających<br>popęlnienie czynu przestępczego                      | – 76 (7,0%),                |
| – niewykrycia sprawcy   | – 56 (5,2%),                |
| – znikomej szkodliwości społecznej czynu  | – 68 (6,3%),                |
| – innego niż wyżej wskazany w tym także art. 31 § 1<br>k.k.   | – 230 (21,1%),              |
| – przekazano – według właściwości – prokuraturze<br>powszechnej lub innym cywilnym organom ścigania | – 128 (11,8%),              |
| – zawieszono postępowanie   | – 58 (5,3%),                |
| – zakończono w inny sposób, niż wyszczególniono powyżej   | – 157 (14,5%).              |

W terminie do 1 miesiąca zakończono postępowanie w 510 sprawach o przestępstwa (47,0% w stosunku do ogółu zakończonych 1086 spraw o przestępstwa – bez odmów), przy czym w 212 z nich czas trwania postępowania nie przekraczał 15 dni kalendarzowych.

Z kolei w terminie powyżej jednego do trzech miesięcy zakończono postępowanie karne w 302 sprawach (27,8%).

W sumie, w okresie nieprzekraczającym 90 dni kalendarzowych zakończono w jednostkach organizacyjnych prokuratury wojskowej 812 spraw o przestępstwa (74,8%).

W terminie powyżej trzech do sześciu miesięcy zakończono postępowanie karne w 167 sprawach, tj. 15,4%, a w terminie od sześciu miesięcy do jednego roku w 58, tj. w 5,3% ogółu spraw.

Pozostałe 49 spraw zakończono w terminie dłuższym niż jeden rok. Terminowość tych spraw przedstawiała się w następujący sposób:

- powyżej roku do dwóch lat – 20 spraw (1,8% ogółu zakończonych),
- powyżej dwóch do pięciu lat – 28 spraw (2,6%),
- powyżej pięciu lat – 1 sprawa (0,1%).

Do załatwienia w 2014 r. pozostało z poprzedniego okresu 187 spraw karnych (osobowych i bezosobowych).

W 2013 r. zakończono ponadto 414 postępowań w sprawach o wykroczenia, których sprawcami było 189 osób wojskowych.

Do rozpoznania przez sądy wojskowe skierowano 128 spraw o wykroczenia (30,9% ogółu spraw).

Kolejne 42 sprawy (10,1%) przekazano – po przeprowadzeniu postępowań – właściwym dowódcom z wnioskiem o ukaranie sprawców wykroczeń w trybie ustawy z dnia 9 października 2009 r. o dyscyplinie wojskowej (Dz. U. Nr 190, poz. 1474).

W pozostałych 244 sprawach o wykroczenia (59,0%) postępowanie zakończono w inny sposób, w tym w 53 z nich nastąpiło przekazanie spraw – według właściwości – powszechnym organom ścigania w związku ze zmianą właściwości.

W 2013 r. osoby tymczasowo aresztowane (17) stanowiły 3,1% ogółu podejrzanych, wobec których zakończono postępowanie przygotowawcze (551).

Z kolei, wobec 32 osób podejrzanych zastosowano inne środki zapobiegawcze, w tym między innymi:

- poręczenie majątkowe – 18 osób,
- dozór przełożonego – 6,
- dozór Policji – 5,
- zawieszenie w czynnościach służbowych – 2.

W stosunku do wskazanych powyżej 32 osób podejrzanych zastosowano łącznie 45 środków zapobiegawczych, gdyż dla zabezpieczenia prawidłowego toku postępowania przygotowawczego zachodziła konieczność zastosowania więcej niż jednego takiego środka wobec danej osoby.

W związku z powyższym, odpowiednie dane statystyczne dotyczące liczby zastosowanych łącznie środków zapobiegawczych przedstawiały się m.in. w następujący sposób:

- poręczenie majątkowe – 18,
- dozór przełożonego – 12,
- dozór Policji – 8,
- zawieszenie w czynnościach służbowych – 5.

Niezależnie od powyższego w 2013 r. prokuratorzy wojskowych jednostek organizacyjnych prokuratury zastosowali w 5 (pięciu) sprawach, w stosunku do 6 podejrzanych, instytucję zabezpieczenia majątkowego. Środek ten, zgodnie z art. 291 § 1 i 2 k.p.k., stosowany jest fakultatywnie jako forma zabezpieczenia wykonania orzeczenia na mieniu podejrzanego. W odniesieniu do wskazanych na wstępie osób podejrzanych zabezpieczono środki pieniężne w łącznej wysokości 424 000 zł.

Dominującymi kategoriami czynów zabronionych, popełnionych przez sprawców, podlegających orzecznictwu sądów wojskowych, w stosunku do których zakończono w 2013 roku postępowanie przygotowawcze były następujące przestępstwa:

- przeciwko obowiązkowi pełnienia służby wojskowej – 111 sprawców,
- przeciwko mieniu (łącznie z mieniem wojskowym) – 95 sprawców,
- przeciwko wiarygodności dokumentów – 36 sprawców,
- przeciwko zasadom pełnienia służby – 31 sprawców,
- przeciwko działalności instytucji państwowych i samorządu terytorialnego – 19 sprawców,
- przeciwko bezpieczeństwu w komunikacji – 15 sprawców.

W kategorii przestępstw wojskowych, a więc czynów zabronionych, których podmiotem może być tylko osoba pełniąca czynną służbę wojskową, zanotowano łącznie 168 sprawców.

Wśród nich było 75 żołnierzy, którzy swoim działaniem dopuścili się przestępstwa samowolnego oddalenia, o jakim mowa w art. 338 k.k.

Przed wszystkim były to czyny polegające na samowolnym opuszczeniu przez żołnierza jednostki (instytucji) wojskowej lub wyznaczonego miejsca przebywania w wymiarze nieprzekraczającym 48 godzin, w rozumieniu postanowień art. 338 § 1 k.k. (odnotowano 65 sprawców).

Znacznie rzadsze były przypadki samowolnego pozostawiania poza jednostką wojskową na okres powyżej 7 dni w rozumieniu dyspozycji art. 338 § 3 k.k. (odnotowano 9 sprawców) oraz czyny zabronione polegające na pozostawianiu poza miejscem pełnienia służby przez okres powyżej 48 godzin do 7 dni, o jakim mowa w art. 338 § 2 k.k. (odnotowano 1 sprawcę).

Do dominujących kategorii przestępstw wojskowych należały też – o czym już wspomniano – przestępstwa przeciwko zasadom pełnienia służby wojskowej.

Ich sprawcy, których odnotowano ogółem 31, dopuszczali się swoim działaniem przede wszystkim czynów polegających na wprawieniu się w stan nietrzeźwości lub odurzenia, po wyznaczeniu do służby bądź będąc w służbie, w rozumieniu postanowień art. 357 § 1 k.k.

Tylko w czterech z wyżej wymienionych przypadków – podobnie jak to miało miejsce w poprzednim okresie sprawozdawczym – żołnierze zawodowi dopuścili się naruszenia zasad pełnienia służby z następstwem zaistnienia szkody, o jakim mowa w art. 356 § 2 k.k.

Ogółem w 2013 r. odnotowano – wyłącznie w prokuraturach wojskowych – 188 wojskowych sprawców przestępstw pospolitych, co nie oznacza rzeczywistego stanu faktycznego w odniesieniu do żołnierzy Sił Zbrojnych RP, gdyż ze względu na wspomnianą zmianę właściwości, większość postępowań przygotowawczych o przestępstwa pospolite, popełnionych przez żołnierzy, była prowadzona przez prokuratorów powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury.

Wśród ogółu wykroczeń, w odniesieniu do których w 2013 r. w wojskowych jednostkach organizacyjnych prokuratury prowadzono postępowania, dominowały wykroczenia:

- z ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi – 112 sprawców,
- przeciwko bezpieczeństwu i porządkowi w komunikacji – 39 sprawców.

Oddział Postępowania Przygotowawczego Naczelnej Prokuratury Wojskowej, jak również Wojskowe Prokuratury Okręgowe w Warszawie i w Poznaniu realizowały w 2013 r. czynności zwierzchniego nadzoru służbowego i procesowego nad postępowaniami przygotowawczymi prokuratur podległych w oparciu o Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 25 listopada 2008 r. – Regulamin wewnętrznego urzędowania wojskowych jednostek organizacyjnych prokuratury i Rozkaz organizacyjny Naczelnej

Prokuratury Wojskowej z dnia 28 sierpnia 2012 r. oraz – od dnia 1 kwietnia 2013 r. – Rozkaz organizacyjny Naczelnej Prokuratury Wojskowej z dnia 19 marca 2013 r.

Oddział Postępowania Przygotowawczego Naczelnej Prokuratury Wojskowej wykonywał czynności kontrolne w ramach zwierzchniego nadzoru służbowego sprawowanego nad postępowaniami karnymi prowadzonymi przez prokuratorów wydziałów śledczych wojskowych prokuratur okręgowych. Łącznie w 2013 r. w zwierzchnim nadzorze służbowym Oddziału pozostawały 82 sprawy (w 2012 r. – 39), z tego 70 z nich objęto nadzorem w 2013 r. ( w 2012 r. – 13 spraw). Ponadto w 105 przypadkach prokuratorzy Oddziału wykonywali czynności w ramach nadzoru procesowego (w 2012 r. – w 29 przypadkach). Znacznie zwiększona ilość spraw objętych zwierzchnim nadzorem służbowym i procesowym wynikała z faktu likwidacji z dniem 1 kwietnia 2013 r. w strukturze Naczelnej Prokuratury Wojskowej Oddziału do Spraw Przeszłości Zorganizowanej (OdSPZ) i przejęcia jego spraw przez Oddział Postępowania Przygotowawczego (OPP), a także z przyjętego w ramach Naczelnej Prokuratury Wojskowej założenia zwiększenia funkcji nadzorczych nad postępowaniami prowadzonymi przez podległe wojskowe prokuratury okręgowe.

Podobnie jak w poprzednich latach, w 2013 r. do stałych zadań Oddziału Postępowania Przygotowawczego należało także sprawowanie monitoringu nad niektórymi kategoriami spraw karnych, określonymi w wykazie przestępstw i zdarzeń objętych obowiązkiem niezwłocznego meldowania do Naczelnej Prokuratury Wojskowej, stanowiącym załącznik do zarządzenia Naczelnego Prokuratora Wojskowego Nr 6 z dnia 18 kwietnia 2013 r. w sprawie nadzoru nad czynnościami prokuratorów wojskowych. Kategorie objęte monitoringiem, to:

1. Przestępstwa określone w rozdziałach XVI i XVII Kodeksu karnego,
2. Gwałtowny zamach lub napad na obiekt wojskowy,
3. Zamach lub napad na wojskowe elementy służby wartowniczej, dyżurnej, konwojowej, ochronnej lub patrolowej,
4. Katastrofy i wypadki lotnicze oraz morskie,
5. Pożar obiektu wojskowego specjalnego znaczenia,
6. Sprawy, w których wszczęto postępowanie karne o przestępstwo z art. 148 kk (także usiłowanie, podżeganie, pomocnictwo),
7. Zdarzenia, w których następstwem jest śmierć żołnierza lub śmierć osoby cywilnej spowodowana przez żołnierza (także usiłowanie samobójstwa),
8. Masowe zatrucia lub epidemiczne zachorowania żołnierzy,
9. Sprawy, w których wszczęto postępowanie karne o zbiorowe zgwałcenie lub zgwałcenie ze szczególnym okrucieństwem,



10. Włamanie do wojskowego pomieszczenia specjalnego lub innego pomieszczenia specjalnego znaczenia,
11. Sprawy, w których wszczęto postępowanie karne o przestępstwo przeciwko mieniu (rozdział XXXV), pozostające w związku z art. 294 § 1 i 2 kk,
12. Sprawy, w których wszczęto postępowanie karne określone w art. 296 kk,
13. Dezercje kwalifikowane,
14. Kradzież (zaginięcie) broni, amunicji lub środków walki,
15. Sprawy, w których wszczęto postępowanie karne przeciwko oficerowi w czynnej służbie wojskowej,
16. Sprawy, w których wszczęto postępowanie o czyn popełniony przez żołnierzy pełniących służbę wojskową poza granicami kraju,
17. Sprawy, w których postępowanie przygotowawcze trwa przez okres przekraczający 6 miesięcy,
18. Sprawy o czyny (zdarzenia), w których pokrzywdzony lub podejrzany jest obywatelem innego państwa,
19. Sprawy o zdarzenia dotyczące wypadków drogowych, związanych z ruchem wojskowych pojazdów mechanicznych, w których uległ uszkodzeniu pojazd należący do placówki dyplomatycznej innego państwa lub jej przedstawiciela,
20. Sprawy przeciwko oficerom i obywatelom innego państwa, przed zastosowaniem przez sąd wojskowy środka zapobiegawczego - aresztu tymczasowego lub wniesieniem aktu oskarżenia (meldunek ponowny - por. pkt 15),
21. Inne sprawy, ze względu na ich rodzaj, charakter i skutki oraz o znacznym stopniu zawilości, a także sprawy pozostające w znacznym zainteresowaniu opinii publicznej.

Dodatkowo stałemu monitorowaniu Oddziału Postępowania Przygotowawczego NPW podlegają również sprawy, w których:

- 1) złożona została skarga na przewlekłość postępowania przygotowawczego,
- 2) postępowanie dotyczyło czynu popełnionego przez funkcjonariusza wojskowych służb specjalnych.

Oddział Postępowania Przygotowawczego prowadzi także bezpośredni monitoring postępowań karnych wszczętych i prowadzonych w strukturach Polskiego Kontyngentu Wojskowego (PKW) w Afganistanie, do czasu przekazania akt postępowania do procedowania wojskowym prokuraturom garnizonowym lub wojskowym prokuratorom okręgowym na terenie Polski. Spraw takich w 2013 r. wszczęto łącznie 102 (61 śledztw i 41 dochodzeń), a w 2012 r. – 154. Zmniejszenie ilości spraw w porównaniu do 2012 r. o 52 sprawy stanowi

istotny pozytywny prognostyk na kolejne lata. Z jednej strony bowiem zmniejszeniu uległa ilość czynów zabronionych popełnianych na szkodę polskich żołnierzy, z drugiej zaś widoczny jest spadek ilości przestępstw popełnianych przez żołnierzy Polskiego Kontyngentu Wojskowego. Podkreślenia wymaga też to, iż w toku dalszego procedowania na terenie Polski, sprawy te w znacznej mierze obejmowane są zwierzchnim nadzorem służbowym prokuratur nadrzędnych, w zależności od ich wagi i zawichości.

Tak ukształtowany system daje pełną wiedzę o najgroźniejszych zdarzeniach i już na wstępnym etapie postępowania umożliwia podejmowanie stosownych działań nadzorczych w tym w zakresie doboru spraw obejmowanych zwierzchnim nadzorem służbowym Naczelnej Prokuratury Wojskowej i wojskowych prokuratur okręgowych.

W ramach realizacji ramowego planu zamierzeń na 2013 r. prokuratorzy Oddziału Postępowania Przygotowawczego prowadzili także badania akt spraw karnych i przygotowywali analizy określonych kwestii pojawiających się w związku z prowadzonymi postępowaniami przygotowawczymi. W szczególności opracowane zostały następujące analizy:

1. Spraw zakończonych w wojskowych prokuraturach okręgowych i wojskowych prokuraturach garnizonowych w 2012 r., w których odmówiono wszczęcia postępowania karnego,
2. Spraw zakończonych umorzeniem na podstawie art. 17 § 1 pkt 3 k.p.k. w zw. z art. 1 § 2 k.k., tj. z uwagi na znikomą społeczną szkodliwość czynu w 2012 r.,
3. Spraw zakończonych w wojskowych prokuraturach okręgowych i wojskowych prokuraturach garnizonowych przekazanych prokuratorowi przez sąd, w celu uzupełnienia śledztwa (dochodzenia), w trybie art. 345 § 1 k.p.k. oraz przeprowadzenia zleconych czynności dowodowych w trybie art. 397 § 1 k.p.k., w latach 2011-2012,
4. Spraw, w których postępowania przygotowawcze zostało zawieszona, według stanu faktycznego na koniec czerwca 2013 r.

Podkreślenia wymaga fakt, iż wymienione analizy przeprowadzono w oparciu o akta główne i nadzoru, co pozwoliło na wypracowanie optymalnych, pełnych i obiektywnych ocen sposobu procedowania w tych sprawach.

W zakresie spraw, w których odmówiono wszczęcia postępowania karnego w 2012 r., ujawnione błędy nie rzutowały na prawidłowość decyzji kończących postępowanie prowadzone w trybie art. 307 § 1 k.p.k. Stosunkowo wysoki procent spraw zakończonych odmową wszczęcia postępowania karnego, wynoszący 24 % ogółu spraw zakończonych

w 2012 r., wynikał z faktu, iż brak było przesłanki procesowej wskazanej w art. 303 k.p.k. do wszczęcia postępowania przygotowawczego. Spośród podstaw prawnych, które legły u podstaw tych decyzji procesowych, największy odsetek stanowił brak znamion czynu zabronionego – art. 17 § 1 pkt 2 k.p.k. - (71%), drugą w kolejności stwierdzenie, iż czynu nie popełniono – art. 17 § 1 pkt 1 k.p.k. (10%), a kolejną - znikoma społeczna szkodliwość czynu – art. 17 § 1 pkt 3 k.p.k. (7%). Pozostałe przesłanki wskazane w art. 17 § 1 k.p.k. zawierały się w liczbie poniżej 4%.

W toku odrębnie przeprowadzonej analizy spraw zakończonych umorzeniem w 2012 r. na podstawie art. 17 § 1 pkt 3 k.p.k. w zw. z art. 1 § 2 k.k., tj. z uwagi na znikomą społeczną szkodliwość czynu, stwierdzono, iż odsetek postępowań przygotowawczych zakończonych w oparciu o wskazaną przesłankę procesową wynosił jedynie 5,9% i tylko w jednym przypadku, na łączną liczbę 97 badanych spraw, zakwestionowano końcową decyzję procesową.

W oparciu o wskazane analizy należy stwierdzić, iż co do zasady brak jest podstaw do kwestionowania prawidłowości procedowania w sprawach zakończonych odmową lub umorzeniem postępowania karnego w oparciu o przesłankę wskazaną w art. 17 § 1 pkt. 3 k.p.k.

Stwierdzona liczba spraw zakończonych w wojskowych prokuraturach okręgowych i wojskowych prokuraturach garnizonowych, przekazanych następnie prokuratorowi przez sąd w celu uzupełnienia śledztwa (dochodzenia), w trybie art. 345 § 1 k.p.k. oraz przeprowadzenia zleconych czynności dowodowych w trybie art. 397 § 1 k.p.k., w latach 2011-2012, w odniesieniu do ogólnej liczby 1065 spraw zakończonych aktem oskarżenia i wnioskiem o warunkowe umorzenie postępowania karnego wskazuje, że kwestie te nie rzutują na ogólny dobry poziom bieżącej pracy prokuratorów wojskowych. Spraw takich zarejestrowano bowiem jedynie 5, przy czym w jednym przypadku postanowienie sądu uchylone zostało przez sąd odwoławczy, co w stosunku do 4 spraw stanowiło odsetek rzędu jedynie 0,4%.

W zakresie badania spraw, w których postępowanie przygotowawcze zostało zawieszono (za okres do końca czerwca 2013 r.) stwierdzono, iż na łączną liczbę 71 spraw poddanych badaniom (95 w analogicznym okresie roku 2012), w 49 przypadkach zawieszono postępowanie z powodu niemożności ujęcia podejrzanych (69%, w 2012 r. - 56.8%), głównie z powodu ich wyjazdu poza granice kraju, przy czym aż 39 z nich dotyczy czynów z art. 338 k.k. (samowolne oddalenia) i z art. 339 k.k. (dezercje, w tym dezercje za granicę). Należy podkreślić, iż jeszcze w trakcie bieżącej analizy postępowań niektóre z nich były podejmowane z uwagi na ustanie przesłanki zawieszenia, bądź sugestie ze strony OPP NPW.

Należy nadmienić, iż według stanu na dzień 31 grudnia 2013 r. w procedowaniu pozostają 24 postępowania karne, w których okres ich trwania przekroczył 1 rok. Spośród nich 10 prowadzonych jest powyżej 1 roku, 6 powyżej 2 lat, 5 powyżej 3 lat, 1 powyżej 4 lat i 2 powyżej 7 lat. Podnieść należy, iż 2 sprawy, w których okres procedowania przekroczył 7 lat, przekazane zostały z prokuratury powszechnej w grudniu 2013 r. W porównaniu do stanu z 31 grudnia 2012 r., w którym zarejestrowano w Wydziale do Spraw Przeszłości Zorganizowanej i Oddziale Postępowania Przygotowawczego łącznie 31 spraw powyżej 1 roku, nastąpił spadek o 7 spraw, tj. o 22,5%. Pokreślić należy, iż sprawy te dotyczą w szczególności zorganizowanych grup przestępczych działających w strukturach Sił Zbrojnych RP, przeprowadzanych przetargów i zamówień o wartości nawet setek milionów złotych i przestępstw urzędniczych, co wpływa na czas ich trwania.

Na łączną liczbę 1273 postępowań karnych w 2013 r. złożone zostały tylko 2 skargi na przewlekłość postępowania przygotowawczego, z czego tylko jedna z nich uwzględniona została przez sąd, co daje odsetek rzędu 0,1%.

