

*Prokurator Generalny utrudnia
badania naukowe dotyczące
prokuratury*

Dr Wojciech Jasiński
Dr Karolina Kremens LL. M.

Katedra Postępowania Karnego,
Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii,
Uniwersytet Wrocławski

Prokurator Generalny utrudnia badania naukowe dotyczące prokuratury

Już w najbliższy czwartek, 19 września 2013 r., Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie rozpatrzy skargę na decyzję Prokuratora Generalnego, który utrzymał w mocy odmowę udzielenia informacji publicznej przez Prokuratora Apelacyjnego we Wrocławiu.

Skąd wzięła się sprawa? Na potrzeby badań naukowych nad obciążeniem jednostek prokuratury oraz prokuratorów postępowaniami przygotowawczymi, prowadzonych na zlecenie Ministerstwa Sprawiedliwości¹, naukowcy-prawnicy z Uniwersytetu Wrocławskiego zwrócili się o udostępnienie informacji publicznej dotyczącej 24 prokuratur wszystkich szczebli do 17 prokuratur². Pozytywnie odpowiedziało 9 prokuratur (odnośnie do danych z 12 jednostek). Pięć jednostek (odnośnie do danych z 8 jednostek) początkowo odmówiło udzielenia informacji, ale po odwołaniu się do instancji wyższej przekazało dane. Odmowę udzielenia informacji publicznej przez trzy prokuratury (odnośnie do danych z 4 jednostek) podtrzymały jednostki wyższego rzędu. Jedna z tych odmów będzie właśnie przedmiotem rozprawy przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w Warszawie.

5 listopada 2012 roku skierowano identyczne wnioski o udostępnienie informacji publicznej dotyczącej 18 powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury:

1) apelacyjnych w: Krakowie, Poznaniu i Wrocławiu;

¹ Opinia dostępna jest na stronie internetowej Ministerstwa Sprawiedliwości pod adresem <http://ms.gov.pl/pl/informacje/news,5175,analiza-problemow-w-funkcjonowaniu-prokuratury.html>.

² Początkowo wnioski kierowane były do prokuratur apelacyjnych o udostępnienie danych ich dotyczących oraz dotyczących podległych im prokuratur okręgowych oraz do prokuratur okręgowych o udostępnienie danych dotyczących podległych im prokuratur rejonowych. W toku rozpatrywania wniosków część jednostek przekazywała wnioski dotyczące prokuratur niższego rzędu do rozpoznania według właściwości (np. Prokuratura Apelacyjna we Wrocławiu przekazała wniosek dotyczący Prokuratury Okręgowej we Wrocławiu oraz Prokuratury Okręgowej w Opolu bezpośrednio do tych jednostek). Inne jednostki wskazywały, że wnioski dotyczące prokuratur niższego rzędu powinny być kierowane do nich bezpośrednio (np. Prokuratura Apelacyjna w Poznaniu wskazała pismem, że taki wniosek dotyczący Prokuratury Okręgowej w Poznaniu i Prokuratury Okręgowej w Zielonej Górze powinien zostać przesłany do tych jednostek). Jeszcze inne bez zastrzeżeń rozpoznały wnioski dotyczące prokuratur niższego rzędu (np. Prokuratura Okręgowa w Opolu udzieliła odpowiedzi zarówno co do wniosku jej dotyczącego, jak i Prokuratury Rejonowej w Opolu, podobnie jak Prokuratura Okręgowa w Poznaniu, która udostępniła informacje dotyczące również Prokuratury Rejonowej w Poznaniu – Stare Miasto oraz Prokuratury Rejonowej w Wolsztynie).

- 2) okręgowych w: Krakowie, Opolu, Poznaniu, Tarnowie, Wrocławiu i Zielonej Górze;
- 3) rejonowych w: Krakowie Śródmieściu – Zachód, Miechowie, Opolu, Poznaniu – Stare Miasto, Wolsztynie, Tarnowie, Wrocławiu – Stare Miasto, Strzelinie i Zielonej Górze.

We wnioskach zwrócono się o udostępnienie następujących danych:

- 1) informacji dotyczących składu osobowego jednostki w roku 2011;
- 2) informacji dotyczących funkcji, które w 2011 roku pełnili prokuratorzy zatrudnieni w jednostce;
- 3) informacji dotyczących faktycznego wykonywania obowiązków zawodowych przez prokuratorów zatrudnionych w jednostce w 2011 roku;
- 4) informacji dotyczących postępowań przygotowawczych zakończonych w 2011 roku przez każdego prokuratora osobno ze wskazaniem m.in. formy prowadzenia i zakończenia postępowania, kwalifikacji prawnej przestępstw objętych postępowaniem, daty wpływu, rozpoczęcia i zakończenia postępowania;
- 5) informacji dotyczących obciążenia w 2011 roku wokandami poszczególnych prokuratorów zatrudnionych w jednostce;
- 6) liczby postępowań przygotowawczych zakończonych w jednostce w kolejnych miesiącach 2011 roku;
- 7) liczby postępowań przygotowawczych zakończonych w jednostce od 25. do ostatniego dnia każdego miesiąca 2011 roku.