W zwierzchnim nadzorze służbowym – tak jak wskazano wcześniej – pozostawały 82 postępowania przygotowawcze (w 2012 r. – 74 łącznie OPP i OdSPZ), co stanowi 13,7 spraw na jednego prokuratora (9,3 spraw w 2012 r.). Zwiększone obciążenie jest wynikiem likwidacji 4 etatów prokuratorskich w OPP i byłym OdSPZ oraz zwiększoną ilością spraw obejmowanych nadzorem w NPW. Podkreślić należy, że wskazani prokuratorzy, oprócz sprawowanego zwierzchniego nadzoru służbowego, badali także akta spraw karnych nieobjętych nadzorem i przygotowywali analizy określonych kwestii pojawiających się w związku z prowadzonymi postępowaniami karnymi, monitorowali sprawy określone w 21 punktach załącznika do zarządzenia Naczelnego Prokuratora Wojskowego Nr 6 z dnia 18 kwietnia 2013 r. w sprawie nadzoru nad czynnościami prokuratorów wojskowych, monitorowali sprawy w których zarządzono czynności z zakresu kontroli operacyjnej i inne. Nadmienić należy, iż sposób sprawowania zwierzchniego nadzoru służbowego określony jest w rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości z dnia 25 listopada 2008 r. Regulamin wewnętrznego urzędowania wojskowych jednostek organizacyjnych prokuratury. Polega on na udzielaniu bezpośrednich konsultacji prokuratorowi prowadzącemu lub nadzorującemu postępowanie przygotowawcze, w szczególności w zakresie kierunków prowadzonego postępowania i efektywnego wykonywania czynności procesowych. W ramach sprawowanego zwierzchniego nadzoru prokurator zapoznaje się z aktami postępowania, zwracając uwagę na realizację celów i zadań postępowania przygotowawczego, w zakresie wskazanym w § 197 cyt. Regulaminu.

Nadto prokuratorzy wykonywali czynności w ramach nadzoru procesowego. Rozpoznawali zażalenia zastrzeżone przez ustawę karnoprosesową do kognicji prokuratora nadrzędnego, a nadto przedłużali śledztwa w trybie art. 310 § 2 k.p.k. zdanie drugie oraz uczestniczyli w posiedzeniach przed sądem w toku postępowań przygotowawczych.

W 2013 r. 6 prokuratorów w Oddziale Postępowania Przygotowawczego Naczelnej Prokuratury Wojskowej zbadało 622 sprawy, w tym 82 sprawy pozostające w zwierzchnim nadzorze służbowym, 416 spraw zakończonych odmową wszczęcia postępowania przygotowawczego, 97 spraw w których postępowanie przygotowawcze umorzono z uwagi na znikomą społeczną szkodliwość czynu, 22 sprawy w których zawieszono postępowanie przygotowawcze, 5 spraw zwróconych przez sąd w celu uzupełnienia postępowania lub przeprowadzenia zleconych czynności dowodowych. Statystycznie zatem w 2013 r. na jednego prokuratora w Oddziale Postępowania Przygotowawczego przypadło 103,5 sprawy.

W zwierzchnim nadzorze służbowym Wojskowych Prokuratur Okręgowych w Warszawie i Poznaniu w 2013 r. pozostawały łącznie 153 sprawy, co w porównaniu z 2012 r., w którym zanotowano 172 sprawy, stanowi spadek o 11 %. Stwierdzony spadek wynika z ogólnej tendencji zmniejszania się ilości spraw rejestrowanych na przestrzeni lat w wojskowych jednostkach organizacyjnych prokuratury, będący wynikiem ograniczenia właściwości rzeczowej oraz istotnej redukcji osobowej Sił Zbrojnych RP.

W 2013 r. wojskowe jednostki organizacyjne prokuratury zakończyły odmową wszczęcia postępowania karnego i umorzeniem postępowania karnego łącznie 902 sprawy (w 2012 r. – 1 006 spraw), w tym odmową wszczęcia postępowania karnego 471 spraw i umorzeniem postępowania karnego 431 spraw. We wskazanych sprawach jedynie w 91 przypadkach złożone zostały środki odwoławcze na decyzje końcowe (10,1 %, a w 2012 r. - 9,6 %). Z czego 66 środków odwoławczych nie zostało uwzględnionych (7,31 % ogółu spraw zakończonych we wskazany sposób, w 2012 r. - 5,96 %), a w dalszych 9 przypadkach uznano zasadność złożonych odwołań i odwołania te uwzględniono (0,99 %, w 2012 r. - 2,08 %). Z kolei 16 środków odwoławczych nie zostało rozpoznanych do dnia 31 grudnia 2013 r. (1,77 w 2012 r. - 1,59 %). Z powyższego zestawienia wynika, iż stabilność postanowień o odmowie wszczęcia postępowania karnego i umorzeniu postępowania wynosi 99,01% (w 2012 r. - 97,92 %).

Prokuratorzy wojskowych prokuratur okręgowych wykonywali też czynności nadzorcze w ramach wyjazdów instruktażowo-kontrolnych do podległych wojskowych prokuratur garnizonowych. Łącznie w 2013 r. zrealizowano 46 wyjazdów (w 2012 r. – 57), co stanowi spadek o 19,3 % (WPO w Warszawie – 21 wyjazdów i WPO w Poznaniu

25 wyjazdów). W ich toku dokonano analizy 1 331 akt spraw karnych ( w 2012 r. 1 819 spraw), co stanowi spadek o 26,8 % (WPO w Warszawie – 653 sprawy i WPO w Poznaniu – 678 spraw). Mniejsza ilość wyjazdów instruktażowo-kontrolnych podyktowana była faktem likwidacji 3 wojskowych prokuratur garnizonowych, zaś mniejsza ilość spraw poddanych badaniom, ogólną tendencją spadku łącznej ilości spraw zarejestrowanych w 2013 r.

Podkreślić należy, iż zakres działań nadzorczych w wydziałach nadzoru nad postępowaniem przygotowawczym wojskowych prokuratur okręgowych jest tak skonstruowany, iż prokuratorzy w trakcie wyjazdów kontrolno – instruktażowych, dokonują wglądu w blisko 100 % akt postępowań przygotowawczych podległych prokuratur, co pozwala na bieżąco korygować ewentualne nieprawidłowości w działaniu nadzorowanych prokuratur.

## II. W zakresie postępowania sądowego.

W 2013 r. prokuratorzy wojskowych jednostek organizacyjnych prokuratury wzięli udział w 1 080 rozprawach i w 1 123 posiedzeniach przed sądami wojskowymi, w ciągu 1 310 dni sesyjnych.

Niezależnie od powyższego prokuratorzy Naczelnej Prokuratury Wojskowej brali udział w 55 rozprawach i 26 posiedzeniach w Izbie Wojskowej Sądu Najwyższego, w ciągu 47 dni sesyjnych.

Łącznie prokuratorzy wojskowych jednostek organizacyjnych prokuratury wzięli udział w 2 284 rozprawach i posiedzeniach, w ciągu 1 357 dni sesyjnych.

Postępowaniem sądowym przed sądami wojskowymi objęte były ogółem 534 osoby, w tym o przestępstwa – 388 i o wykroczenia – 146.

Skazane zostały łącznie 393 osoby, w tym za przestępstwa – 250 i za wykroczenia – 143.

W odniesieniu do 99 osób postępowanie karne warunkowo umorzono. Uniewinnionych zostało łącznie 19 osób, w tym za przestępstwa – 18 i za wykroczenia – 1.

Prokuratorzy wojskowi wnieśli 46 apelacji od wyroków sądów wojskowych, zapadłych wobec 73 osób. Zaskarżono zatem orzeczenia zapadłe względem 13,6 % osób (w 2012 r. – 11,0 %). Wskaźnik skuteczności wszystkich rozpoznanych apelacji prokuratorskich w 2013 r. liczony w odniesieniu do liczby spraw, w których wniesiono ten środek odwoławczy wyniósł 77 %, natomiast co do osób obniżył się do 60 % (w 2012 r. wynosił 78 %).

W 2013 r. Naczelny Prokurator Wojskowy wniósł do Sądu Najwyższego – Izby Wojskowej łącznie 13 kasacji wobec 13 osób. Sąd Najwyższy rozpoznał 12 kasacji. Wszystkie

rozpoznane kasacje zostały uwzględnione. Ich skuteczność wyniosła więc 100%. Jedna kasacja nie została rozpoznana.

W 2013 r. Rzecznik Praw Obywatelskich nie składał kasacji w sprawach należących do kognicji sądów wojskowych.

Prokurator Naczelnej Prokuratury Wojskowej złożył w 2013 r. jedną kasację jako strona w trybie art. 520 § 1 k.p.k., która nie została uwzględniona.

Dwie kasacje w trybie (art. 520 § 1 k.p.k.) złożyli prokuratorzy Wojskowej Prokuratury Okręgowej w Poznaniu i zostały one uwzględnione.

Nadto w 2013 r. przeanalizowano 14 wniosków stron lub ich pełnomocników o wniesienie kasacji. W dwóch z tych wniosków dopatrzone zostały podstawy do zainicjowania postępowania kasacyjnego. W tych sprawach kasacje zostały złożone i uwzględnione przez Sąd Najwyższy.

Prokuratorzy wojskowych prokuratur okręgowych w Warszawie i w Poznaniu oraz Oddziału Postępowania Sądowego Naczelnej Prokuratury Wojskowej brali udział w 2013 r. w 45 postępowaniach związanych ze stosowaniem ustawy z dnia 23 lutego 1991 r. o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego (Dz. U. Nr 34, poz. 149 z 1991 r.), w przedmiocie unieważnienia wyroków historycznych i związanych z tym odszkodowań. Dwadzieścia z wyżej wspomnianych spraw dotyczyło orzeczeń w przedmiocie odszkodowania i zadośćuczynienia za niesłuszne represje karne, natomiast dwadzieścia pięć postępowań związanych było z unieważnieniem orzeczeń historycznych wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego.

Ponadto w 2013 r. prokuratorzy wojskowi uczestniczyli w 704 (w 2012 r. – 1 326) czynnościach z zakresu postępowania wykonawczego.

W okresie sprawozdawczym wpłynęło 5 (w 2012 r. – 11) próśb o ułaskawienie. Naczelny Prokurator Wojskowy, na podstawie art. 565 § 1 k.p.k., przedstawił je Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej wraz ze swoimi wnioskami. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej zgodnie z postulatem Naczelnego Prokuratora Wojskowego, odmówił w 2013 r. zastosowania prawa łaski w trzech przypadkach. Pozostałe wnioski nie zostały jeszcze rozpoznane.

Naczelna Prokuratura Wojskowa oraz wojskowe prokuratury okręgowe wykonywały w 2013 r. czynności nadzorcze nad postępowaniem sądowym podległych prokuratur w oparciu o rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 25 listopada 2008 r. Regulamin wewnętrznego urzędowania wojskowych jednostek organizacyjnych prokuratury (Dz.U. z 2013 r., poz. 990), Rozkaz organizacyjny Naczelnej Prokuratury Wojskowej z dnia 28

sierpnia 2012 r. oraz od dnia 1 kwietnia 2013 r. – Rozkaz organizacyjny Naczelniej Prokuratury Wojskowej z dnia 19 marca 2013 r., a także Zarządzenie Naczelnego Prokuratora Wojskowego Nr 1 z dnia 4 lutego 2011 r. w sprawie udziału prokuratorów wojskowych jednostek organizacyjnych w postępowaniu przed sądami wojskowymi.

Oddział Postępowania Sądowego Naczelniej Prokuratury Wojskowej wykonywał wymienione czynności, kontrolując systematycznie sprawy karne w toku postępowania odwoławczego oraz analizując, w toku badań inspektorskich, działalność wojskowych Prokuratur Okręgowych w Warszawie i w Poznaniu. Zapoznawano się również z nadesłanymi przez wojskowe prokuratury okręgowe innymi materiałami dotyczącymi postępowania sądowo-odwoławczego, w tym sprawozdaniami z wyjazdów instruktazowo – kontrolnych.

Ponadto Oddział Postępowania Sądowego Naczelniej Prokuratury Wojskowej przeprowadził w 2013 r. badanie spraw karnych z oskarżenia prokuratur podległych, zakończonych w roku sprawozdawczym wyrokami uniewinniającymi.

Analiza tej kategorii spraw pozwala na stwierdzenie, że w 2013 r. odnotowano mniejszą liczbę (18) osób prawomocnie uniewinnionych niż w 2012 r. (26). W tym miejscu należy zasygnalizować, że w stosunku do jednej osoby orzeczenie zapadłe w 2013 r. o uniewinnieniu było nieprawomocne. W 2013 r. współczynnik uniewinnień liczony jako stosunek prawomocnych wyroków uniewinniających do wszystkich wydanych orzeczeń sądowych wynosił 3,3% i był minimalnie wyższy od tego z 2012 r. kiedy to ustalił się na poziomie 3,1 %; natomiast współczynnik wszystkich wyroków uniewinniających do ogólnej liczby wyroków uniewinniających (prawomocnych i nieprawomocnych) wyniósł 3,5%.

Dominującą przyczyną uniewinnień była odmienna ocena prawna zachowań oskarżonych dokonana przez sądy. Jak ustalono, współczynnik zaskarżenia uniewinnień utrzymywał się w 2012 r. i 2013 r. w granicach 50%. Nie stwierdzono spraw, w których niesłusznie odstąpiono od zaskarżenia wyroku uniewinniającego.

Niezależnie od oceny wyroków uniewinniających przeprowadzono też kontrole:

1. Spraw karnych, dotyczących przestępstw przeciwko mieniu (łącznie z mieniem wojskowym i rabunkami), z oskarżenia prokuratur wojskowych, w których zapadły prawomocne orzeczenia sądów w okresie od 1 kwietnia 2012 r. do 30 września 2013 r.,
2. Spraw, dotyczących postępowań karnych zawisłych w sądach wojskowych na czas powyżej 3 miesięcy,



3. Spraw karnych zakończonych w okresie od 1 stycznia 2012 r. do 28 lutego 2013 r. wyrokami umarzającymi (w tym częściowo) z powodu znikomej szkodliwości społecznej czynu,
4. Spraw karnych zakończonych w okresie od 1 stycznia 2012 r. do 30 kwietnia 2013 r. orzeczeniami zapadłymi wobec żołnierzy o przestępstwa popełnione poza granicami Polski.

W zaleceniach pokontrolnych w odniesieniu do spraw przeciwko mieniu wskazano na potrzebę utrzymania prawidłowej tendencji zawierania ugód z podejrzanymi, z tym jednakże zastrzeżeniem, by miały one miejsce w postępowaniach o całkowicie wyjaśnionych stanach faktycznych. Za konieczne uznano właściwe uwzględnianie możliwości finansowych oskarżonych przy wnioskowaniu wysokości grzywny i kontynuację składania zażaleń na nieprawidłowe rozstrzygnięcia sądowe w przedmiocie kosztów oraz reagowanie na zbyt łagodne kary.

Oceniając postępowania karne zawisłe w sądach wojskowych na czas powyżej trzech miesięcy, stwierdzić należy, że odnotowano spadek liczby spraw przewlekłych ze 134 w 2012 r. do 122 w 2013 r. Nie odnotowano zaniedbań ze strony prokuratorów, które powodowałyby przewlekłość tych postępowań. Wskazano, aby w każdym przypadku istnienia realnego niebezpieczeństwa przedawnienia zbadać taką sprawę w prokuraturze, w aspekcie wniesienia ewentualnej skargi na przewlekłość w oparciu o unormowania ustawy 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.).

W wyniku analizy spraw karnych prawomocnie zakończonych wyrokami umarzającymi postępowanie karne (w tym częściowo) z powodu znikomej szkodliwości czynu stwierdzono, iż sprawy te stanowią 7,2 % spraw kierowanych do sądu. Uznając, iż odsetek ten jest zbyt wysoki, polecono by sprawy te obligatoryjnie oceniane były przez szefa prokuratury. Sprawy te będą też oceniane ze szczebla Oddziału Postępowania Sądowego Naczelnej Prokuratury Wojskowej – w sposób analogiczny jak te, w których miały miejsce uniewinnienia.

Analiza spraw dotyczących orzeczeń sądowych wobec żołnierzy oskarżonych o przestępstwa popełnione poza granicami Polski dała podstawę do wydania polecenia, aby na każdym etapie prokuratorzy monitorowali tego typu postępowanie przygotowawcze pod kątem występowania przesłanki obrony obowiązkowej z art. 671 § 2 i 3 k.p.k.,

Nadto w Oddziale Postępowania Sądowego Naczelnej Prokuratury Wojskowej we wrześniu 2013 r. zorganizowano i przeprowadzono całodzienne szkolenie dla prokuratorów:

Wojskowych Prokuratur Okręgowych w Warszawie i w Poznaniu oraz wojskowych prokuratur garnizonowych, zajmujących się postępowaniem sądowym, które dotyczyło problematyki najczęściej popełnianych błędów i uchybień, w postępowaniu sądowym i w postępowaniu odwoławczym.

### III. Współpraca krajowa z podmiotami zewnętrznymi.

W 2013 r. wojskowe jednostki organizacyjne prokuratury, zgodnie ze swoim terytorialnym zakresem działania, utrzymywały – podobnie jak w poprzednich okresach sprawozdawczych – bieżący kontakt z dowódcami (szefami) obsługiwanych jednostek (instytucji) wojskowych w zakresie niezbędnym do realizacji ustawowych zadań w zakresie zapobiegania przestępczości i wykroczeniom w Siłach Zbrojnych RP oraz utrzymania na odpowiednim poziomie zasad dyscypliny i porządku wojskowego.

Na szczeblu centralnym Naczelny Prokurator Wojskowy pozostawał w bieżącym kontakcie z Ministrem Obrony Narodowej, Sekretarzem Stanu w Ministerstwie Obrony Narodowej, Szefem Sztabu Generalnego WP oraz dowódcami Rodzajów Sił Zbrojnych i Dyrektorem Departamentu Kadr MON.

Niezależnie od bieżących kontaktów – w Naczelnej Prokuraturze Wojskowej – były opracowywane dla potrzeb wskazanych podmiotów informacje tematyczne o stanie dyscypliny i porządku wojskowego oraz o stanie przestępczości i wykroczeń w wojsku, a także informacje dotyczące kwestii związanych z interpretacją obowiązujących przepisów prawnych i postulowanych działań legislacyjnych, zmierzających do bardziej przejrzystego uregulowania zagadnień istotnych, z punktu widzenia zasad dyscypliny i porządku wojskowego.

Podobne działania, w ramach posiadanych kompetencji, prowadziły odpowiednie struktury terenowe prokuratur wojskowych, utrzymując bieżące kontakty z przedstawicielami dowództw rodzajów Sił Zbrojnych, dowódcami dywizji, brygad i pułków oraz szefami instytucji wojskowych.

Realizowano również – w zakresie posiadanych kompetencji – postanowienia Decyzji Nr 367/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 29 września 2010 r., w sprawie analiz i oceny dyscypliny wojskowej (Dz.Urz. MON z 2010 r. Nr 19, poz. 253), poprzez między innymi opracowanie szeregu tematycznych informacji statystycznych, dla potrzeb kierownictwa wojska i dowódców obsługiwanych jednostek (instytucji) wojskowych.

Dla potrzeb umacniania dyscypliny wojskowej w Siłach Zbrojnych RP Naczelna Prokuratura Wojskowa wydawała co miesiąc informację o stanie przestępczości i wykroczeń w Siłach Zbrojnych RP oraz o ważniejszych wydarzeniach w sferze przestrzegania prawa

i czynnościach pozaprocesowych, którą przesyłano osobom funkcyjnym Sił Zbrojnych RP właściwym do realizacji zadań w omawianym zakresie.

Istotne przedsięwzięcia w zakresie podejmowanych czynności procesowych i zapobiegawczych były na bieżąco konsultowane bądź też uzgadniane – w zależności od potrzeb – z kierownictwem Żandarmerii Wojskowej i Służby Kontrwywiadu Wojskowego.

W zakresie gromadzenia i przetwarzania informacji kryminalnych Naczelną Prokuraturą Wojskową utrzymywano bieżący kontakt z Biurem Krajowego Centrum Informacji Kryminalnych Komendy Głównej Policji.

W zakresie przeciwdziałania zamachom samobójczym w wojsku, a także w zakresie analizy przyczyn i okoliczności tych zdarzeń Naczelną Prokuraturą Wojskową współdziałała – podobnie jak to miało miejsce w poprzednim okresie sprawozdawczym – z Kliniką Psychiatrii i Stresu Bojowego Wojskowego Instytutu Medycznego – Centralnego Szpitala Klinicznego MON, której m.in. udostępniono określone materiały dotyczące przyczyn samobójstw w wojsku ustalonych w oparciu o prowadzone w tym zakresie postępowania przygotowawcze.

Naczelną Prokuraturę Wojskową i podlegli mu prokuratorzy wojskowych jednostek organizacyjnych prokuratury uczestniczyli w 2013 roku w ocenach stanu dyscypliny i porządku wojskowego na różnych szczeblach dowodzenia Sił Zbrojnych RP, w toku których omawiano między innymi kwestie związane z określonymi kategoriami przestępstw popełnianych w Wojsku Polskim.

Kwestii tej poświęcone było również posiedzenie Komisji Obrony Narodowej Sejmu RP, podczas której Naczelną Prokuraturę Wojskową omówił stan przestrzegania prawa w Siłach Zbrojnych.

Naczelną Prokuraturę Wojskową uczestniczył również w zamkniętym posiedzeniu tej Komisji poświęconym działalności Służby Kontrwywiadu Wojskowego.

Niezależnie od powyższego, Naczelną Prokuraturę Wojskową uczestniczył również w posiedzeniu Komisji ds. Służb Specjalnych Sejmu RP poświęconym problematyce związanej z zakresem działalności tej komisji.

Ponadto w 2013 roku Naczelną Prokuraturę Wojskową uczestniczył między innymi w:

- pracach kapituły konkursu „Prokurator Roku”,
- konferencji „Ofiary handlu ludźmi”,
- konferencji „Ochrona danych osobowych i wizerunku ofiary przestępstwa”,
- IV Międzynarodowej Konferencji Antykorupcyjnej,

- uroczystościach poświęconych 95 rocznicy utworzenia Sztabu Generalnego WP.

Z kolei prokuratorzy Naczelnej Prokuratury Wojskowej uczestniczyli między innymi w:

- ogólnopolskiej konferencji „Rola organów bezpieczeństwa publicznego w przeciwdziałaniu przestępczości”,
- inauguracji działalności Stowarzyszenia im. generała broni Władysława Andersa,
- konferencji „Dyrektywy sądowego wymiaru kary”,
- wykładach tematycznych prowadzonych w ramach Wszechnicy Bezpieczeństwa Akademii Obrony Narodowej, poświęconych przyszłości Unii Europejskiej w kontekście bezpieczeństwa Europy oraz uwarunkowaniom bezpieczeństwa Polski,
- organizowanej przez Akademię Obrony Narodowej Międzynarodowej Konferencji – EUCOM nt. „Siły zbrojne Unii Europejskiej”.

Niezależnie od powyższego – z upoważnienia Naczelnego Prokuratora Wojskowego – Wojskowy Prokurator Okręgowy w Warszawie uczestniczył w pracach powołanego przez Prokuratora Generalnego zespołu do opracowania projektu koncepcji porozumienia Prokuratora Generalnego, Komendanta Głównego Policji i Szefa ABW z Ministrem Obrony Narodowej w sprawie współdziałania organów wykonujących czynności procesowe na miejscu katastrofy w ruchu powietrznym z członkami Komisji Badania Wypadków Lotniczych lotnictwa Państwowego.

#### IV. Współpraca międzynarodowa.

Skuteczność i szybkość reagowania prokuratorów wojskowych w sprawach podlegających ich właściwości jest szczególną powinnością wynikającą z umów międzynarodowych, których Polska jest stroną. Przykładem takiej umowy jest umowa między stronami Traktatu Północnoatlantyckiego, dotyczącego statusu ich sił zbrojnych (z 1951 r. ratyfikowana przez Polskę w 1999 r.), z której treści m.in. wynika, że członek sił zbrojnych lub ich personelu cywilnego, ścigany zgodnie z jurysdykcją państwa przyjmującego, jest uprawniony do niezwłocznego i szybkiego procesu, a ewentualne przekazanie jurysdykcji winno następować bez zbędnej zwłoki, co oczywiście również oznacza, że niezbędne postępowanie dowodowe trzeba prowadzić w możliwie najkrótszym terminie.

Aby szybko i skutecznie reagować w sprawach o przestępstwa wojskowe, w wielu przypadkach niezbędna jest wszechstronna wiedza specjalistyczna, w tym znajomość sprzętu wojskowego oraz przepisów wojskowych.

Powyższe z kolei wymaga utrzymania bieżących kontaktów roboczych prokuratorów wojskowych jednostek organizacyjnych prokuratury z przedstawicielami odpowiednich struktur w armiach poszczególnych krajów NATO dla wzajemnej wymiany informacji przydatnych do realizacji wspomnianych celów, a także podejmowania tych kontaktów ze strukturami wojskowymi państw będących członkami wskazanego sojuszu, które bezpośrednio graniczą z naszym terytorium państwowym.

Koniecznym jest też niejednokrotnie, co wymaga szczególnego podkreślenia, wykonywanie czynności w postępowaniu przygotowawczym na terenie jednostek i poligonów wojskowych, zwłaszcza w sytuacji gdy na tych poligonach ćwiczą przedstawiciele innych armii.

Wspomniany powyżej proces specjalizacji i zakres dyspozycyjności będzie się pogłębiać w miarę coraz szerszego zaangażowania naszego kraju – członka NATO – w realizację wspólnych przedsięwzięć wojskowych.

Należy także mieć na uwadze, że w rejonie właściwości prokuratur wojskowych znajdują się też wojskowe struktury wielonarodowe, a w szczególności Wielonarodowy Korpus Północ–Wschód, w skład którego wchodzi jednostki wojskowe duńskie, niemieckie i polskie.

Zatem współpraca prokuratorów wojskowych obsługujących te struktury z odpowiednimi osobami funkcyjnymi jest na bieżąco prowadzona i w 2013 r. przebiegała na podobnych zasadach jak w latach poprzednich w formie spotkań o charakterze roboczym.

Niezależnie od powyższego, w ramach Polskiego Kontyngentu Wojskowego stacjonującego w Islamskiej Republice Afganistanu działa stały przedstawiciel prokuratury wojskowej, który z jednej strony utrzymuje kontakt z odpowiednimi przedstawicielami Islamskiej Republiki Afganistanu w zakresie przestrzegania prawa przez żołnierzy i inne osoby wchodzące w skład tego kontyngentu, z drugiej zaś strony prowadzi czynności w zakresie postępowania przygotowawczego w sprawach przestępstw zaistniałych z udziałem żołnierzy wskazanego kontyngentu, którzy zgodnie z postanowieniami ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o zasadach użycia lub pobytu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej poza granicami kraju odpowiadają za swoje czyny na zasadach przewidzianych w przepisach obowiązujących w kraju.

Na przestrzeni 2013 r. służbę w Polskim Kontyngencie Wojskowym w Islamskiej Republice Afganistanu pełniło trzech prokuratorów wojskowych.

W dniach 8 – 13 września 2013 r. odbyła się w Moskwie Konferencja Międzynarodowego Stowarzyszenia Prokuratorów – AIP, w której m.in. uczestniczył Wojskowy Prokurator Okręgowy w Warszawie. Niezależnie od powyższego w ramach wskazanego wyjazdu zagranicznego Wojskowy Prokurator Okręgowy w Warszawie był również – w tym czasie – członkiem delegacji polskiej prokuratury pod przewodnictwem Prokuratora Generalnego, która w dniu 12 września 2013 r. m.in. na spotkaniu z kierownictwem Komitetu Śledczego Federacji Rosyjskiej omawiała bieżące zagadnienia związane z realizacją wzajemnych wniosków o międzynarodową pomoc prawną w śledztwach dotyczących sprawy katastrofy smoleńskiej. W toku tego spotkania strona polska przekazała stronie rosyjskiej zestawienia aktualnego wówczas stanu realizacji wniosków kierowanych zarówno przez Wojskową Prokuraturę Okręgową w Warszawie, jak i przez Komitet Śledczy Federacji Rosyjskiej. Poruszono też kwestię dotyczącą zwrotu do Polski wraku samolotu Tu-154 M nr boczny 101 oraz jego rejestratorów.

Z kolei w dniach 13-15 listopada 2013 r. odbyła się w Brukseli Konferencja Prokuratorów i Ekspertów Lotniczych zorganizowana przez Europejską Organizację ds. Bezpieczeństwa Żeglugi Powietrznej – EUROCONTROL dotycząca programu „Just Culture”, w której m.in. – ze strony polskiej – uczestniczył Wojskowy Prokurator Okręgowy w Warszawie. Model programu „Just Culture”, wchodzący w skład polityki Kultury Bezpieczeństwa (Safety Culture) w lotnictwie, jest jednym z priorytetów zwiększenia bezpieczeństwa w ruchu powietrznym, poprzez stworzenie modelu współpracy organów ścigania z ekspertami. Model ten został opracowany w oparciu o praktyki powszechnie przyjęte w Holandii i Wielkiej Brytanii. W trakcie konferencji strona polska przedstawiła m.in. uwarunkowania systemu prawa karnego, dotyczące zarówno reguł prowadzonych postępowań karnych, jak też zasad współpracy prokuratorów z komisjami badającymi wypadki i katastrofy lotnicze. W ramach konferencji zorganizowano także warsztaty seminaryjne dotyczące prawidłowej analizy zaistniałych zdarzeń lotniczych, w tym również pod kątem odpowiedzialności karnej osób w nich uczestniczących.

Niezależnie od powyższego, w ramach omawianej działalności, w dniach 12–14 marca 2013 r. Naczelnny Prokurator Wojskowy wraz z towarzyszącymi mu prokuratorami Wojskowej Prokuratury Okręgowej w Warszawie – w ramach polskiej delegacji międzynarodowej pod przewodnictwem Prokuratora Generalnego – przebywał w zagranicznej podróży służbowej w Moskwie w związku z wykonywaniem czynności służbowych związanych z katastrofą samolotu rządowego Tu–154M nr boczny 101 zaistniałą w dniu 10 kwietnia 2010 r., gdzie

odbył wspólnie z towarzyszącymi mu prokuratorami m.in. spotkania z przedstawicielami organów ścigania i prokuratury Federacji Rosyjskiej.

Z kolei, w okresie od 17 lutego do 8 marca 2013 r. prokurator Wojskowej Prokuratury Okręgowej w Warszawie przebywał na terytorium Federacji Rosyjskiej. Prokurator ten prowadził czynności procesowe związane ze wskazaną katastrofą samolotu rządowego Tu-154M nr boczny 101.

Poza tym, prokuratorzy wojskowych jednostek organizacyjnych prokuratury w 2013 r. wykonując czynności w zakresie obrotu prawnego z zagranicą:

- wystąpili z 7 wnioskami o udzielenie pomocy prawnej, w tym:
  - 4 wnioski skierowano do Federacji Rosyjskiej,
  - 3 wnioski skierowano do Stanów Zjednoczonych Ameryki,
- przyjęli do realizacji 6 wniosków o udzielenie pomocy prawnej, w tym:
  - 5 wniosków, które wpłynęły z Federacji Rosyjskiej,
  - 1 wniosek, który wpłynął z Ukrainy.

Podnieść należy, że w 2013 r. skierowano 2 wnioski o przekazanie ścigania karnego sprawców przestępstw odpowiednio do Republiki Litewskiej i Republiki Estońskiej już na etapie postępowania przygotowawczego.

W 2013 r. prokuratorzy wojskowych jednostek organizacyjnych prokuratury nie występowali do właściwych sądów wojskowych o wydanie europejskiego nakazu aresztowania.

#### V. W zakresie gromadzenia, przetwarzania i analizowania danych w systemach informatycznych.

W 2013 r. prokuratorzy wojskowych jednostek organizacyjnych prokuratury, realizując zadania wynikające z ustawy z dnia 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej (Dz.U. Nr 88 poz. 439 ze zm.), oraz mając na względzie postanowienia rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2012 r., w sprawie Programu badań statystycznych statystyki publicznej na rok 2013, dotyczące działalności prokuratur wojskowych, dokonali analizy odpowiednich danych liczbowych w odniesieniu do spraw karnych i o wykroczenia, w oparciu o którą sporządzono w systemie półrocznym i rocznym odpowiednie sprawozdania z działalności poszczególnych prokuratur wojskowych oraz sprawozdanie zbiorcze za wszystkie podległe Naczelnej Prokuraturze Wojskowej struktury organizacyjne – na formularzach PG-P1Kwojsk.

oraz w formie elektronicznej – które następnie przesłano do wskazanego w powołanym programie adresata, w celu dalszego ich przetwarzania dla potrzeb statystyki publicznej.

Gromadzenie, przetwarzanie i analizowanie danych statystycznych dla potrzeb prokuratury i podmiotów zewnętrznych, w tym kierownictwa Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej oraz dowódców Rodzajów Sił Zbrojnych i poszczególnych jednostek wojskowych, odbywało się w prokuraturach wojskowych na bazie systemu informatycznego Naczelnej Prokuratury Wojskowej – ProkStat, wprowadzonego do użytku w wojskowych jednostkach organizacyjnych prokuratury na mocy zarządzenia Naczelnego Prokuratora Wojskowego Nr 4 z dnia 24 marca 2003 r. System ten jest stale modernizowany w zależności od zgłaszanych przez podmioty zewnętrzne zapotrzebowań i w zasadzie umożliwia już na obecnym etapie, dostęp do informacji statystycznej o ruchu spraw osobowych i bezosobowych w poszczególnych prokuraturach wojskowych oraz o osobach podejrzanych i wojskowych sprawcach przestępstw i wykroczeń.

W oparciu o elektroniczne karty rejestracyjne w każdej prokuraturze wojskowej dokonuje się odpowiednich rejestracji statystycznych, które następnie, po przetworzeniu w systemie, są przekazywane drogą elektroniczną do centralnej bazy systemu ProkStat, znajdującej się w Naczelnej Prokuraturze Wojskowej.

Aktualnie dostęp do pełnej centralnej bazy systemu, poza Naczelną Prokuraturą Wojskową, posiada każda z dwóch wojskowych prokuratur okręgowych.

Z kolei wojskowe prokuratury garnizonowe posiadają dostęp do własnych danych zgromadzonych w systemie informatycznym ProkStat.

Niezależnie od powyższego, Naczelna Prokuratura Wojskowa w oparciu o bieżące meldunki statystyczne z podległych prokuratur, sporządzane na odpowiednich formularzach, dokonywała analizy samobójstw w wojsku na bazie odrębnego programu informatycznego, opracowanego i wykorzystywanego w Naczelnej Prokuraturze Wojskowej.

Program ten funkcjonuje w Naczelnej Prokuraturze Wojskowej od 2000 r. i umożliwia przetwarzanie danych dla potrzeb tematycznych informacji statystycznych o zamachach samobójczych żołnierzy Sił Zbrojnych RP zarówno dokonanych, jak też i usiłowanych.

W zakresie realizacji postanowień ustawy z dnia 6 lipca 2001 r. o gromadzeniu, przetwarzaniu i przekazywaniu informacji kryminalnych (Dz.U. z 2010 r. Nr 29, poz. 153 ze zm.), prokuratorzy wojskowych jednostek organizacyjnych prokuratury, zgodnie z zarządzeniem Naczelnego Prokuratora Wojskowego Nr 1 z dnia 17 stycznia 2003 r., przekazywali do Krajowego Centrum Informacji Kryminalnych Komendy Głównej Policji określone w powołanej ustawie informacje kryminalne za pośrednictwem Naczelnej



Prokuratury Wojskowej poprzez stanowisko dostępne KCIK, zlokalizowane w Komendzie Głównej Żandarmerii Wojskowej.

W zależności od potrzeb, jako podmiot uprawniony, prokuratury wojskowe mogą również – w ten sam sposób – kierować do Krajowego Centrum Informacji Kryminalnych odpowiednie zapytania.

Wojskowe jednostki organizacyjne prokuratury nie są połączone wzajemnie siecią PESEL umożliwiającą przekazywanie odpowiednich informacji kryminalnych drogą elektroniczną, dlatego też wypełniane są w poszczególnych prokuraturach wojskowych odpowiednie formularze, zawierające te informacje – w formie papierowej, które następnie są przesyłane do Naczelnej Prokuratury Wojskowej i cyklicznie wprowadzane do elektronicznych kart rejestracyjnych przez urzędnika Naczelnej Prokuratury Wojskowej we wskazanym stanowisku dostępowym.

Naczelną Prokuraturę Wojskową utrzymywała również robocze kontakty z Krajowym Centrum Informacji Kryminalnych Komendy Głównej Policji.

W 2013 r. wojskowe jednostki organizacyjne prokuratury dokonały ogółem 148 rejestracji w Krajowym Centrum Informacji Kryminalnych.

Prokuratury wojskowe realizowały również postanowienia ustawy z dnia 24 sierpnia 2007 r. o udziale Rzeczypospolitej Polskiej w Systemie Informacyjnym Schengen oraz Wizowym Systemie Informacyjnym (Dz.U. Nr 165, poz. 1170 ze zm.), zgodnie z zarządzeniem Naczelnego Prokuratora Wojskowego Nr 9 z dnia 11 marca 2009 r.

Określone w powołanej ustawie obowiązki i uprawnienia przewidziane dla organów prokuratury były realizowane – przez poszczególne prokuratury wojskowe – za pośrednictwem stanowiska dostępowego systemu SIS, zlokalizowanego w Wojskowej Prokuraturze Okręgowej w Warszawie.

Tam też działał telefoniczny punkt kontaktowy z Biurem SIRENE – komórką organizacyjną Komendy Głównej Policji, zapewniającym wymianę odpowiednich informacji podlegających rejestracji w Systemie Informacyjnym Schengen.

W 2013 r. prokuratury wojskowe – podobnie jak to miało miejsce w poprzednim okresie sprawozdawczym – nie zgłaszały odpowiednich wniosków w przedmiocie rejestracji w systemie SIS, gdyż sądy wojskowe nie wydawały w tym czasie europejskich nakazów aresztowania w sprawach będących we właściwości wojskowych jednostek organizacyjnych prokuratury.

VI. W zakresie opiniowania projektów aktów normatywnych oraz podejmowania innych czynności określonych w ustawach.

W 2013 r. prokuratorzy Naczelnej Prokuratury Wojskowej zaopiniowali 210 projektów aktów normatywnych, które wpłynęły od podmiotów zewnętrznych oraz uczestniczyli w 15 konferencjach prawniczych i innych przedsięwzięciach dotyczących tematyki prawa. W Wydziale Prawnym NPW, na potrzeby działalności prokuratur wojskowych wydano łącznie 23 opinie prawne.

Naczelna Prokuratura Wojskowa wystąpiła z wnioskiem do Prokuratora Generalnego o spowodowanie m.in. zmiany przepisu art. 62a ust. 7 ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze, w takim kierunku, aby Prokurator Generalny i Naczelny Prokurator Wojskowy mogli posiadać instrument racjonalnego kształtowania kadry prokuratorskiej w wojsku.

Zaproponowano, aby prokurator wojskowej jednostki organizacyjnej prokuratury, niebędący oficerem, w razie rozformowania lub zmniejszenia stanu etatowego tej jednostki, w której pełni służbę, mógł być powoływany – bez swego wniosku, jak to ma miejsce w chwili obecnej – przez Prokuratora Generalnego na równorzędne stanowisko lub za swoją zgodą na niższe stanowisko prokuratora powszechnej jednostki organizacyjnej prokuratury, jeżeli nie ma innych przeszkód prawnych.

W Prokuraturze Generalnej prowadzone są prace nad ww. wnioskiem Naczelnego Prokuratora Wojskowego.

W ramach prowadzonej działalności pozaprocesowej prokuratorzy wojskowi realizowali także – w obsługiwanych jednostkach (instytucjach) wojskowych – różnorodne czynności kontrolno–profilaktyczne, które były ukierunkowane na zwalczanie przyczyn i okoliczności sprzyjających najczęściej notowanym kategoriom przestępstw i wykroczeń oraz na zapobieganie innym zjawiskom wywierającym niekorzystny wpływ na ogólny stan dyscypliny i porządku wojskowego w Siłach Zbrojnych RP (np. wadliwemu niekiedy funkcjonowaniu służb dyżurnych, wynaturzeniom w sferze stosunków międzyludzkich w środowisku żołnierskim, nadużywaniu alkoholu i spożywaniu środków odurzających, niewłaściwemu stosowaniu w praktyce wojskowego prawa dyscyplinarnego, itp.).

W ramach tej działalności pozaprocesowej – w 2013 r. – podobnie jak miało to miejsce w poprzednich okresach sprawozdawczych – prokuratorzy wojskowi uwzględniali zarówno wytyczne kierownictwa Ministerstwa Obrony Narodowej, dotyczące umacniania dyscypliny w Siłach Zbrojnych RP, jak też wnioski wynikające z ocen stanu dyscypliny wojskowej, dokonywanych okresowo na wszystkich szczeblach dowodzenia Sił Zbrojnych RP. I tak, w 2013 r. wojskowe jednostki organizacyjne prokuratury, w ramach działalności

profilaktyczno–kontrolnej, uwzględniły założenia zatwierdzonej przez Ministra Obrony Narodowej Strategii umacniania dyscypliny, przeciwdziałania uzależnieniom oraz zapobiegania patologiom społecznym w Siłach Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2010–2015.

Kierowano się przy tym zawartym w omawianej Strategii stwierdzeniem, iż „zapewnienie przestrzegania dyscypliny wojskowej oraz ochrona porządku prawnego to zasadnicze zadania prokuratury wojskowej oraz Żandarmerii Wojskowej”.

Wśród podejmowanych czynności pozaprosesowych w 2013 r. realizowana była – wzorem lat poprzednich – m.in. działalność kontrolna, w ramach której wojskowe jednostki organizacyjne prokuratury przeprowadzają – w obsługiwanych jednostkach wojskowych – zgodnie z postanowieniami art. 115 ust. 3 ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze – tematyczne kontrole przestrzegania prawa, ukierunkowane głównie na zbadanie prawidłowości przestrzegania odpowiednich przepisów prawa, regulujących podstawowe dziedziny życia wojskowego przez wojskowe osoby funkcyjne oraz na ustalenie aktualnego stanu dyscypliny i porządku wojskowego, w poszczególnych jednostkach wojskowych, różnego szczebla podporządkowania.

W ramach tej działalności zrealizowano między innymi 82 czynności kontrolne, w toku których stwierdzono pewne nieprawidłowości będące podstawą do sporządzenia 6 pisemnych wystąpień i 1 sprzeciwu prokuratorskiego, skierowanych następnie do właściwych dowódców wojskowych.

Nadmienić przy tym należy, że w środkach prokuratorskiego reagowania obok ujawnionych uchybień wskazano ich przyczyny oraz osoby winne zaniedbań, a także sformułowano odpowiednie wnioski w zakresie przeciwdziałania podobnym sytuacjom w przyszłości.

Niezależnie od prowadzonych działań realizowanych w ramach prokuratorskiej kontroli przestrzegania prawa, prokuratorzy wojskowych jednostek organizacyjnych prokuratury w 2013 r. m.in.: przeprowadzili 3089 spotkań z kadrą zawodową i pozostałymi żołnierzami, poświęconych głównie problematyce kształtowania świadomości prawnej w środowisku wojskowym, w toku których zaznajamiali uczestników z obowiązującymi przepisami prawa, a w szczególności z zasadami odpowiedzialności karnej za przestępstwa wojskowe i pospolite, a także z zasadami stosowania ustawy z dnia 9 października 2009 r. o dyscyplinie wojskowej i wydanych na jej podstawie aktów wykonawczych.

Zaznaczyć przy tym należy, że wskazane spotkania z kadrami zawodową obsługiwanych jednostek wojskowych przeprowadzono przede wszystkim na prośby dowódców obsługiwanych jednostek.

Prokuratorzy wojskowi ponadto uczestniczyli w 91 odprawach i naradach poświęconych analizie dyscypliny.

W ramach prowadzonej działalności pozaprocesowej prokuratorzy wojskowi – zgodnie z posiadaną właściwością – realizowali także w 2013 r. postanowienia decyzji Nr 367/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 29 września 2010 r. w sprawie analiz i ocen dyscypliny wojskowej (Dz.Urz. MON z 2010 r. Nr 19, poz. 253), a w szczególności omawiali na bieżąco z dowództwami obsługiwanych jednostek (instytucji) wojskowych stan dyscypliny i kwestie ujawnionych naruszeń prawa oraz udostępniali określone dane liczbowe dotyczące tych naruszeń w formie odpowiednich informacji statystycznych.

Współdziałając z dowództwami obsługiwanych jednostek (instytucji) wojskowych prokuratorzy wojskowych jednostek organizacyjnych prokuratury w 2013 r. – podobnie jak to miało miejsce w poprzednim okresie sprawozdawczym – w szczególności:

- prowadzili spotkania informacyjne w ramach szkolenia uzupełniającego kadry zawodowej i pracowników wojska, na temat odpowiedzialności żołnierzy i pracowników wojska za popełnione przestępstwa (wykroczenia) skarbowe, ze szczególnym uwzględnieniem zmian wprowadzonych w przepisach karnych i dyscyplinarnych ustawą z dnia 5 grudnia 2008 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 237, poz. 1651),
- uczestniczyli – w ramach przedsięwzięć instruktorsko-metodycznych kadry dowódczej realizowanych w jednostkach wojskowych – w zajęciach na temat roli, uprawnień i obowiązków przełożonych w procesie karnym oraz w reagowaniu dyscyplinarnym, z uwzględnieniem zmian zachodzących w prawie karnym i innych przepisach dotyczących dyscypliny wojskowej,
- prowadzili szkolenia instruktorsko-metodyczne rzeczników dyscyplinarnych na temat prawidłowego przebiegu postępowań dyscyplinarnych oraz szkolenia obsługi izb zatrzymań na temat postępowania z żołnierzami osadzonymi w stanie nietrzeźwości, zatrzymanymi, a także osobami skazanymi albo tymczasowo aresztowanymi.

W ramach prokuratorskiego reagowania na uchybienia stwierdzone w toku prowadzonych spraw karnych i o wykroczenia oraz działalności pozaprocesowej wojskowi

prokuratorzy skierowali łącznie 27 wystąpień i 2 sprzeciwy, w których oprócz zasygnalizowania zaistniałych nieprawidłowości wskazali osoby odpowiedzialne za ten stan rzeczy, przyczyny nieprawidłowości i formy przeciwdziałania w przyszłości podobnym naruszeniom prawa.

Ogółem w okresie 2013 r. prokuratorzy wojskowi wykonali 4 701 czynności profilaktyczno–kontrolnych, tj. o 3 138 mniej niż w poprzednim okresie sprawozdawczym.

Działalność ta była proporcjonalna do liczby zanotowanych w wojskowych jednostkach organizacyjnych spraw karnych i o wykroczenia, która uległa na przestrzeni minionego roku istotnemu zmniejszeniu w stosunku do wcześniejszych okresów sprawozdawczych.

Liczba zrealizowanych czynności pozaprocesowych była także adekwatna do potrzeb zgłaszanych przez dowódców obsługiwanych jednostek, które z kolei wynikają ze zmniejszonych stanów osobowych Sił Zbrojnych RP i wyższej świadomości prawnej kadry zawodowej wojska, kształtowanej nie tylko przez prokuratorów wojskowych, ale również przez aparat dowódczy jednostek i instytucji wojskowych oraz działalność szkoleniową, w tym także poprzez odpowiedni proces kształcenia w uczelniach wojskowych.

Przedstawione powyżej wyniki statystyczne korespondowały z obiektywnymi przesłankami wpływającymi na liczbę zrealizowanych czynności profilaktyczno-kontrolnych.

Wpływające do wojskowych jednostek organizacyjnych prokuratury petycje oraz skargi i wnioski osób fizycznych, podlegały załatwieniu zgodnie z przepisami działu VIII Kodeksu postępowania administracyjnego oraz rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji, przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków (Dz.U. Nr 5, poz. 46), a także rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 2 listopada 2004 r. w sprawie określenia szczegółowego sposobu i trybu postępowania prokuratorów wojskowych przy wnoszeniu sprzeciwów i wystąpień oraz przeprowadzaniu kontroli przestrzegania prawa (Dz.U. Nr 249, poz. 2502).

W 2013 r. do prokuratur wojskowych wpłynęło w trybie skargowym łącznie 19 skarg, w tym 16 od osób cywilnych i 3 od żołnierzy zawodowych.

Wszystkie skargi zostały wniesione w formie pisemnej.

Nie odnotowano skarg wniesionych do prokuratur wojskowych w formie ustnej.

W prokuraturach we własnym zakresie załatwiono 14 skarg, w tym w sposób negatywny – 9, a w inny sposób – 5.

Pozostałe 5 skarg przekazano w trybie przewidzianym w art. 231 k.p.a. według właściwości innym organom państwowym.

Wniesione skargi najczęściej dotyczyły spraw:

- niewłaściwego – zdaniem skarżących – funkcjonowania określonych instytucji i urzędów wojskowych (8),
- emerytalno – rentowych (2),
- zwolnień ze służby wojskowej (2),
- niewłaściwych – zdaniem skarżących – stosunków panujących w jednostkach wojskowych (2).

W ramach czynności pozaprosesowych Naczelnego Prokuratora Wojskowego, w oparciu o § 11 w zw. z § 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 9 czerwca 2011 r. w sprawie sposobu realizacji kompetencji prokuratora w zakresie nadzoru nad czynnościami operacyjno-rozpoznawczymi (Dz.U. Nr 121, poz. 692), sprawował w 2013 r. stałe zastępstwo Prokuratora Generalnego w zakresie uprawnień wynikających z art. 31 ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. o Żandarmerii Wojskowej i wojskowych organach porządkowych oraz art. 31, 33 i 34 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego.

Zgodnie z przywołanymi wyżej przepisami ustawy o Żandarmerii Wojskowej i wojskowych organach porządkowych, tego rodzaju zadania realizowali również wojskowi prokuratorzy okręgowi w Warszawie i w Poznaniu.

Podejmowane w tym zakresie czynności sprowadzały się przede wszystkim do wyrażania zgody na zastosowanie kontroli operacyjnej umożliwiającej uzyskanie w sposób niejawnym informacji i dowodów służących realizacji celów określonych w art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. o Żandarmerii Wojskowej i wojskowych organach porządkowych oraz art. 5 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego.

W całym 2013 r. uprawnieni prokuratorzy wojskowych jednostek organizacyjnych prokuratury otrzymali łącznie 44 wnioski o zastosowanie kontroli operacyjnej wobec 51 osób. Dziesięć spośród nich, dotyczących 10 osób, nie uzyskało zgody prokuratorów wojskowych. Do właściwych sądów wojskowych skierowano ostatecznie 34 wnioski o zastosowanie kontroli operacyjnej w stosunku do 41 osób. Jeden wniosek wobec 1 osoby nie został uwzględniony przez sąd.

Niezależnie od powyższego w 2013 r. prokuratorzy wojskowi złożyli 1 wniosek o zarządzenie kontroli i utrwalenie rozmów telefonicznych w stosunku do 1 osoby (art. 237 k.p.k.), który został uwzględniony przez sąd.

Oprócz tego prokuratorzy wojskowych jednostek organizacyjnych prokuratury złożyli w 2013 r. 14 wniosków o zastosowanie tzw. zgody następczej, wobec 176 osób. Wszystkie wymienione wyżej wnioski zostały złożone w oparciu o materiały uzyskane w toku uprzednio przeprowadzonych kontroli operacyjnych. Wojskowe sądy okręgowe zastosowały w tych przypadkach kontrolę następczą wobec 154 osób (nie zgadzając się na nią wobec 2 osób). Wyjaśnić należy, iż prokuratorzy wojskowi złożyli środki odwoławcze od pięciu nieuwzględnionych przez sądy wojskowe wniosków o wyrażenie zgody następczej wobec 20 osób. W jednym przypadku sprawa oczekuje na rozstrzygnięcie Izby Wojskowej Sądu Najwyższego, a w 4 przypadkach sprawy oczekują na rozpoznanie w wojskowym sądzie okręgowym, po uchyleniu postanowienia o odmowie udzielenia zgody następczej przez Izbę Wojskową Sądu Najwyższego.

Nie występowano natomiast do sądu o wyrażenie zgody następczej w trybie art. 237a k.p.k.

Wojskowe jednostki organizacyjne prokuratury w 2013 r. realizowały również postanowienia ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.). W 2013 r. do prokuratur wojskowych wpłynęło ogółem 10 wniosków o udzielenie określonej informacji publicznej, których autorem było 7 osób oraz 1 stowarzyszenie.

Wszystkie wnioski zostały załatwione w ustawowo przewidzianym terminie, tj. udzielono wnioskodawcom określonej informacji publicznej, względnie poinformowano, iż prokuratury wojskowe nie posiadają informacji w żądanym zakresie z jednoczesnym wskazaniem organu właściwego, do którego należy się zwrócić o udzielenie stosownej informacji. Pozytywnie załatwiono 9 wniosków, a jeden w inny sposób, tj. wskazano wnioskodawcy odpowiedni organ.

W ramach realizacji ustawowych obowiązków wynikających z postanowień art. 14 b-e ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze (Dz.U. z 2011 r. Nr 270, poz. 1599 ze zm.) czterech prokuratorów Naczelnej Prokuratury Wojskowej, pełniących funkcje wizytatorów, dokonało oceny kwalifikacji kandydatów na określone stanowiska prokuratorskie, obwieszczono w 2013 r. w dwóch wojskowych prokuraturach garnizonowych oraz w dwóch wojskowych prokuraturach okręgowych i w Naczelnej Prokuraturze Wojskowej. Łącznie ocenie poddano 33 kandydatów, w stosunku do których, w każdym przypadku szczegółowo przeanalizowano co najmniej pięćdziesiąt akt spraw różnych kategorii, wybranych losowo spośród wymienionych przez danego kandydata w stosownym wykazie. Ogółem wizytatorzy zbadali w 2013 r. akta ponad 1600 spraw, najczęściej wielotomowych, prowadzonych przez

kandydatów ubiegających się o określone stanowiska prokuratorskie, wydając m.in. na ich podstawie określone oceny kwalifikacyjne do zajmowania wolnego stanowiska prokuratorskiego, w tym również w dwóch przypadkach rozpatrując uwagi kandydatów, którzy mieli zastrzeżenia do uprzednio wydanych ocen.

Na podstawie upoważnienia Prokuratora Generalnego Nr 36/2013 z dnia 19 września 2013 r. zespół wizytacyjny złożony z prokuratorów i urzędników Naczelnej Prokuratury Wojskowej przeprowadził w dniach 18-29 listopada 2013 r. wizytację Wojskowej Prokuratury Okręgowej w Poznaniu.

W toku omawianej wizytacji została również przeprowadzona okresowa ocena pracy prokuratorów w oparciu o rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 18 lipca 2013 r. w sprawie okresowej oceny pracy i opracowania indywidualnego planu rozwoju zawodowego prokuratora (Dz.U. z 2013 r., poz. 1011).

Zakresem badania objęto działalność Wojskowej Prokuratury Okręgowej w Poznaniu w okresie od 1 stycznia 2012 r. do 31 października 2013 r. We wskazanym okresie w Wojskowej Prokuraturze Okręgowej w Poznaniu zarejestrowano 103 sprawy, zaś z późniejszego okresu pozostało 28 spraw. Łącznie więc wizytacją objęto 131 spraw, w tym 105 zakończonych i 26 postępowań pozostających w biegu. Nie dopatrzone się przy tym uchybień w zakresie zasadności wszczęcia postępowania przygotowawczego, jak również nie odnotowano przypadku wdrożenia czynności procesowych wbrew treści art. 17 § 1 k.p.k. W badanych sprawach nie ujawniono też istotnych przypadków nieprzestrzegania gwarancji procesowych stron lub innych uczestników postępowania, w szczególności dotyczących możliwości i sposobu zaskarżenia wydanej decyzji.

W zakresie postępowania sądowego nie ujawniono istotnych uchybień skutkujących obniżeniem dotychczasowej bardzo dobrej oceny pracy na tym odcinku działalności prokuratury.

W odniesieniu do kompleksowej oceny Wojskowej Prokuratury Okręgowej w Poznaniu zespół wizytacyjny uznał, że prokuratura wykonuje zadania na więcej niż dobrym poziomie.



## **XI. Działalność prokuratorów Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu**

Komisja Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu działając w strukturach Instytutu Pamięci Narodowej, jako wyodrębniona część Prokuratury funkcjonuje w oparciu o ustawę z dnia 18 grudnia 1998 r. o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu (t.j.Dz. U. z 2007 r. nr 63 poz. 424 z późn. zm. – zwaną dalej u.i.p.n.), ustawę z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze, przepisy Kodeksu postępowania karnego oraz Regulamin organizacyjny Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu (Zarządzenie nr 36/11 z 13 września 2011 roku Prezesa IPN-KŚZpNP). Uwzględniając uwarunkowania wskazanych aktów prawnych, działalność śledcza prokuratorów Komisji Ścigania jest powiązana z działalnością w zakresie dokumentowania historiograficznego funkcjonowania totalitaryzmu państw XX wieku prowadzoną przez Instytut Pamięci Narodowej.

Właściwość rzeczową Głównej Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu regulują przepisy art. 45 ust 1 w związku z art. 1 pkt. 1 lit. a ustawy o u.i.p.n i art. 45 a u.i.p.n., a właściwość miejscową art. 4 ust.2 u.i.p.n i Zarządzenie 12/01 Dyrektora Głównej Komisji. Prokuratorzy Komisji Ścigania prowadzą postępowania o czyny popełnione na osobach narodowości polskiej lub obywatelach polskich innych narodowości, w okresie od 1 września 1939 r. do 31 lipca 1990 r., będące zbrodniami nazistowskimi, zbrodniami komunistycznymi lub innymi przestępstwami stanowiącymi zbrodnie przeciwko pokojowi, ludzkości lub zbrodnie wojenne oraz o występki określone w art. 54 i 55 powoływanej ustawy, które dotyczą „kłamstwa oświęcimskiego” oraz związane są z ochroną dokumentów podlegających przekazaniu Instytutowi Pamięci Narodowej. Do prokuratorów Instytutu Pamięci Narodowej zgodnie z dyspozycją art. 47 ust. 6 u.i.p.n stosuje się, w sprawach nieuregulowanych przez tę ustawę, przepisy ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze.

Dwustopniowa struktura organizacyjna składa się z 11 Oddziałowych Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu w: Białymstoku, Gdańsku, Lublinie, Łodzi, Katowicach, Krakowie, Poznaniu, Rzeszowie, Szczecinie, Warszawie i we Wrocławiu. W strukturach instytutu funkcjonują Delegatury w Olsztynie, Bydgoszczy, Kielcach, Radomiu, Gorzowie Wielkopolskim, Koszalinie, Opolu, gdzie obowiązki pełnią prokuratorzy właściwych miejscowo komisji w Białymstoku, Gdańsku, Krakowie, Lublinie, Szczecinie i Wrocławiu.

Główna Komisja Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu z siedzibą w Warszawie jest jednostką nadrzędną nad Oddziałowymi Komisjami Ścigania Zbrodni

przeciwko Narodowi Polskiemu. Dyrektor Głównej Komisji stojący na czele pionu śledczego IPN jest jednocześnie jednym z Zastępców Prokuratora Generalnego oraz przełożonym służbowym i dyscyplinarnym prokuratorów komisji.

W Głównej Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu nie zmieniła się liczba stanowisk funkcyjnych i jest ich 13. Stanowiska funkcyjne to: jedenastu Naczelników oddziałowych komisji, Naczelnik Wydziału Nadzoru nad śledztwami Głównej Komisji i Dyrektor Głównej Komisji. Osoby pełniące funkcje kierownicze nie posiadają zastępców. Z uwagi na specyfikę rozwiązań ustrojowych przyjętych w u.i.p.n. Główna Komisja Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu stanowiąca jeden z pionów merytorycznych Instytutu Pamięci Narodowej, nie dysponuje oddzielnym budżetem, samodzielną obsługą budżetową, kadrową i administracyjną. Wskazane kwestie pozostają w dyspozycji Prezesa IPN i dyrektorów poszczególnych Oddziałów Instytutu. W oddziałowych komisjach ścigania obowiązki służbowe wykonywało 47 pracowników sekretariatów, w Głównej Komisji pracowało 7 osób. Pracownicy sekretariatów obsługujących prokuratorów Komisji Ścigania w zakresie niezwiązanym z czynnościami dotyczącymi prowadzonych postępowań nie podlegają naczelnikom komisji i Dyrektorowi Głównej Komisji. Pracownicy sekretariatów Komisji Ścigania, mimo że realizują zadania określone w Zarządzeniu 5/10 Prokuratora Generalnego z 31 marca 2010r. w sprawie organizacji i zakresu działania sekretariatów oraz innych działów administracji w powszechnych jednostkach organizacyjnych prokuratury, nie są pracownikami Komisji Ścigania, lecz Oddziałów i Centrali Instytutu Pamięci Narodowej, a ich przełożonymi są odpowiednio Dyrektor Generalny IPN i dyrektorzy oddziałów. Nie mają do nich zastosowania przepisy ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o pracownikach sądów i prokuratury (Dz. U. nr 162 poz.1125 z późn. zm.), a ich status prawny normują uregulowania zawarte w ustawie o pracownikach urzędów państwowych.

Zakres obowiązków prokuratorów w 2013 r., nie uległ zmianie w porównaniu do stanu opisanego w sprawozdaniach w latach ubiegłych. Podkreślenia wymagają odrębności występujące w pracy śledczej prokuratorów Komisji Ścigania w porównaniu do prokuratorów powszechnych jednostek organizacyjnych wskazane w art. 45, 45a, 48, 49 u.i.p.n. Przepisy te w sposób szerszy określają cele postępowań karnych prowadzonych w Komisji Ścigania poprzez dodatkowe podkreślenie, że celem śledztwa jest również wszechstronne wyjaśnienie okoliczności sprawy, a w szczególności ustalenie osób pokrzywdzonych. Rozwiązanie to zobowiązuje prokuratorów do kontynuowania postępowania, mimo stwierdzenia negatywnej przesłanki w postaci śmierci sprawcy, przy jednocześnie zachowanej w pełnym zakresie powszechnie obowiązującej zasadzie legalizmu. Odmienne określono terminy dla

prowadzenia czynności sprawdzających, wydłużając ten okres do 3 miesięcy oraz zastępując przedłużenia okresu trwania śledztwa obowiązkiem składania w trzymiesięcznych okresach sprawozdań z biegu prowadzonych postępowań prokuratorom nadzrędnym z Głównej Komisji. Wyłączono stosowanie art. 310 k.p.k., co do czasu trwania prowadzonych postępowań. Obowiązujące regulacje prawne rozszerzają właściwość miejscową poprzez obowiązek prowadzenia śledztw w zakresie czynów wskazanych w art. 1 w pkt 1 lit. a u.i.p.n na osobach narodowości polskiej lub obywatelach polskich popełnionych poza granicami kraju. Wszystkie postępowania przygotowawcze prowadzone w oddziałowych komisjach ścigania są śledztwami osobistymi, a wykonywane w nich czynności procesowe poza sporadycznymi wyjątkami przeprowadzają osobiście referenci sprawy. Dyrektor Głównej Komisji zgodnie z dyspozycją art. 45 ust.10 u.i.p.n samodzielnie wnosi kasację w zastępstwie Prokuratora Generalnego w sprawach w zakresie właściwości rzeczowej Komisji Ścigania. Prokuratorzy Głównej Komisji nie posiadają kompetencji, określonych w art. 8 b ustawy o prokuraturze, uprawniających ich do przejmowania spraw prowadzonych przez prokuratorów podległych i wykonywania czynności procesowych w postępowaniach. Ograniczenie to wynika z uregulowań zawartych w art. 45 ust. 1 u.i.p.n. wskazujących, że śledztwo wszczyna i prowadzi prokurator oddziałowej komisji.

Zatrudnienie prokuratorów w Głównej Komisji i komisjach oddziałowych w 2013 roku kształtowało się następująco. Na dzień 1 stycznia 2013 r. komisja ścigania posiadała 105 etatów prokuratorskich (97 – przypadało na oddziałowe komisje i 8 – na Główną Komisję). Faktycznie w tym dniu obowiązki wykonywało łącznie 91 prokuratorów (84 pracowało w oddziałowych komisjach, a 7 w Głównej Komisji). W dniu 31 grudnia 2013 r., Komisja Ścigania posiadała łącznie 99 etatów prokuratorskich (91 – oddziałowe komisje i 8 – Główna Komisja). Natomiast faktycznie obowiązki wykonywało łącznie 86 prokuratorów, (79 w oddziałowych komisjach i 7 w Głównej Komisji). Dwóch prokuratorów z oddziałowej komisji w Lublinie i Warszawie w 2013 r., było delegowanych do Biura Lustracyjnego. Jak wynika z danych przekazanych przez naczelników oddziałowych komisji w dniu 31 grudnia 2013 r., sześciu prokuratorów przebywało na długotrwałych zwolnieniach lekarskich.

W dniu 1 stycznia 2013 r. w oddziałowych komisjach pozostawały na biegu 1 114 postępowania. W całym okresie sprawozdawczym zarejestrowano 1 193 postępowań, w tym 735 dotyczących zbrodni komunistycznych, 428 zbrodni nazistowskich, 30 śledztwa dotyczące innych przestępstw stanowiących zbrodnie przeciwko pokojowi, ludzkości lub zbrodnie wojenne i z art. 54 - 55 u.i.p.n. W porównaniu do roku ubiegłego nastąpił wzrost wpływu spraw

dotyczących zbrodni komunistycznych (o 31 spraw) przy jednoczesnym spadku ilości spraw dotyczących zbrodni nazistowskich „Zn” i innych „Zi” (odpowiednio o 84 i 6 spraw).

Prokuratorzy Komisji Ścigania w 2013 r., zakończyli 1 286 śledztw, w tym: 769 dotyczących zbrodni komunistycznych (Zk), 474 dotyczących zbrodni nazistowskich (Zn) oraz 43 śledztwa dotyczące innych przestępstw stanowiących zbrodnie przeciwko pokojowi, ludzkości lub zbrodnie wojenne (Zi) i z art. 54-55 u.i.p.n. Sposób zakończenia postępowań kształtował się następująco. Skierowano do sądów 11 aktów oskarżenia, obejmując nimi 11 osób. Postanowieniem o umorzeniu śledztwa zakończono 967 postępowań, w tym 616 na podstawie art. 322 k.p.k., a kolejnych 351 – umorzeniem z innych powodów (art. 17 § 1 pkt 1 – 11 k.p.k.), w 151 przypadkach po przeprowadzeniu postępowania dowodowego w celu wyjaśnienia okoliczności sprawy i ustaleniu osób pokrzywdzonych jako podstawę umorzenia postępowania w całości lub w części wskazywano śmierć sprawców (art. 17§1 pkt 5 k.p.k.). Decyzja o umorzeniu postępowania w całości lub części z uwagi na przedawnienie karalności czynów została podjęta w 41 przypadkach. Postanowienia o odmowie wszczęcia śledztwa wydano w 160 sprawach, a 123 postępowania zakończono w inny sposób. Prokuratorzy Komisji Ścigania w okresie statystycznym zawiesili 25 postępowań przygotowawczych. Odnotować należy, że w przypadku postępowań zawieszonych w 2013 r. nastąpił spadek łącznej liczby spraw zawieszonych z 65 do 57. Na dzień 31.12.2013 r. w oddziałowych komisjach pozostało do załatwienia 1 021 spraw (w 2012 r. spraw takich było 1 114). Prokuratorzy w toku prowadzonych postępowań przygotowawczych przesłuchali 5 922 świadków (w 2012 r. 5 424 osób).

Przedstawione dane pozwalają na stwierdzenie, że średnie roczne obciążenie prowadzonymi śledztwami w 2013r. prokuratora komisji ścigania wynosiło 29,20 spraw, statystycznie prokurator zakończył w tym okresie 16,27 postępowań. Tym samym w 2013 r. odnotowano w porównaniu do 2012 r., wzrost średniego obciążenia i ilości załatwionych spraw przez jednego prokuratora oddziałowej komisji (w 2012 r. średnie krajowe obciążenie na jednego prokuratora pionu śledczego wynosiło 26,68 śledztw, a średnia liczba zakończonych postępowań 14,02).

Prokuratorzy Komisji Ścigania wydali wobec 34 osób postanowienia o przedstawieniu zarzutów, 26 osób przesłuchano w charakterze podejrzanych, wobec 8 osób postanowienia te nie zostały ogłoszone. W toku prowadzonych śledztw w 2013 r. zastosowano środki zapobiegawcze w postaci jednego zakazu opuszczania kraju oraz tymczasowe aresztowanie w ramach Europejskiego Nakazu Aresztowania wobec jednego podejrzanego. Tym samym

odnotowano wzrost liczby przedstawionych zarzutów w stosunku do 2012 r., kiedy to zarzuty przedstawiono 16 osobom.

Istotnym elementem pracy prokuratorów Komisji Ścigania jest współpraca z zagranicznymi organami ścigania i wymiaru sprawiedliwości w drodze składanych wniosków o udzielenie międzynarodowej pomocy w sprawach karnych. W 2013 r. prokuratorzy skierowali wnioski o udzielenie pomocy prawnej do następujących krajów: Izrael – 1 wniosek, Kazachstan – 1 wniosek, Niemcy - 127 wniosków, Rosja – 4 wnioski, Szwecja – 2 wnioski, Ukraina – 7 wniosków, Wielka Brytania – 3 wnioski. Łącznie skierowano 145 wniosków, średni czas realizacji skierowanego wniosku wynosił 252 dni. W tym samym okresie prokuratorzy pionu śledczego IPN otrzymali 15 wniosków o pomoc prawną, w tym 5 wniosków wpłynęło do Głównej Komisji, a 10 wniosków do oddziałowych komisji w: Lublinie - 4, Warszawie - 1, Rzeszowie - 2, Krakowie – 3 wnioski. Średni czas realizacji tych wniosków wyniósł 51 dni. Czas oczekiwania na realizację przekazanych wniosków istotnie wpływa na okres trwania postępowań przygotowawczych.

Dyrektor Głównej Komisji w 2 sprawach skierował do Niemiec wnioski o uchylenie bezprawnych wyroków wydanych przez organa narodo - socjalistycznego wymiaru sprawiedliwości Niemiec w okresie II Wojny Światowej. W wyniku złożonych wniosków otrzymano potwierdzenie uchylenia jednego wyroku w sprawie stracenia w Brandenburgu polskiego robotnika przymusowego skazanego w dniu 28 października 1943 r. przez sędziów niemieckiego Sądu Doraźnego w Szczecinie. Natomiast druga sprawa pozostaje w toku. Również w 2013 r., na skutek wniosków Dyrektora Głównej Komisji skierowanych w 2012 roku, uzyskano potwierdzenie uchylenia wyroków w następujących sprawach: skazania na karę śmierci przez sędziów niemieckiego Sądu Specjalnego w Bydgoszczy 21 Polaków – oficerów, żołnierzy i członków Przysposobienia Wojskowego oraz w sprawie skazania w dniu 1 września 1944 r. na karę śmierci polskiego robotnika przymusowego, przez sędziów niemieckiego Sądu Specjalnego w Szczecinie.

Liczba śledztw długotrwałych, których czas prowadzenia przekroczył rok, wyniosła 1 021. Jest ona wysoka w porównaniu do liczby postępowań zarejestrowanych, a wynoszącej 1 114 spraw. W ocenie Dyrektora Głównej Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu nie jest jednak możliwe proste porównanie tych liczb z postępowaniami prowadzonymi w powszechnych jednostkach organizacyjnych prokuratury. Duża ilość postępowań prowadzonych powyżej roku z jednej strony jest bowiem podyktowana odmiennymi terminami dla prowadzenia czynności procesowych przez prokuratorów komisji ścigania, a z drugiej faktem, że dotyczy ona śledztw własnych, gdyż jak sygnalizowano

uprzednio, zgodnie z wcześniejszymi wytycznymi oraz rekomendacjami Rady IPN, prokuratorzy wykonują wszystkie czynności procesowe, w tym przesłuchania świadków osobiście i nie korzystają, za wyjątkiem jednostkowych sytuacji, z pomocy innych organów w tym policji. Długotrwałość śledztw podyktowana jest również rozszerzonymi celami postępowania przygotowawczego, wyeliminowaniem przesłanki śmierci sprawcy jako negatywnej przesłanki kontynuowania śledztwa, nakazem ustalenia osób pokrzywdzonych, co często wiąże się z koniecznością przesłuchania w sytuacji ich śmierci członków rodzin, dużą, a niekiedy bardzo dużą liczbą osób pokrzywdzonych sięgającą nierzadko kilkuset i więcej osób. Czas trwania prowadzonych śledztw wydłuża także potrzeba uzyskania w sposób prawnie przewidziany dostępu do obszernej ilości materiałów archiwalnych rozmieszczonych w archiwach całego kraju, jak też poza granicami Polski oraz konieczność analizy tych materiałów i ich weryfikacji. Długotrwałość postępowań prowadzonych przez prokuratorów komisji została przewidziana przez ustawodawcę, który wyłączył prowadzone przez nich śledztwa z rygorów przewidzianych w art. 310 k.p.k. i umiejscowił prokuratorów komisji ścigania poza strukturami prokuratury powszechnej. Mimo wskazanych trudności w 2013 r. odnotowano sukcesywny spadek ilości postępowań długotrwałych prowadzonych powyżej 3 lat. W ciągu całego roku ilość tych spraw zmniejszyła się o 26 spraw.

Prokuratorzy Głównej Komisji w ramach wykonywanych obowiązków przyjmowali w okresach trzymiesięcznych pisemne sprawozdania z biegu śledztw prowadzonych w 2013 r. w oddziałowych komisjach oraz w razie potrzeby zawierali swoje uwagi, co do czynności w nich podejmowanych.

Działania te, niemające bezpośredniego odpowiednika w pracy powszechnych jednostek prokuratury, należy uznać za specjalny rodzaj nadzoru służbowego, który w Komisji Ścigania jest sprawowany nad wszystkimi prowadzonymi śledztwami. Nadzór taki jest bezpośrednio realizowany przez pięciu prokuratorów Głównej Komisji i obejmował w 2013 r. 1 319 spraw. Dodatkowo na podstawie § 79 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 24 marca 2010 r. Regulamin wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury, prokuratorzy Głównej Komisji sprawują również zwierzchni nadzór służbowy, który w okresie sprawozdawczym dotyczył 18 śledztw prowadzonych przez prokuratorów oddziałowych komisji. Prokuratorzy Głównej Komisji oprócz czynności nadzorczych, udziału w posiedzeniach sądowych, wizytacji i kontroli bieżącej przygotowali i przeprowadzili ogólnopolskie szkolenie prokuratorów komisji ścigania. Uczestniczyli w roboczych wizytach Prezesa IPN w oddziałowych komisjach w Białymstoku i Krakowie mających za zadanie ocenę i usprawnienie współpracy pionu

śledczego z pozostałymi strukturami Instytutu. Opracowywali i przedkładali żądane informacje Prezesowi IPN związane z funkcjonowaniem komisji, w tym sporządzali roczne sprawozdanie z działalności pionu śledczego w strukturach IPN.

W 2013 r., na podstawie art. 47 ust. 1 u.i.p.n. oraz art. 18 ust. 2a ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze i § 88, § 89, § 92, § 93 ust. 1 i § 94 ust. 4 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 24 marca 2010 r. Regulamin wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury, Dyrektor Głównej Komisji zarządził wizytacje Oddziałowych Komisji w Krakowie i Szczecinie. Zakres wizytacji został określony zgodnie z przepisami § 89 Regulaminu. Prokuratorzy Głównej Komisji w okresie statystycznym przeprowadzili również trzydzieści dwie bieżące kontrole w oddziałowych komisjach, co było zgodne z planem najważniejszych działań Wydziału Nadzoru nad Śledztwami Głównej Komisji na rok 2013. Kontrole objęły: analizę trafności podjętych decyzji merytorycznych w wybranych sprawach; analizę wybranych spraw, w których wydano zarządzenia o zakończeniu postępowania „w inny sposób”, ocenę sprawności i poziomu prowadzenia śledztw w sprawach z art. 54 i 55 u.i.p.n, ocenę realizacji wytycznych i zaleceń Dyrektora Głównej Komisji, ocenę sprawności prowadzenia i skuteczności załatwiania spraw o zbrodnie nazistowskie i inne, w których postępowania podjęto do bieżącego prowadzenia w następstwie przeprowadzonego skontrum, analizę wszystkich śledztw trwających powyżej 3 lat w oddziałowych komisjach celem ustalenia przyczyny długotrwałości tych postępowań, analizę postępowań zawieszonych przez prokuratorów pionu śledczego IPN pod kątem realizacji przepisów rozdziału 6 „Zawieszenie postępowania” Regulaminu wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury, ocenę postępowań sprawdzających zakończonych w 2013 r. i pozostających w biegu pod kątem zasadności dokonywanych ustaleń i przestrzegania terminu przewidzianego w art. 48 u.i.p.n; badanie spraw, w których sądy umorzyły postępowanie na zasadzie amnestii, zakończyły wyrokiem uniewinniającym lub też, w których sądy zwróciły sprawę prokuratorowi celem uzupełnienia postępowania przygotowawczego, ocenę poziomu i skuteczności środków odwoławczych wnoszonych od orzeczeń sądowych przez prokuratorów oddziałowych komisji.

Wyniki każdej z przeprowadzonych wizytacji i bieżących kontroli były przedstawiane w formie pisemnej Dyrektorowi Głównej Komisji. Stanowiły one podstawę do opracowywania zaleceń mających na celu usunięcie dostrzeżonych braków i usprawnienie pracy poszczególnych oddziałowych komisji. Wnioskowano między innymi o dokonania oceny obciążenia poszczególnych prokuratorów w celu równomiernego podziału obowiązków. Wskazywano na potrzebę wzmocnienia wewnętrznego nadzoru służbowego naczelników komisji

i pełnego wykorzystywania możliwości tego nadzoru w celu czuwania nad prawidłowością prowadzonych postępowań. Wytykano uchybienia dotyczące innych błędów proceduralnych w pracy komisji dotyczących spraw „Ko”, postępowań skargowych, terminów i zawartości merytorycznej składanych sprawozdań, czynności podejmowanych w postępowaniach, w których zachodzi podejrzenie lub stwierdzono zaistnienia negatywnej przesłanki, o której mowa w art. 17 § 1 pkt 6 k.p.k. Oceniano działania podejmowane w sprawach zawieszonych przez Naczelników Komisji oraz prokuratorów zmierzające do zakończenia tych postępowań oraz respektowania unormowań § 222 Regulaminu wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury. Ustosunkowywano się do poprawności prowadzenia konkretnych kontrolowanych spraw, stwierdzonych błędów, w tym intertemporalnej problematyki ustaw względniejszych i poprawności przyjmowanych kwalifikacji prawnych, poprawności zakładania i prowadzenia akt spraw oraz organizacji i sposobu funkcjonowania sekretariatów komisji zgodnie z dyspozycjami wynikającymi z Zarządzenia 5/10 z 31.03.2010 r. Prokuratora Generalnego w sprawie organizacji i zakresu działania sekretariatów oraz innych działów administracji w powszechnych jednostkach organizacyjnych prokuratury. Oceniano stopień realizacji zaleceń Dyrektora Głównej Komisji, dotyczących postępowania ze sprawami „Zn”, które zostały wadliwie procesowo zakończone przez byłą Komisję Badania Zbrodni do 1998 r., a które to postępowania ujawniono w procesie skontrum przeprowadzonym w IPN-GKŚZpNP, oraz zaleceń w zakresie przeglądu wszystkich zapadłych orzeczeń w Polsce wydanych przez sądy okręgowe w sprawach o unieważnienie wyroków wydanych w związku z działalnością opozycyjną i antykomunistyczną.

Omawiając bieżącą pracę komisji ścigania, należy wskazać, że w okresie statystycznym 22 postanowienia o umorzeniu śledztwa zostały zaskarżone w trybie przewidzianym przez art. 463 § 1 i 465 § 1 k.p.k. W przypadku 2 postępowań złożone zażalenia zostały uwzględnione przez prokuratora. Postanowienia o odmowie wszczęcia śledztwa zostały zaskarżone w 23 sprawach. W wyniku rozpoznania przez sądy złożonych zażaleń w 6 przypadkach sądy uwzględniły złożone zażalenia. Cztery z uwzględnionych zażaleń dotyczyły postanowień o odmowie wszczęcia śledztwa, a dwa decyzji o umorzeniu postępowania. W pracy komisji ścigania nie odnotowano zwrotu sprawy prokuratorowi w celu usunięcia istotnych braków postępowania.

Koszty prowadzonych postępowań zawierające wydatki wyszczególnione w § 117 Zarządzenia 5 /10 Prokuratora Generalnego z dnia 31.03.2010 r. w sprawie zakresu działania sekretariatów i innych działów administracji w powszechnych jednostkach organizacyjnych



prokuratury, wyniosły 938 334,08 zł. Dane te pozwalają na stwierdzenie, że statystyczny koszt prowadzonego postępowania w 2013 r. (2 307 spraw) wyniósł 406 zł.

Postępowanie w 11 sprawach zakończyło się w 2013 r., skierowaniem aktów oskarżenia do sądów, oskarżeniem objęto 11 osób, a postępowania sądowe w tych sprawach nie zostały zakończone. W tym samym okresie w 16 sprawach, w których skierowano akty oskarżenia przed 1 stycznia 2013 r., zapadły orzeczenia sądowe. Prawomocne orzeczenia zapadły w stosunku do 9 oskarżonych, w sprawach sześciu oskarżonych sądy umorzyły postępowanie na zasadzie art. 17 § 1 pkt 5 k.p.k., jeden oskarżony został uniewinniony przez sąd odwoławczy (w sprawie tej skierowano kasację), wobec dwóch oskarżonych sądy umorzyły postępowania na zasadzie art. 17 § 1 pkt 6 k.p.k. Wobec 18 oskarżonych zapadłe orzeczenia są nieprawomocne. Jeden oskarżony został uniewinniony, w 2 przypadkach postępowania zostały umorzone z uwagi na przedawnienie karalności czynów – art. 17 § 1 pkt 6 k.p.k., 14 oskarżonych zostało skazanych, wobec jednego zastosowano amnestię i postępowanie umorzono.

Prokuratorzy komisji ścigania wnieśli 5 apelacji w stosunku do 15 oskarżonych, oraz zażalenie w trybie art. 459 k.p.k. na postanowienie sądu o umorzeniu postępowania na zasadzie art. 17 § 1 pkt 6 k.p.k. W przypadku 2 oskarżonych w 2013 r., na skutek wniesionych apelacji wyroki zostały uchylone i sprawy przekazano do ponownego rozpoznania, pozostałe postępowania odwoławcze nie zostały zakończone.

W tym samym okresie obrońcy oskarżonych wnieśli 2 apelacje. Na skutek wniesionej apelacji wobec jednego oskarżonego sąd odwoławczy uchylił wyrok skazujący sądu I instancji i umorzył postępowanie na zasadzie art. 17 § 1 pkt 6 k.p.k. W sprawie tej skierowano kasację Dyrektora Głównej Komisji w 2014 r. Jedno postępowanie odwoławcze nie zostało zakończone.

W roku 2013 Dyrektor Głównej Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu – Zastępca Prokuratora Generalnego wniósł dwie kasacje od orzeczeń sądów w sprawach przeciwko sprawcom zbrodni komunistycznych. W jednej ze spraw Sąd Najwyższy oddalił kasację jako oczywiście bezzasadną. W drugiej sprawie nie wyznaczono jeszcze terminu rozprawy kasacyjnej.

Prokuratorzy Głównej Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu występowali również przed Sądem Najwyższym w dwóch sprawach zainicjowanych wniesieniem kasacji przez obrońców skazanych. Obie kasacje Sąd Najwyższy oddalił dzieląc argumentację zawartą w odpowiedziach prokuratora Głównej Komisji na kasacje.

Prokurator Głównej Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu występował ponadto przed Sądem Najwyższym w sprawie sygn. akt I KZP 7/13, przedmiotem, której było rozstrzygnięcie w przedmiocie pytania prawnego Sądu Okręgowego w Krakowie. Dyrektor Głównej Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu wnosił o wydanie postanowienia o odmowie podjęcia uchwały, wskazując, iż zarówno na gruncie Kodeksu postępowania karnego z 1969 r. jak i obecnie obowiązującego Kodeksu postępowania karnego zakres pojęcia „wszczenie postępowania przeciwko osobie” nie budził wątpliwości i pojęcie to w doktrynie i orzecznictwie utożsamiane było z wydaniem postanowienia o przedstawieniu zarzutów. Postanowieniem z dnia 25 września 2013 r. Sąd Najwyższy podzielił stanowisko Dyrektora Głównej Komisji i odmówił podjęcia uchwały.

Prokuratorzy oddziałowych komisji brali w 2013 r. udział w 153, a prokuratorzy Głównej Komisji w 10 rozprawach i posiedzeniach sądów.

W roku 2013 w Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu odnotowano 1 skargę wniesioną na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy 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, z późn. zm.) dotyczącą postępowania prowadzonego w oddziałowej komisji w Lublinie. Przedmiotowa skarga została wniesiona 27.12.2013 r. i nie została rozpoznana dotychczas przez sąd. Rozpoznaniu natomiast podlegała skarga skierowana w 2012 r., wskazywana w poprzednim sprawozdaniu, również dotycząca postępowania prowadzonego w Oddziałowej Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu w Lublinie. Sąd Okręgowy w Lublinie oddalił zgłoszoną skargę.

Do oddziałowych komisji i Głównej Komisji w 2013 r. wpłynęło 7 skarg na czynności prokuratorów, w tym do Naczelników Oddziałowych komisji 4, a do Dyrektora Głównej Komisji 3. Do końca okresu statystycznego rozpoznano 6 skarg, które zostały uznane za bezzasadne, jedna z skarg skierowana do Głównej Komisji nie została rozpoznana w 2013 r.

W zakresie udzielania odpowiedzi na zapytania kierowane w trybie dostępu do informacji publicznej w funkcjonowaniu Komisji Ścigania zaszły istotne zmiany z uwagi na treść orzeczenia Naczelnego Sadu Administracyjnego wydanego po rozpoznaniu skargi kasacyjnej Prezesa IPN od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 15 marca 2011 r. sygn. akt II SAB/WA 395/10, rozstrzygającego zagadnienie właściwości organów Instytutu Pamięci Narodowej w zakresie rozpoznawania wniosków o udostępnienie informacji publicznej. W przedmiotowym wyroku Naczelny Sąd Administracyjny uznał za nieprawidłową praktykę rozpoznawania wniosków o udostępnienie

informacji publicznej przez Dyrektora Głównej Komisji i Naczelników Oddziałowych Komisji. Wskazał, iż odpowiedzi na wnioski o udostępnienie informacji publicznej, również w sprawach należących do właściwości Komisji Ścigania, udziela Dyrektor Generalny IPN albo Dyrektor właściwego Oddziału IPN. W związku z ustaleniem orzecznictwa w tym zakresie, Dyrektor Głównej Komisji wystosował pismo instrukcyjne do Naczelników Oddziałowych Komisji. Obecnie Dyrektor Głównej Komisji i Naczelnicy nie są podmiotami udzielającymi odpowiedzi na skierowane zapytania, a jedynie opracowują projekty odpowiedzi przedkładane następnie Dyrektorowi Generalnemu IPN lub Dyrektorowi właściwego Oddziału IPN w zakresie swej właściwości rzeczowej. W okresie statystycznym skierowano do Komisji Ścigania 106 zapytań, w tym 99 do oddziałowych komisji i 7 do Głównej Komisji, odpowiedzi przygotowano na 96 zapytań, w 10 sprawach wskazano na niedopuszczalność udzielenia informacji.

Tak jak w latach ubiegłych w zakresie swojej działalności prokuratorzy Komisji Ścigania nie realizowali, co jest podyktowane odrębnością zadań stawianych przez ustawodawcę, czynności określonych w art. 3 ust.1 pkt 2, 4, 6 ustawy o prokuraturze. W zakresie zadań określonych w art. 3 ust.1 pkt 3, z uwagi na zakres kompetencji określony w art. 45 ust. 1 ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, prokuratorzy Komisji Ścigania uczestniczyli jedynie w dwóch postępowaniach sądowych innych niż karne tj. posiedzeniu Odwoławczego Sądu Dyscyplinarnego w Naczelnej Prokuraturze Wojskowej w Warszawie w sprawie uchylenia immunitetu prokuratorskiego - wniosek nie został uwzględniony oraz w postępowaniu sądowym, z własnego wniosku, w sprawie o uznanie za nieważny wyroku Sądu Wojskowego Okręgu Warszawskiego w Warszawie i postanowienia Najwyższego Sądu Wojskowego w Warszawie, na podstawie przepisów ustawy z dnia 23.02.1991 r. o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego - wniosek został uwzględniony.

Współpraca krajowa z podmiotami zewnętrznymi w rozumieniu art. 3 ust.1 pkt 5, 7, 8, 8a. ustawy o prokuraturze z uwagi na umiejscowienie Komisji Ścigania w strukturach Instytutu Pamięci Narodowej jest ograniczona. Tak jak w latach ubiegłych, prokuratorzy Komisji Ścigania ściśle współpracują z pozostałymi pionami Instytutu Pamięci Narodowej, to jest Biurem Udostępniania i Archiwizacji Dokumentów, Biurem Edukacji Publicznej i Biurem Lustracyjnym w celu ujawniania i dokumentowania zbrodni nazistowskich i komunistycznych, oraz działalności totalitarnego państwa komunistycznego. Dodatkowo prokuratorzy na potrzeby prowadzonych postępowań nawiązują bieżącą współpracę z ośrodkami naukowo-

badawczymi w Polsce tak w zakresie nauk historycznych, jak również kryminalistyki, archeologii i medycyny-sądowej.

Współpraca międzynarodowa w rozumieniu art. 3 ust 1 pkt 8 b ustawy o prokuraturze jest realizowana w ramach działań całego Instytutu Pamięci, Komisja Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu nie występuje jako samodzielny podmiot takiej współpracy. Prokuratorzy Komisji Ścigania współpracują z Ministerstwem Spraw Zagranicznych w bieżących sprawach, udzielając żądanych informacji między innymi w sprawie zbrodni katyńskiej, zbrodni nacjonalistów ukraińskich, podstaw i możliwości ekstradycji z USA osób, które zataiły w swych zeznaniach imigracyjnych służbę w niemieckich organach wojskowych i policyjnych.

W zakresie czynności wskazanych w art. 3 ust. 1 pkt 10 ustawy o prokuraturze kontynuowany jest udział prokuratorów Głównej Komisji, w opiniowaniu wniosków o przyznawanie przez Prezydenta RP odznaczenia Krzyża Wolności i Solidarności w rozumieniu art. 15a ustawy z dnia 16 października 1992 r. o orderach i odznaczeniach.

Wskazać również należy, że praca prokuratorów Komisji Ścigania podlegała ocenie dokonanej przez członków Rady Instytutu Pamięci Narodowej - Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, która to Rada uchwałą numer 7/13 z dnia 5 września 2013 roku na podstawie art. 23 ust. 2 pkt 8 u.i.p.n wydała rekomendacje w zakresie podstawowych kierunków działalności Instytutu Pamięci Narodowej - Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu w zakresie ścigania zbrodni. Zawarte w uchwale rekomendacje co do sposobu funkcjonowania Komisji Ścigania przedstawiono wszystkim prokuratorom oraz przekazano 19.09.2013 r., do wiadomości Prokuratorowi Generalnemu. Wskazania Rady, co do sposobu funkcjonowania Komisji Ścigania i realizacja zawartych w nich zaleceń były przedmiotem narad roboczych prowadzonych przez Dyrektora Głównej Komisji w listopadzie i grudniu 2013 r. z Naczelnikami Oddziałowych Komisji. Rada w przedłożonych rekomendacjach zaleciła między innymi traktowanie jako priorytetowych postępowań karnych dotyczących sprawców zbrodni komunistycznych, których przedawnienie nastąpi w dniu 1 sierpnia 2020 r., oraz dokładne przestrzeganie zasady wyrażonej w art. 45 ust. 3 ustawy o IPN, według której celem śledztwa jest nie tylko wykrycie sprawcy przestępstwa i pociągnięcie go do odpowiedzialności karnej, ale także wszechstronne wyjaśnienie okoliczności sprawy, w tym ustalenie osób pokrzywdzonych. Prowadzenie postępowań karnych w przypadku zaistnienia okoliczności, o jakich mowa w art. 17 § 1 pkt 5 Kodeksu postępowania karnego, winno mieć na celu przede wszystkim wszechstronne wyjaśnienie okoliczności sprawy, a w szczególności ustalenie osób pokrzywdzonych. Winno też przyczynić

się do prawnokarnej oceny ważnych zdarzeń historycznych. W szczególności należy rozważyć konieczność dopuszczenia dowodów, które przyczynią się do pogłębienia wiedzy historycznej oraz spełnią zadania w zakresie edukacji społecznej.

Prokuratorzy uczestniczą w pracach innych niż Instytut Pamięci Narodowej ośrodków badawczych, udostępniając na ich wnioski materiały o znaczeniu naukowym zgromadzone w zakończonych postępowaniach karnych.

Główna Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu wykorzystuje autorski program informatycznym o nazwie Elektroniczny Wykaz Postępowań „EWP”, służący do analizowania, gromadzenia i przetwarzania w celach statystyczno -informacyjnych danych z prowadzonych w Oddziałowych Komisjach Ścigania postępowań przygotowawczych. Przedmiotowa baza wchodzi w skład systemów informatycznych Instytutu Pamięci Narodowej o ograniczonym dostępie.

W okresie statystycznym prokuratorzy Głównej Komisji uczestniczyli w opracowaniu 27 aktów wewnętrznych – projektów zarządzeń Prezesa Instytutu Pamięci Narodowej normujących działalność Instytutu. Zgłaszali uwagi merytoryczne w przypadku 9 uregulowań oraz dwukrotnie przedstawiali swoje uwagi do projektu zmian ustawy o prokuraturze, zgłaszając między innymi zastrzeżenia co do proponowanych rozwiązań odmiennie traktujących prokuratorów IPN w porównaniu do prokuratorów powszechnych i wojskowych jednostek organizacyjnych oraz błędów legislacyjnych proponowanych rozwiązań.

Istotny wpływ na funkcjonowanie Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu w okresie sprawozdawczym miało odejście na podstawie uchwał Krajowej Rady Prokuratury w stan spoczynku siedmiu prokuratorów oddziałowych komisji i jednego prokuratora Głównej Komisji, oraz przejście dwóch prokuratorów do pracy w Biurze Lustracyjnym. Zwolnione etaty nie zostały w 2013 r. uzupełnione. W ocenie Dyrektora Głównej Komisji zmniejszenie stanów etatowych może w przyszłości stanowić poważny problem w realizowaniu zadań ustawowych, których liczba, mimo określenia ram czasowych ścigania zbrodni komunistycznych niebędących jednocześnie zbrodniami przeciwko ludzkości, nie ulega zmianie. Może stwarzać także zagrożenie dla realizacji zaleceń sformułowanych przez Radę IPN w przekazanych rekomendacjach dotyczących kierunków działalności Instytutu Pamięci Narodowej - Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu w zakresie ścigania zbrodni. Problem ten jest o tyle istotny, że oprócz bieżących postępowań, których liczba jest zmienna i zależy od aktywności pokrzywdzonych oraz śledztw prowadzonych w wyniku samodzielnego ujawnienia zbrodni komunistycznych przez prokuratorów w toku wykonywanych czynności, przed prokuratorami Komisji Ścigania stoją

zadania związane z koniecznością zakończeniem postępowań zainicjowanymi w latach poprzedzających powołanie Głównej Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu. Przykładem takich spraw oczekujących, są 3 963 sprawy po byłych Komisjach przewodniczkach Głównej Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu prowadzone do 1998 r., a dotyczące postępowań w sprawach nazistowskich zbrodni popełnionych przez okupanta niemieckiego. Sprawy te są sukcesywnie podejmowane i kończone przez prokuratorów Komisji Ścigania zgodnie z wymogami ustawy u.i.p.n. i k.p.k. Innym przykładem są postępowania inicjowane w wyniku przeglądu orzeczeń sądowych wydanych w oparciu o ustawę z dnia 23.02.1991 r. o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego. Obecnie co najmniej 23 246 spraw sądowych oczekuje na analizę i ewentualne wszczęcie śledztw w zakresie czynów stanowiących zbrodnie komunistyczne, związane głównie z przestępczym wymuszaniem zeznań i wyjaśnień przez funkcjonariuszy komunistycznych w toku śledztw prowadzonych przeciwko pokrzywdzonym, wobec których unieważniono orzeczenia sądów.

Innym istotnym elementem wpływającym na pracę prokuratorów jest niezakończony proces zmian w ustawie o prokuraturze i prace nad tymi zmianami prowadzone w Ministerstwie Sprawiedliwości. Prokuratorzy Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, wskazywali wielokrotnie na nierówne - krzywdzące w ich odczuciu traktowanie prokuratorów IPN i pozostałych prokuratorów w proponowanych rozwiązaniach prawnych.

Konkludując, należy dostrzec zmniejszenie liczby spraw długotrwałych, wzrost efektywności pracy w porównaniu do danych przedstawionych w poprzednim okresie sprawozdawczym oraz podjęcie działań uwzględniających rekomendacje Rady IPN w zakresie ścigania zbrodni.

Odnosząc się natomiast do obsady kadrowej prokuratorów Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, dostrzec należy, że jest ona zbyt liczna w stosunku do zadań przez nich realizowanych. Istnieje wyraźna dysproporcja w obłożeniu obowiązkami służbowymi w stosunku do prokuratorów powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury na niekorzyść tych ostatnich. Należy przewidywać, że z każdym rokiem różnica ta będzie się pogłębiać. Ustawodawca nie przewidział jednak mechanizmu dostosowania liczby prokuratorów pionu śledczego IPN do aktualnych potrzeb procesowych, poprzez umożliwienie przenoszenia ich do prokuratur powszechnych. W tej sytuacji konieczna jest zmiana obowiązujących uregulowań prawnych.

## 1. Biuro Lustracyjne Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu

Biuro Lustracyjne zajmuje się realizacją zadań ustawowych określonych w ustawie z dnia 18 grudnia 1998 r. o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, ustawie z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa w latach 1944 – 1990 oraz treści tych dokumentów, zwanej dalej ustawą lustracyjną, na pięciu głównych polach:

- przyjmowanie i rejestracja oświadczeń lustracyjnych (art. 52a pkt 1 ustawy o IPN);
- sygnalizowanie odpowiednim organom o niewywiązywaniu się z obowiązków nałożonych przez ustawę (art. 52a pkt 4 ustawy o IPN); czynności te wykonuje Sekcja Ewidencji Oświadczeń Lustracyjnych i Sygnalizowania;
- opracowanie i publikacja katalogów (art. 52a pkt 6, 7 i 8 ustawy o IPN) oraz informacji w Biuletynie Informacji Publicznej IPN (art. 22 i 23 ustawy lustracyjnej); czynności te wykonuje Sekcja Udostępniania i Publikacji oraz Wydział Przygotowywania i Publikacji Katalogów;
- analiza oświadczeń lustracyjnych i zbieranie materiałów niezbędnych do ich właściwej oceny, a także przygotowywanie i obsługa postępowań lustracyjnych (art. 52a pkt 3 ustawy o IPN);
- udział prokuratorów BL w charakterze oskarżycieli w postępowaniach lustracyjnych, w tym także w tych wszczętych w czasie obowiązywania poprzedniej ustawy lustracyjnej na wniosek Rzecznika Interesu Publicznego i niezakończonych przed wejściem w życie ustawy z 2006 r. (art. 63a ust. 2 ustawy lustracyjnej); czynności te wykonują Referaty Przygotowywania Postępowań Lustracyjnych (oddziałowe biura lustracyjne) i Wydział Przygotowywania i Nadzoru nad Postępowaniami Lustracyjnymi (centrala).

W roku sprawozdawczym zarejestrowano w bazie „Oświadczenia” 2 915 nowych oświadczeń. Łącznie w zasobie Biura Lustracyjnego znajduje się 299 698 oświadczeń lustracyjnych. Zdecydowanie zwiększono ilość zainicjowanych procedur weryfikujących prawdziwość oświadczeń lustracyjnych (11 289).

Prokuratorzy skierowali 211 wniosków o wszczęcie postępowania lustracyjnego z uwagi na uzasadnioną wątpliwość co do prawdziwości badanego oświadczenia i przedstawili 10 stanowisk w tzw. postępowaniach autolustracyjnych.

W 183 sprawach zapadły prawomocne orzeczenia sądowe, w tym 135 orzeczeń uznających, że kwestionowane oświadczenia lustracyjne są niezgodne z prawdą.

Szczegółowe zestawienie danych dotyczące działalności Biura Lustracyjnego i podległych mu Oddziałowych Biur Lustracyjnych za rok 2013 przedstawia się następująco:

Przygotowywanie postępowań lustracyjnych.

1. Sprawy zainicjowane zgodnie z treścią art. 52a pkt 2 i 3 ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o IPN – KŚZpNP.

Zgodnie z wymogami ustawowymi i procedurami realizowanymi przez Biuro Lustracyjne na ich podstawie prokuratorzy Oddziałowych Biur Lustracyjnych zgodnie z treścią art. 52a ust. 2 i 3 ustawy o IPN analizują oświadczenia lustracyjne, zbierają informacje niezbędne do ich prawidłowej oceny i przygotowują postępowania lustracyjne.

W toku prowadzonych czynności zgodnie z treścią art. 52e ust.3, 3a, 4 mogą żądać nadesłania akt i dokumentów (zarówno przez Biuro Udostępniania i Archiwizacji Dokumentów IPN, jak i inne instytucje, a także archiwa takie jak np. CAW, ABW, MON), przeprowadzają analizę tych dokumentów, koordynują prowadzoną w sprawie kwerendę archiwalną, przesłuchują świadków - zarówno funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa państwa wytwarzających analizowaną dokumentację, jak i osoby rozpracowywane, których dotyczą wytworzone dokumenty, powołują biegłych (przede wszystkim z zakresu badania pisma ręcznego), a w przypadku ustalenia, że zgromadzony w ten sposób materiał dowodowy uzasadnia wątpliwość co do zgodności z prawdą badanego oświadczenia – wysyłają do osoby składającej badane oświadczenie zawiadomienie o możliwości złożenia wyjaśnień zgodnie z treścią art. 52e ust. 3 i w konsekwencji przyjmują takie wyjaśnienia.

W każdej sprawie prokurator sporządza decyzję końcową, a jest to:

- wniosek o wszczęcie postępowania lustracyjnego,
- stanowisko w toku postępowania autolustracyjnego kierowane do sądu (art. 20 ust. 5 ustawy lustracyjnej),
- w przypadku braku wątpliwości co do zgodności z prawdą badanego oświadczenia – zarządzenie o pozostawieniu sprawy bez dalszego biegu.

Wszystkie decyzje każdorazowo zawierają uzasadnienie.

W wytyczaniu kierunków i zakresu poszukiwań materiałów archiwalnych m.in. w zasobach Instytutu, a następnie w analizie gromadzonych materiałów prokuratorzy, mając na uwadze specyfikę tych działań, ich zakres i obszerność, korzystają z pomocy historyków i archiwistów pracujących w Biurze Lustracyjnym i Oddziałowych Biurach Lustracyjnych.



O tej części działalności mówi m.in. rubryka 8 z tabeli nr 1 wskazująca, że w ubiegłym roku skierowano łącznie 21 333 zapytania kwerendowe. Analiza uzyskanych w tym trybie materiałów archiwalnych prowadzona jest także przez prokuratorów.

Samodzielnie prokurator dokonuje także analizy dokumentów przechowywanych w tajnym zbiorze, o którym mowa w art. 39 ustawy o IPN.

W minionym roku oddziałowe biura lustracyjne zainicjowały 11 289 nowych postępowań mających na celu weryfikację prawdziwości złożonych oświadczeń. Zakończono łącznie 10 002 sprawy, w tym:

- skierowano 211 wniosków o wszczęcie postępowania lustracyjnego z uwagi na uzasadnioną wątpliwość co do prawdziwości badanych oświadczeń,
- skierowano 10 stanowisk w tzw. postępowaniach autolustracyjnych prowadzonych na podstawie art. 20 ust. 5 ustawy lustracyjnej. W 2013 r. od osób zainteresowanych wpłynęło do sądów 6 wniosków o wszczęcie postępowania autolustracyjnego w tym trybie. We wszystkich tych sprawach sąd wszczął postępowanie autolustracyjne,
- wydano 8 750 zarządzeń o pozostawieniu spraw bez dalszego biegu wobec niestwierdzenia takiej wątpliwości,
- w 978 sprawach wydano zarządzenie o pozostawieniu bez dalszego biegu z innych przyczyn (np. na podstawie art. 17 § 1 pkt. 11 wobec śmierci osoby lustrowanej i inne),
- 53 sprawy wykreślono jako załatwione w inny sposób (np. przekazano według właściwości do innego biura).

Powyższe dane obrazuje tabela.

Tabela 1. Informacje o wpływie i załatwieniu spraw Ppl za 2013 r.

| miesiąc | nr sprawy ogólnopodmiotowej z rozpoznaniem | wpływ do Ppl | zakończono ogółem | ilość wniosków o autolustrację od osób zainteresowanych (art. 20 ust.5) | odmowa wszczęcia postępowania autolustracyjnego | etap postępowania   |   |                               | zakończenie                                    |  |  |   |                          |
|---------|--|--------------|-------------------|---|---|---|---|-------------------------------|--|--|--|---|--------------------------|
|         |  |              |                   |   |   | sprawy w których przeprowadzono czynności z art. 52e ust.3 ustawy o IPN | ilość zapytań skierowanych w kwerendach szczegółowych (łącznie) | ilość przesłuchanych świadków | stanowisko prokuratora w sprawie autolustracji | skierowanie wniosku o wszczęcie postępowania lustracyjnego | zarządzenie o pozostawieniu sprawy bez biegu z uwagi na brak wątpliwości | zarządzenie o pozostawieniu sprawy bez biegu z innych przyczyn (art. 17§ 1 pkt 11 i inne) | załatwiono w inny sposób |
| 1       | 2  | 3            | 4                 | 5   | 6   | 7   | 8   | 9                             | 10   | 11   | 12   | 13  | 14                       |
| styczeń | 3499                                       | 973          | 1002              | 0   | 0   | 24  | 2924  | 66                            | 0  | 7  | 782  | 213   | 0                        |
| luty    |  | 868          | 914               | 0   | 0   | 22  | 1662  | 74                            | 1  | 15   | 811  | 87  | 0                        |

| miesiąc      | wpływ do Ppl  | zakończono ogółem | ilość wniosków o autolustrację od osób zainteresowanych (art. 20 ust.5) | odmowa wszczęcia postępowania autolustracyjnego | etap postępowania   |   |                               | zakończenie                                    |  |  |   |                          |
|--------------|---------------|-------------------|---|---|---|---|-------------------------------|--|--|--|---|--------------------------|
|              |               |                   |   |   | sprawy w których przeprowadzono czynności z art. 52e ust.3 ustawy o IPN | ilość zapytań skierowanych w kwerendach szczegółowych (łącznie) | ilość przesłuchanych świadków | stanowisko prokuratora w sprawie autolustracji | skierowanie wniosku o wszczęcie postępowania lustracyjnego | zarządzenie o pozostawieniu sprawy bez biegu z uwagi na brak wątpliwości | zarządzenie o pozostawieniu sprawy bez biegu z innych przyczyn (art. 17§ 1 pkt 11 i inne) | zalatwiono w inny sposób |
| marzec       | 959           | 1134              | 2   | 0   | 21  | 1948  | 72                            | 1  | 9  | 1012   | 111   | 1                        |
| kwiecień     | 1664          | 820               | 0   | 0   | 38  | 1682  | 109                           | 1  | 16   | 675  | 122   | 6                        |
| maj          | 987           | 927               | 0   | 0   | 30  | 1758  | 74                            | 1  | 12   | 800  | 109   | 5                        |
| czerwiec     | 1069          | 1069              | 2   | 0   | 38  | 1648  | 100                           | 0  | 13   | 886  | 146   | 24                       |
| lipiec       | 971           | 796               | 0   | 0   | 52  | 1625  | 106                           | 1  | 22   | 708  | 54  | 11                       |
| sierpień     | 808           | 839               | 0   | 0   | 40  | 1563  | 107                           | 2  | 22   | 759  | 55  | 1                        |
| wrzesień     | 890           | 754               | 0   | 0   | 40  | 1844  | 108                           | 0  | 14   | 689  | 50  | 1                        |
| październik  | 642           | 356               | 1   | 0   | 62  | 1526  | 130                           | 1  | 24   | 315  | 16  | 0                        |
| listopad     | 751           | 721               | 1   | 0   | 32  | 2043  | 117                           | 0  | 23   | 691  | 4   | 3                        |
| grudzień     | 707           | 670               | 0   | 0   | 27  | 1110  | 69                            | 2  | 34   | 622  | 11  | 1                        |
| <b>RAZEM</b> | <b>11 289</b> | <b>10002</b>      | <b>6</b>  | <b>0</b>  | <b>426</b>  | <b>21 333</b>   | <b>1132</b>                   | <b>10</b>                                      | <b>211</b>   | <b>8750</b>  | <b>978</b>  | <b>53</b>                |

Przedstawione wyniki statystyczne uzyskano przy opisanym poniżej stanie kadrowym prokuratorów Oddziałowych Biur Lustracyjnych:

- w OBL w Białymstoku dwóch prokuratorów prowadziło 1 502 sprawy (477 spraw niezakończonych w 2012 r. i 1 025 spraw zarejestrowanych w okresie od stycznia do

- grudnia 2013 r.), tym samym średnio na prokuratora przypadało 751 spraw rocznie (62 sprawy miesięcznie);
- w OBL w Gdańsku dwóch prokuratorów prowadziło 1583 sprawy (636 spraw niezakończonych w 2012 r. i 947 spraw zarejestrowanych w okresie od stycznia do grudnia 2013 r.), tym samym na jednego prokuratora przypadało średnio 791,5 sprawy (65,9 spraw miesięcznie);
  - w OBL w Katowicach trzech prokuratorów prowadziło 1 393 sprawy (347 spraw niezakończonych w 2012 r. i 1 046 spraw zarejestrowanych w okresie od stycznia do grudnia 2013 r.), tym samym średnio na prokuratora przypadały do prowadzenia 464,3 sprawy (38,6 spraw miesięcznie);
  - w OBL w Krakowie trzech prokuratorów prowadziło 1 850 spraw (697 spraw niezakończonych w 2012 r. i 1 153 spraw zarejestrowanych w okresie od stycznia do grudnia 2013 r.), tym samym średnio na prokuratora przypadało 616,6 spraw (51,3 spraw miesięcznie). Zauważyć należy, że delegowany do pełnienia służby w tym biurze prokurator Biura Lustracyjnego przebywał na długotrwałym zwolnieniu lekarskim i od początku roku nie pełnił obowiązków służbowych. Na mocy decyzji Prokuratora Generalnego z dnia 20 maja 2013 r. został on odwołany z delegacji, z zachowaniem trzymiesięcznego okresu uprzedzenia, i przywrócony do wykonywania czynności służbowych w centrali Biura Lustracyjnego. Nadal jednak pozostawał na zwolnieniu lekarskim i z dniem 02.11.2013 r. uchwałą Krajowej Rady Prokuratury został przeniesiony w stan spoczynku.
  - w OBL Lublinie 1 prokurator prowadził 703 sprawy (120 spraw niezakończonych w 2012 r. i 583 spraw zarejestrowanych w okresie od stycznia do grudnia 2013 r.); tym samym prowadził średnio 58,5 spraw miesięcznie;
  - w OBL w Łodzi dwóch prokuratorów prowadziło 1 191 spraw (350 spraw niezakończonych w 2012 r. i 841 spraw zarejestrowanych w okresie od stycznia do grudnia 2013 r.), tym samym średnio na prokuratora przypadało 595,5 spraw (49,6 spraw miesięcznie). Trzeci prokurator pozostający na etacie tego biura przebywał na długotrwałym zwolnieniu lekarskim od dnia 04.01.2013 r. do dnia 31.12.2013 r.;
  - w OBL w Poznaniu dwóch prokuratorów prowadziło 1 644 sprawy (174 spraw niezakończonych w 2012 r. i 1 470 spraw zarejestrowanych w okresie od stycznia do grudnia 2013 r.), tym samym średnio na prokuratora przypadało 822 sprawy (68,5 spraw miesięcznie);

- w OBL w Rzeszowie trzech prokuratorów prowadziło 1 220 spraw (378 spraw niezakończonych w 2012 r. i 842 sprawy zarejestrowane w okresie od stycznia do grudnia 2013 r.), tym samym średnio na prokuratora przypadało 406,6 spraw (33,8 sprawy miesięcznie);
- w OBL w Szczecinie dwóch prokuratorów prowadziło łącznie 1 368 spraw (62 sprawy niezakończone w 2012 r. i 1 306 spraw zarejestrowanych w okresie od stycznia do grudnia 2013r.), tym samym średnio na prokuratora przypadało 684 sprawy (57 spraw miesięcznie);
- w OBL w Warszawie trzech prokuratorów prowadziło łącznie 1 106 spraw (184 sprawy niezakończone w 2012 r. i 922 sprawy zarejestrowane w okresie od stycznia do grudnia 2013 r.), tym samym średnio na prokuratora przypadało 386 spraw (32 sprawy miesięcznie). Prokurator pozostający na etacie tego biura przebywał na długotrwałym zwolnieniu lekarskim od dnia 01.01.2013 r. do dnia 26.10.2013 r., kiedy to uchwałą Krajowej Rady Prokuratury został przeniesiony w stan spoczynku. Decyzją Prokuratora Generalnego do wykonywania obowiązków w tym biurze został delegowany prokurator OKŚZpNP z dniem 15.06.2013 r. Następnie wobec złożenia przez tego prokuratora wniosku o przeniesienie do OBL w Warszawie z dniem 02.12.2013 r. na mocy decyzji Prokuratora Generalnego został on przeniesiony do pełnienia obowiązków w OBL w Warszawie.
- w OBL we Wrocławiu dwóch prokuratorów prowadziło 1 228 spraw (74 sprawy niezakończone w 2012 r. i 1 154 sprawy zarejestrowane w okresie od stycznia do grudnia 2013 r.), tym samym średnio na prokuratora przypadało 614 spraw (51 spraw miesięcznie). Na mocy decyzji Prokuratora Generalnego z dniem 19.07.2013 r. do pełnienia obowiązków w OBL we Wrocławiu został przeniesiony prokurator OKŚZpNP we Wrocławiu.

Z powyższych zestawień wynika, że w oddziałowych biurach lustracyjnych pozostawało w biegu 14 788 spraw, z czego zakończono 10 002 sprawy. Przy założeniu, że obowiązki służbowe w oddziałowych biurach faktycznie pełniło 25 prokuratorów (w tym dwóch delegowanych z Biura Lustracyjnego do OBL w Krakowie i OBL w Rzeszowie) średnie obciążenie sprawami w biegu na jednego prokuratora w roku sprawozdawczym wynosiło 591, zaś średnie załatwienie spraw na jednego prokuratora wynosiło 400 w skali roku.

Zróznicowanie w ilości spraw przypadających na prokuratora w poszczególnych jednostkach jest efektem kilku czynników.

Pierwszym elementem warunkującym obciążenie danego biura sprawami są limity zapytań kwerendowych w tzw. kwerendach wstępnych, uzgadniane corocznie z Biurem Udostępniania i Archiwizacji Dokumentów IPN.

Uwzględniając ilość etatów prokuratorskich w poszczególnych biurach, przydział tych limitów został zróżnicowany. I tak na przykład OBL w Krakowie miał możliwość skierowania zapytania wobec 100 osób miesięcznie, OBL w Warszawie wobec 80 osób, OBL w Łodzi wobec 80, OBL w Lublinie wobec 40 osób, a OBL w Białymstoku wobec 80 osób. Przyznanie limitu było każdorazowo uzależniane od stanu osobowego danej jednostki i od jakości (charakteru) spraw pozostających w biegu w tym biurze.

Druga kwestia to charakter spraw i czasookres ich trwania uzależniony od rozległości prowadzonej kwerendy archiwalnej, tempa udostępniania materiałów przez ich dysponentów, występowania w danej sprawie materiałów objętych klauzulami tajności i ewentualna procedura ich odtajniania (art.39 ustawy o IPN).

Zauważyć w tym miejscu należy, że sprawdzenia rozpoczynane są od skierowania zapytań w tzw. kwerendzie podstawowej do Biura Udostępniania i Archiwizacji Dokumentów IPN (centrala) w Warszawie, a także 11 oddziałowych biur udostępniania i 3 delegatur (Radom, Bydgoszcz i Kielce). Średni okres oczekiwania na udzielenie odpowiedzi wynosi do miesiąca w przypadku oddziałowych biur udostępniania i do 6-7 miesięcy w przypadku odpowiedzi z BUIAD. Tym samym tyle średnio trwa wdrożona procedura Ppl. Jeśli natomiast z nadesłanych odpowiedzi wynika, że zachowały się zapisy kartoteczno-ewidencyjne wskazujące na fakt pracy, służby lub współpracy danej osoby z organami bezpieczeństwa państwa, konieczne jest kontynuowanie kwerendy szczegółowej oraz wdrożenie czynności wskazanych w art.52 e ustawy o IPN.

W roku sprawozdawczym w toku prowadzonych czynności weryfikujących prawdziwość badanych oświadczeń lustracyjnych przesłuchano łącznie 1 132 świadków. Należy jednak wspomnieć, że przesłuchania świadków w toku procedur lustracyjnych związane jest z istotnym obciążeniem czasowym. Świadców ci to w przeważającej większości funkcjonariusze organów bezpieczeństwa państwa i osoby rozpracowywane, których dotyczyły przekazywane informacje. Osoby te są obecnie w podeszłym wieku, wielokrotnie z uwagi na stan zdrowia i przebyte choroby nie są w stanie stawić się na przesłuchanie w siedzibie oddziałowego biura lustracyjnego. Wiąże się to z koniecznością prowadzenia przesłuchań w miejscu zamieszkania świadka, na ogół odległym od siedziby Oddziałowego Biura Lustracyjnego.

Dość zauważyć, że prokurator OBL w Lublinie wielokrotnie przesłuchiwał świadków w Radomiu, Zamościu, Siedlcach, Chełmie. Prokuratorzy z OBL w Gdańsku prowadzili przesłuchania w Bydgoszczy i Toruniu. Prokuratorzy OBL w Białymstoku prowadzili przesłuchania świadków w Augustowie, Olsztynie, Łomży i Giżycku. Prokuratorzy z OBL w Katowicach prowadzili przesłuchania w Częstochowie, Wiśle, Tarnowskich Górach, a nawet - z uwagi na problemy kadrowe w OBL we Wrocławiu i niemożność wykonania przesłuchań w drodze pomocy prawnej przez to biuro - także we Wrocławiu. Prokuratorzy OBL w Rzeszowie prowadzili czynności przesłuchania świadków w Mielcu, Łańcucie, Dębicy, Przemyślu i Krośnie.

Czynność przesłuchania świadka prowadzona jest bezpośrednio przez prokuratora i nie ma możliwości zlecenia jej np. Policji.

Zgodnie z treścią art. 52e ust. 3 ustawy o IPN–KŚZpNP do 426 osób, których oświadczenia analizowano, skierowano pismo informujące o możliwości złożenia wyjaśnień.

Tabela 2. Informacje o wpływie i załatwieniu spraw wg. oddziałów

| Oddział      | pozostałość z poprzedniego okresu | wpływ do Ppl | zakończono ogółem | ilość wniosków o autoinstrucję od osób zainteresowanych (art. 20 ust.5) | odmowa wszczęcia postępowania autoinstrucyjnego | etap postępowania   |   |                               | Zakończenie                                    |  |  |   |                          |
|--------------|-----------------------------------|--------------|-------------------|---|---|---|---|-------------------------------|--|--|--|---|--------------------------|
|              |                                   |              |                   |   |   | sprawy w których przeprowadzono czynności z art. 52e ust.3 ustawy o | ilość zapytań skierowanych w kwerendach szczegółowych (łącznie) | ilość przesłuchanych świadków | stanowisko prokuratora w sprawie autoinstrucji | skierowanie wniosku o wszczęcie postępowania lustracyjnego | zarządzenie o pozostawieniu sprawy bez biegu z uwagi na brak | zarządzenie o pozostawieniu sprawy bez biegu z innych przyczyn (art. 17§ 1 pkt 11 i inne) | załatwiono w inny sposób |
| 1            | 2                                 | 3            | 4                 | 5   | 6   | 7   | 8   | 9                             | 10   | 11   | 12   | 13  | 14                       |
| Białystok    |                                   | 1025         | 902               | 0   | 0   | 68  | 1851  | 86                            | 2  | 17   | 847  | 33  | 3                        |
| Gdańsk       |                                   | 947          | 1244              | 1   | 0   | 43  | 152   | 141                           | 0  | 23   | 1102   | 116   | 3                        |
| Kraków       |                                   | 1153         | 923               | 1   | 0   | 38  | 1521  | 72                            | 0  | 24   | 822  | 76  | 1                        |
| Katowice     |                                   | 1046         | 899               | 1   | 0   | 64  | 1447  | 141                           | 1  | 24   | 778  | 96  | 0                        |
| Lublin       |                                   | 583          | 554               | 0   | 0   | 25  | 1933  | 75                            | 0  | 10   | 460  | 84  | 0                        |
| Łódź         |                                   | 841          | 751               | 1   | 0   | 23  | 1618  | 121                           | 1  | 18   | 631  | 101   | 0                        |
| Poznań       |                                   | 1470         | 1339              | 0   | 0   | 32  | 5150  | 77                            | 1  | 23   | 1197   | 117   | 1                        |
| Rzeszów      |                                   | 842          | 829               | 1   | 0   | 45  | 1652  | 224                           | 2  | 30   | 736  | 60  | 1                        |
| Szczecin     |                                   | 1306         | 829               | 0   | 0   | 20  | 943   | 67                            | 0  | 10   | 765  | 53  | 1                        |
| Warszawa     |                                   | 922          | 797               | 1   | 0   | 29  | 779   | 62                            | 3  | 9  | 601  | 141   | 43                       |
| Wrocław      |                                   | 1154         | 935               | 0   | 0   | 39  | 4287  | 66                            | 0  | 23   | 811  | 101   | 0                        |
| <b>RAZEM</b> |                                   | <b>11289</b> | <b>10002</b>      | <b>6</b>  | <b>0</b>  | <b>426</b>  | <b>21333</b>  | <b>1132</b>                   | <b>10</b>                                      | <b>211</b>   | <b>8750</b>  | <b>978</b>  | <b>53</b>                |

Wysokość wydatków poniesionych w okresie sprawozdawczym w budżecie IPN w związku z zakończonymi postępowaniami Ppl obejmowała należności biegłych, należności

dla świadków (zwroty kosztów dojazdu), doręczenia pism i ryczałt pocztowy i kształtowała się następująco:

Tabela 3. Koszty postępowań prowadzonych i zakończonych w oddziałowych biurach lustracyjnych.

| L.p. | Oddziałowe Biuro Lustracyjne | Poniesione koszty postępowań |
|------|------------------------------|------------------------------|
| 1.   | Białystok                    | 22 582,83                    |
| 2.   | Gdańsk                       | 69 743,82                    |
| 3.   | Katowice                     | 32 055,15                    |
| 4.   | Kraków                       | 42 316,14                    |
| 5.   | Lublin                       | 20 185,13                    |
| 6.   | Łódź                         | 19 500,75                    |
| 7.   | Poznań                       | 47 795,79                    |
| 8.   | Rzeszów                      | 43 834,00                    |
| 9.   | Szczecin                     | 19 790,00                    |
| 10.  | Warszawa                     | 21 366,84                    |
| 11.  | Wrocław                      | 28 509,20                    |
|      | <b>Razem</b>                 | <b>367 679,65</b>            |

Na uwagę zasługuje także fakt, że w okresie sprawozdawczym odnotowano znaczny wzrost ilości zapadających orzeczeń sądowych - odnotowano łącznie 183 orzeczenia prawomocne, w tym w 145 sprawach zapadły orzeczenia zgodne ze stanowiskiem prokuratora:

- w 135 sprawach stwierdzono niezgodność z prawdą złożonych i analizowanych przez sąd oświadczeń lustracyjnych, co stanowi liczbę niemalże dwukrotnie większą niż w roku 2012 r.,
- w 10 sprawach sąd podzielił stanowisko prokuratora Biura Lustracyjnego złożone w trybie art. 20 ust. 5a ustawy lustracyjnej i orzekł o zgodności z prawdą złożonych oświadczeń (postępowania autolustracyjne),
- w 32 sprawach sąd orzekł o zgodności z prawdą złożonych oświadczeń lustracyjnych, nie dzieląc stanowiska zajmowanego przez prokuratora Biura Lustracyjnego.

Należy w tym miejscu zaznaczyć, że w jednej sprawie (sygn. Ppl Lu 146/11) Sąd Apelacyjny w Lublinie, jako sąd odwoławczy, zmienił orzeczenie Sądu Okręgowego uznające, że badane oświadczenie jest niezgodne z prawdą i uznał, że oświadczenie to jest zgodne z prawdą.

Podobna sytuacja miała miejsce w sprawie rozpatrywanej przez Sąd Apelacyjny w Gdańsku, który jako sąd odwoławczy zmienił orzeczenie Sądu Okręgowego uznające, że

badane oświadczenie jest niezgodne z prawdą i przyjmując, że jest ono zgodne z prawdą (Ppl Gd 327/09).

Należy także wspomnieć, że w kolejnych 5 sprawach zapadły prawomocne orzeczenia o umorzeniu postępowań lustracyjnych, w tym:

- w dwóch sprawach na podstawie art. 17 § 1 pkt 5 k.p.k. w zw. z art. 19 ustawy lustracyjnej wobec uznania, że lustrowany zmarł (Ppl Ka 377/11 i Ppl Wr 136/11);
- w jednej sprawie na podstawie art. 17 § 1 pkt 1 k.p.k. w zw. z art. 19 ustawy lustracyjnej wobec uznania, że z opinii powołanego biegłego wynikało, iż oświadczenie lustracyjne nie zostało sporządzone przez osobę, której dane w nim widniały. Powyższe nie było możliwe do zweryfikowania na etapie czynności prokuratorskich z uwagi na niestawiennictwo lustrowanego celem złożenia wyjaśnień zgodnie z art. 52e ust. 3 ustawy o IPN (Ppl Lu 443 /11);
- w jednej sprawie sąd umorzył postępowanie lustracyjne na podstawie art. 17 § 1 pkt 2 k.p.k. w zw. z art. 19 ustawy lustracyjnej, uznając, że wypełniając oświadczenie lustracyjne lustrowana działała w warunkach błędu ( Ppl Wa 318 /11);
- w jednej sprawie sąd umorzył postępowanie lustracyjne na podstawie art. 17 § 1 pkt 11 k.p.k. w zw. z art. 19 ustawy lustracyjnej, uznając, że zachodzi negatywna przesłanka procesowa (Ppl Kr 416/11).

W jednej sprawie sąd odmówił wszczęcia postępowania (PplBi 367/12) wobec ustalenia, że osoba, której dane figurowały w badanym oświadczeniu, nie wypełniała tego dokumentu i nie złożyła pod nim podpisu (oświadczenie zostało sfalszowane przed przekazaniem go do BL).

W roku sprawozdawczym prokuratorzy skierowali apelacje w 45 sprawach, (uwzględniając w tym orzeczenia zapadłe pod koniec roku 2012 r. i sprawy prowadzone nadal z wniosku Rzecznika Interesu Publicznego). Sąd odwoławczy uwzględnił apelacje prokuratora w 20 sprawach, oddalił apelacje prokuratora w 17 sprawach, pozostałe apelacje nie zostały rozpoznane do końca 2013 r.

Prokuratorzy skierowali także 2 zażalenia na postanowienia sądu i 1 na sprostowanie oczywistej omyłki pisarskiej; wszystkie zostały uwzględnione przez sąd odwoławczy.



Odnosząc się do powyższych danych, w świetle podnoszonych często w mediach zarzutów dotyczących niskiej skuteczności wniosków o wszczęcie postępowania lustracyjnego powołać należy następujące fakty.

Materiał dowodowy zgromadzony w tych sprawach to dokumentacja archiwalna wytworzona – w zdecydowanej większości - przez funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa państwa PRL w latach 1944 - 1990. Są to osoby w podeszłym wieku, często przewlekłe chorujące, mające problemy z odtworzeniem zdarzeń sprzed ponad 20 lat. Wielokrotnie osoby te składają na różnych etapach postępowania odmienne w swojej treści zeznania, powołując się na problemy z pamięcią. Wielu autorów badanych dokumentów nie można przesłuchać z powodu ich śmierci. Funkcjonariusze zeznający w postępowaniach lustracyjnych w charakterze świadków, w celu ochrony swoich dawnych źródeł informacji, a także z innych powodów, wielokrotnie składają zeznania z których wynika, że fałszowali dokumentację operacyjną, która jednoznacznie wskazuje na fakt współpracy poszczególnych osób z organami bezpieczeństwa państwa, w różnych jej formach, poddając w ten sposób wątpliwość co do wiarygodności podstawowego materiału dowodowego, jaki zachował się w tych sprawach. Zeznania takie składane są w poczuciu bezkarności za przestępstwa fałszerstwa dokumentów, czy też poświadczania nieprawdy co do okoliczności mających znaczenie prawne w sporządzanych przez nich materiałach o charakterze operacyjnym.

Wprawdzie treść art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o IPN - KŚZpNP wskazuje, że przestępstwa takie stanowią jedną z postaci zbrodni komunistycznych, których karalność zgodnie z art. 4 ust 1a tejże ustawy rozpoczyna się od dnia 1 sierpnia 1990 r. i upływa po 30 latach, a więc z dniem 1 sierpnia 2020 r., to jednak orzecznictwo Sądu Najwyższego zapoczątkowane uchwałą SN z dnia 25 maja 2010 r. sygn. I KZP 5/10 wskazuje, że cytowany już przepis art. 4 ust. 1a ustawy o IPN, nie stanowi samodzielnej podstawy normatywnej do ustalania terminu przedawnienia karalności zbrodni komunistycznych, określonych w art. 2 ust. 1 tej ustawy, a przy ustalaniu tym konieczne jest uwzględnienie przepisów regulujących przedawnienie karalności przestępstw zawartych w przepisach Kodeksu karnego z 1969 r. (po nowelizacji z dnia 7 lipca 1995 r., Dz.U. Nr 95, poz.475), Kodeksu karnego z 1997 r. oraz ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Przepisy wprowadzające Kodeks karny (Dz.U. Nr 88, poz.554 z późn. zm.). W konsekwencji Sąd Najwyższy w cytowanej uchwale orzekł, iż wszystkie występki, kwalifikowane jako zbrodnie komunistyczne zagrożone karą nieprzekraczającą 5 lat pozbawienia wolności, co do których nie wszczęto postępowania, przedawniły się z upływem dnia 1 stycznia 1995 r., a więc jeszcze pod rządami Kodeksu

karnego z 1969 r. i przed uchwaleniem ustawy o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu.

W tym miejscu wskazać należy, iż przestępstwa fałszerstwa dokumentów oraz poświadczania nieprawdy co do okoliczności mających znaczenie prawne, opisane w art. 187, 193 lub 194 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 11 lipca 1932 r. oraz w art. 265 § 1, art. 266 § 1 i 2 oraz art. 267 ustawy z dnia 19 kwietnia 1969 r. Kodeks karny, które wymienione zostały w cyt. art. 2 ust. 1 ustawy o IPN, zagrożone są karami nie przekraczającymi 5 lat pozbawienia wolności, a zatem zgodnie z cytowaną uchwałą SN przedawniły się już 1 stycznia 1995 r. Jedynym przestępstwem tej kategorii, wymienionym w art. 2 ust. 1 ustawy o IPN, które zgodnie ze wskazanym orzecznictwem Sądu Najwyższego nie uległo jeszcze przedawnieniu, jest opisany w art. 266 § 4 Kodeksu karnego z 1969 r. czyn poświadczania przez funkcjonariusza publicznego nieprawdy w wystawionym dokumencie w celu osiągnięcia korzyści majątkowej lub osobistej, który zagrożony jest karą pozbawienia wolności od roku do lat 10. Jak wynika jednak z dotychczasowej praktyki, przepis ten, w realiach spraw rozpoznawanych przez pion śledczy IPN, nie ma zastosowania.

Niejednokrotnie materiał dowodowy zgromadzony na etapie przygotowywania postępowania lustracyjnego przez prokuratora jest uzupełniany także przez lustrowanego o jego wyjaśnienia, posiadane dokumenty, lub dane świadków, dopiero na etapie postępowania sądowego.

Sąd orzekający musi ocenić, czy dana osoba swoim działaniem wypełniła wszystkie przesłanki tajnej i świadomej współpracy w rozumieniu art. 3a ustawy lustracyjnej, dookreślone w orzecznictwie Sądu Najwyższego (II KK 160/06) i Trybunału Konstytucyjnego ( K 39/97), a to:

- po pierwsze współpraca musi polegać na kontaktach z organami bezpieczeństwa państwa i przekazywaniu informacji tym organom,
- po drugie musi mieć charakter świadomy,
- po trzecie współpraca winna być tajna, co oznacza, że fakt nawiązania współpracy, a także jej przebieg, ma pozostać tajemnicą, w szczególności wobec tych osób i środowisk, których miały dotyczyć przekazywane informacje,
- po czwarte współpraca musi wiązać się z operacyjnym zdobywaniem informacji przez organy bezpieczeństwa państwa,

- po piąte nie mogła ograniczać się do samej deklaracji woli, lecz winna była materializować się w świadomie podejmowanych konkretnych działaniach w celu urzeczywistnienia podjętej współpracy.

Wszystkie zaistniałe wątpliwości zgodnie z zasadą wyrażoną w art. 5 § 2 k.p.k. sąd orzekający rozstrzyga na korzyść lustrowanych. Należy też podkreślić, iż często ocena materiału dowodowego dokonanej przez sąd I instancji jest skrajnie inna niż ocena sądu odwoławczego, czy nawet Sądu Najwyższego.

Procedur lustracyjnych i ich wyników nie można zatem w sposób prosty przyrównać do procedur karnych, o czym świadczyć może bardzo obszerne, chociaż niejednolite orzecznictwo, w tym orzecznictwo Sądu Najwyższego.

Wniosek o wszczęcie postępowania lustracyjnego nie jest aktem oskarżenia.

Poziom skomplikowania materii w sprawach lustracyjnych jest również nieporównywalny, czemu dał wyraz ustawodawca przekazując orzekanie w tych sprawach zawodowym składom sędziów sądu okręgowego.

Wskazać należy, że art.52e ustawy o IPN-KŚZpNP zobowiązuje prokuratora Biura Lustracyjnego do występowania z wnioskiem o wszczęcie postępowania lustracyjnego zawsze wtedy, gdy powstaje wątpliwość, co do zgodności z prawdą badanego oświadczenia.

Podkreślić w tym miejscu trzeba, iż w zaledwie dwóch sprawach w 2013 r. sądy wydały postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania lustracyjnego po rozpoznaniu wniosku prokuratora.

W jednej sprawie Sąd Okręgowy w Olsztynie jeszcze przed wszczęciem postępowania w oparciu o informacje uzyskane od lustrowanego i wydaną w ich następstwie opinię biegłego stwierdził, że analizowane oświadczenie nie zostało podpisane przez lustrowanego (Ppl Bi 381/12). Decyzja ta jest prawomocna.

W drugiej sprawie Sąd Okręgowy w Olsztynie nie uwzględnił wniosku prokuratora, uznając, że jest on przedwczesny, a materiał dowodowy nie został dostatecznie skompletowany. Na postanowienie to prokurator OBL w Białymstoku złożył zażalenie. Sąd Apelacyjny w Białymstoku uwzględnił powyższe zażalenie i przekazał sprawę Sądowi Okręgowemu do dalszego prowadzenia (Ppl Bi 391/11). Sprawa pozostaje w biegu.

Udział prokuratorów w postępowaniach lustracyjnych prowadzonych przed sądami przedstawiał się następująco:

- w OBL w Warszawie dwóch prokuratorów tego biura i jeden prokurator delegowany z OKŚZpNP w Warszawie odnotowało 103 dni wokandowe w Sądzie Okręgowym

- w Warszawie i Sądzie Okręgowym Warszawa Praga, a także 23 dni wokandowe przed Sądem Apelacyjnym w Warszawie jako sądem odwoławczym;
- w OBL w Katowicach trzech prokuratorów odnotowało 170 dni wokandowych przed Sądem Okręgowym w Katowicach i Sądem Okręgowym w Gliwicach, a także 7 dni wokandowych przed Sądem Apelacyjnym w Katowicach jako sądem odwoławczym;
  - w OBL w Krakowie trzech prokuratorów odnotowało 45 dni wokandowych. przed Sądem Okręgowym w Krakowie, Sądem Okręgowym w Kielcach i Sądem Okręgowym w Nowym Sączu, a 13 wokand przed Sądem Apelacyjnym w Krakowie jako sądem odwoławczym;
  - w OBL w Lublinie jeden prokurator odnotował 62 dni wokandowe przed Sądem Okręgowym w Lublinie i 6 dni wokandowych przed Sądem Apelacyjnym w Lublinie jako sądem odwoławczym;
  - w OBL w Białymstoku dwóch prokuratorów odnotowało 58 dni wokandowych przed Sądem Okręgowym w Białymstoku i Sądem Okręgowym w Olsztynie, a także 13 dni wokandowych przed Sądem Apelacyjnym w Białymstoku jako sądem odwoławczym;
  - w OBL w Gdańsku dwóch prokuratorów odnotowało 78 dni wokandowe przed Sądem Okręgowym w Gdańsku, Sądem Okręgowym w Toruniu i Sądem Okręgowym w Bydgoszczy, a także 10 dni wokandowych przed Sądem Apelacyjnym w Gdańsku jako sądem odwoławczym;
  - w OBL w Łodzi dwóch prokuratorów odnotowało 31 dni wokandowych przed Sądem Okręgowym w Łodzi i 5 dni wokandowych Sądem Apelacyjnym w Łodzi jako sądem odwoławczym;
  - w OBL w Szczecinie dwóch prokuratorów odnotowało 30 dni wokandowych przed Sądem Okręgowym w Szczecinie, Sądem Okręgowym w Koszalinie i 8 dni wokandowych przed Sądem Apelacyjnym w Szczecinie jako sądem odwoławczym;
  - w OBL w Rzeszowie trzech prokuratorów odnotował 88 dni wokandowe przed Sądem Okręgowym w Rzeszowie i 12 dni wokandowych przed Sądem Apelacyjnym w Rzeszowie jako sądem odwoławczym;
  - w OBL w Poznaniu dwóch prokuratorów odnotowało 56 dni wokandowych. Prokuratorzy tego biura występują przed Sądem Okręgowym w Poznaniu, Sądem Okręgowym w Zielonej Górze i Sądem Apelacyjnym w Poznaniu jako sądem odwoławczym;

- w OBL we Wrocławiu jeden prokurator odnotował 53 dni wokandowe przed Sądem Okręgowym we Wrocławiu i 10 dni wokandowych przed Sądem Apelacyjnym we Wrocławiu jako sądem odwoławczym.

Analizując powyższe zestawienie można zauważyć, że prokuratorzy zapewniają obsługę wokand w sądach, których siedziba znajduje się poza miejscem będącym siedzibą biura.

## 2. Sprawy przejęte po byłym urzędzie Rzecznika Interesu Publicznego.

W roku sprawozdawczym kontynuowano postępowania przejęte po byłym urzędzie Rzecznika Interesu Publicznego. Nadal zawieszony był bieg trzech spraw w sądach okręgowych w Gdańsku, Warszawie i Katowicach, z uwagi na stan zdrowia lustrowanych. Sąd Okręgowy w Łodzi umorzył postępowanie w kolejnej sprawie z wniosku RIP z powodu śmierci lustrowanego.

Zapadły także prawomocne orzeczenia Sądu Apelacyjnego w Rzeszowie, Warszawie i Sadu Okręgowego Katowicach:

- w sprawie o sygn. II AKa 56/13 orzeczeniem z dnia 04.07.2013 r. Sąd Apelacyjny w Rzeszowie utrzymał w mocy orzeczenie sądu I instancji i uznał, że lustrowany złożył niezgodne z prawdą oświadczenie lustracyjne. Zauważyć należy, że sprawa ta była prowadzona od początku w następstwie decyzji Sądu Najwyższego o wznowieniu prawomocnie zakończonego postępowania lustracyjnego z uwagi na treść orzeczenia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu;
- w sprawie o sygn. II AKa 176/13 orzeczeniem z dnia 23.09.2013 r. Sąd Apelacyjny w Warszawie utrzymał w mocy orzeczenie sądu I instancji i uznał, iż lustrowany złożył niezgodne z prawdą oświadczenie lustracyjne. Także ta sprawa była prowadzona od początku w następstwie decyzji Sądu Najwyższego o wznowieniu prawomocnie zakończonego postępowania lustracyjnego z uwagi na treść orzeczenia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu;
- w sprawie o sygn. XVI K 134/19 orzeczeniem z dnia 24.06.2013 r Sąd Okręgowy w Katowicach orzekł o zgodności z prawdą badanego oświadczenia.

Należy też odnotować, że w 2013 r. w biegu przed Sądami Okręgowymi pozostawały także trzy kolejne sprawy, których bieg został wznowiony decyzją Sądu Najwyższego zgodnie z art. 540 § 3 k.p.k. wobec treści orzeczeń zapadłych przed Europejskim Trybunałem Praw

Człowieka w Strasburgu. W sprawach tych Trybunał orzekł, że w toku procedury lustracyjnej doszło do naruszenia prawa lustrowanych do obrony i zasady „równości broni”, z uwagi na fakt, że nie mieli oni wystarczającego i nieograniczonego dostępu do materiałów archiwalnych stanowiących materiał dowodowy, a które opatrzone były klauzulami tajności i przechowywane tym samym w kancelarii tajnej sądu.

W roku sprawozdawczym 2 z tych postępowań zakończono wydaniem orzeczeń o niezgodności z prawdą badanych oświadczeń lustracyjnych (orzeczenia te są nieprawomocne), trzecia pozostaje w biegu przed sądem.

Nadal prowadzona jest 1 sprawa z wniosku RIP przed Sądem Okręgowym w Krakowie i 2 sprawy przed Sądem Okręgowym w Katowicach.

3. Wydział nadzoru nad postępowaniami przygotowującymi postępowania lustracyjne.

W roku sprawozdawczym prokuratorzy Biura Lustracyjnego (centrali) występowali przed Sądem Najwyższym łącznie w 26 rozprawach kasacyjnych.

Opracowali i skierowali do Prokuratora Generalnego RP 20 projektów kasacji w celu wystąpienia przez niego do Sądu Najwyższego zgodnie z treścią art. 21b ust. 6 ustawy lustracyjnej.

W 12 sprawach Prokurator Generalny RP wystąpił z kasacją do Sądu Najwyższego. W 4 sprawach Sąd Najwyższy przychylił się do przedmiotowych kasacji, uchylił orzeczenia Sądu Apelacyjnego i przekazał te sprawy do ponownego rozpoznania. W 1 sprawie Sąd Najwyższy uchylił orzeczenie Sądu Apelacyjnego i umorzył postępowanie. W 6 sprawach Sąd Najwyższy oddalił kasacje Prokuratora Generalnego jako oczywiście bezzasadne. Jedna skarga kasacyjna nie została dotychczas rozpoznana przez sąd.

W roku statystycznym prokuratorzy Biura Lustracyjnego występowali także przed Sądem Najwyższym w 15 rozprawach związanych z kasacjami złożonymi przez obrońców lustrowanych.

W 14 sprawach Sąd Najwyższy oddalił kasacje jako oczywiście bezzasadne, w 1 sprawie uchylił orzeczenie Sądu Apelacyjnego w Szczecinie i uznał, że lustrowany złożył zgodne z prawdą oświadczenie (wyrok o sygn.V KK 31/13 z dnia 24.04.2013 r.).

Biuro Lustracyjne objęło nadzorem służbowym 236 postępowań przygotowujących postępowania lustracyjne. Każdorazowo były to postępowania w toku których zgromadzony materiał archiwalny wskazywał na uzasadnioną wątpliwość co do zgodności z prawdą badanego oświadczenia.

Przeprowadzono także bieżące kontrole w oddziałowych biurach lustracyjnych w Rzeszowie, Lublinie, Szczecinie, Krakowie, Katowicach, Białymstoku, Gdańsku.

Działania kontrolne objęły sprawy trwające powyżej 9 miesięcy i miały na celu:

- kontrolę prawidłowości prowadzenia kwerendy archiwalnej, jej zakresu i stopnia szczegółowości,
- terminowość prowadzenia czynności w tym zakresie,
- zasadność decyzji /zarządzeń/ o pozostawieniu sprawy bez dalszego biegu.

W ramach prac Biura Lustracyjnego dokonano także kontroli i analizy 7 355 zarządzeń o pozostawieniu spraw bez dalszego biegu nadsyłanych systematycznie do biura po zakończeniu prowadzonych procedur weryfikacyjnych. Dokonano także przeglądu 1 312 zarządzeń o pozostawieniu sprawy bez dalszego biegu wydanych w 2008 r., w celu ustalenia, czy w odniesieniu do osób, których dotyczyły, nie zostały przejęte do zasobu Instytutu Pamięci Narodowej nowe materiały archiwalne (niebędące w dyspozycji BUIAD w chwili wydawania zarządzenia).

W wyniku tych działań skierowano do OBL pisma dotyczące 65 spraw, zawierające uwagi dotyczące przeprowadzonej kwerendy i dokonanych ustaleń, zalecono uzupełnienie bądź poprawienie kwerendy, ewentualnie kontynuowanie czynności weryfikujących we wskazanym kierunku. Ponadto dokonywano szeregu bieżących analiz i konsultacji dla prokuratorów OBL w trwających procedurach Ppl.

Prokuratorzy centrali zapoznawali się także każdorazowo z orzeczeniami sądowymi stwierdzającymi zgodność z prawdą badanego oświadczenia lustracyjnego wbrew stanowisku prokuratora i oceniali je pod kątem nieuzasadnionego skierowania wniosku o wszczęcie postępowania lustracyjnego. W żadnej ze spraw nie stwierdzono, że taki wniosek był nieuzasadniony, co znalazło potwierdzenie w decyzjach sądów o wszczęciu postępowania lustracyjnego.

W okresie sprawozdawczym odnotowano jedną skargę złożoną w trybie art. 2 ust.1 ustawy 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 do Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu w związku z procedurą weryfikującą prawdziwość oświadczenia prowadzoną w OBL we Wrocławiu pod sygn. PplWr 54/12. Sąd Apelacyjny postanowieniem z dnia 25 stycznia 2013 r. sygn. IIS 26/12 oddalił skargę.

Należy też odnotować, iż prokurator Biura Lustracyjnego w dniach 30.09 - 04.10.2013 roku uczestniczył w warsztatach dla przedstawicieli organizacji pozarządowych zaangażowanych w budowę społeczeństwa obywatelskiego i obronę praw człowieka w Tunezji.

Z kolei w dn. 02.10.2013 r. Dyrektor Biura Lustracyjnego wspólnie z Zastępcą Dyrektora Biura Lustracyjnego przedstawili informację na temat działalności biura podczas spotkania z przedstawicielami Sekcji Naukowej Ministerstwa Zjednoczenia Korei Południowej. Ponadto Zastępca Dyrektora Biura Lustracyjnego poprowadził spotkanie z grupą Białoruskiego Centrum Dokumentacji, poświęcone polskiemu modelowi lustracji.

Pion lustracyjny we współpracy z pionem archiwalnym przygotował ponadto opracowanie na temat struktur komunistycznego aparatu represji *„Historyczno - prawna analiza struktur organów bezpieczeństwa państwa w Polsce Ludowej (1944 - 1990). Zbiór studiów”*.

**PROKURATOR GENERALNY**

**ANDRZEJ SEREMET**