We wnioskach wskazywano, iż uzyskane dane zostaną wykorzystane w celu przeprowadzenia badań naukowych zleconych przez Ministerstwo Sprawiedliwości, a dotyczących obciążenia pracą poszczególnych prokuratur i prokuratorów, zaś analiza uzyskanych danych będzie prowadzona w celu sformułowania wniosków odnośnie do optymalnego i efektywnego obciążenia prokuratur wszystkich szczebli i prokuratorów w nich zatrudnionych.

Wszystkie jednostki, do których zwrócono się z wnioskiem, udzieliły odpowiedzi w ustawowym terminie. Prokuratury okręgu apelacji krakowskiej bez zastrzeżeń przekazały dane, przedłużając jedynie w niektórych wypadkach termin ich przekazania (zgodnie z art. 13 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej). Natomiast wszystkie prokuratury okręgu wrocławskiego oraz poznańskiego odmówiły udzielenia informacji publicznej. W tych sprawach skierowano odwołania w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej i k.p.a., które w całości zostały uwzględnione przez jednostki wyższego rzędu. Pięć jednostek z okręgu apelacji wrocławskiej (oprócz samej

Prokuratury Apelacyjnej we Wrocławiu) w konsekwencji udostępniło żądane informacje. Informacje odnoszące się do trzech jednostek z okręgu apelacji poznańskiej (Prokuratury Okręgowej w Poznaniu, Prokuratury Rejonowej Poznań – Stare Miasto oraz Prokuratury Rejonowej w Wolsztynie) zostały udostępnione przez Prokuraturę Okręgową w Poznaniu po uwzględnieniu przez tę jednostkę odwołań wnioskodawców od jej kolejnej decyzji, odmawiającej udzielenia informacji. W odniesieniu do czterech jednostek (Prokuratura Apelacyjna we Wrocławiu, Prokuratura Apelacyjna w Poznaniu oraz Prokuratura Okręgowa w Zielonej Górze – odpowiadająca w swoim imieniu oraz Prokuratury Rejonowej w Zielonej Górze), nie uzyskano pozytywnych odpowiedzi. Odwołania złożone na ponowne decyzje odmawiające udostępnienia informacji zostały utrzymane w mocy przez organy wyższego rzędu.

Podkreślenia wymaga, iż już 30 listopada 2012 roku, kiedy pojawiły się pierwsze sygnały o niemożności uzyskania danych z obszaru apelacji poznańskiej, zwrócono się z wnioskiem o udostępnienie danych dodatkowo do sześciu prokuratur apelacji gdańskiej (Prokuratura Apelacyjna w Gdańsku, Prokuratura Okręgowa w Gdańsku, Prokuratura Okręgowa we Włocławku, Prokuratura Rejonowa w Gdańsku – Śródmieściu, Prokuratura Rejonowa we Włocławku i Prokuratura Rejonowa w Kartuzach), aby zapewnić reprezentatywną próbę badawczą, na wypadek gdyby decyzje o odmowie udostępnienia informacji publicznej wydane przez kierowników jednostek z obszaru właściwości Prokuratury Apelacyjnej w Poznaniu zostały utrzymane w mocy (co zresztą nastąpiło). Wszystkie prokuratury okręgu gdańskiego bez żadnych zastrzeżeń udzieliły wyczerpujących informacji, o które wnioskowano.

Decyzje utrzymujące w mocy decyzje odmawiające udostępnienia informacji publicznej dotyczącej Prokuratury Apelacyjnej w Poznaniu, Prokuratury Okręgowej w Zielonej Górze oraz Prokuratury Rejonowej w Zielonej Górze, uprawomocniły się.³ Natomiast decyzja Prokuratora Generalnego utrzymująca w mocy odmowną decyzję Prokuratora Apelacyjnego we Wrocławiu została zaskarżona do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie.

³ Ze względu na uzyskanie założonej w metodologii liczby odpowiedzi z prokuratur (po sześć jednostek z każdej z trzech apelacji, oprócz wrocławskiej) odstąpiono od zaskarżania decyzji z okręgu apelacji poznańskiej.

Tabela 1. Wykaz powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury, do których zwrócono się o udostępnienie informacji publicznej oraz sposób rozpoznania złożonego wniosku.

Jednostki, które udostępniły informacje bez zastrzeżeń	Jednostki, które udostępniły informacje po odwołaniach		Jednostki, które nie udostępniły informacji
	po pierwszym odwołaniu	po drugim odwołaniu	
PA Kraków ⁴ PO Kraków PO Tarnów PR Kraków-Śródmieście Zachód ⁵ PR Tarnów ⁶ PR Miechów ⁷ PA Gdańsk PO Gdańsk PO Włocławek PR Gdańsk Śródmieście PR Włocławek PR Kartuzy	PO Wrocław PO Opole PR Wrocław – Stare Miasto PR Opole ⁸ PR Strzelin	PO Poznań PR Poznań – Stare Miasto ⁹ PR Wolsztyn ¹⁰	PA Wrocław PA Poznań PO Zielona Góra PR Zielona Góra ¹¹

Zaskakującym jest, że pomimo przesłania wniosków o identycznej treści, otrzymane odpowiedzi, a tym samym interpretacje przepisów (zwłaszcza dotyczących tego, czy żądane informacje mają charakter informacji przetworzonych i co oznacza, że informacja jest szczególnie istotna dla interesu publicznego), znacząco się różniły.

⁴ Prokuratura Apelacyjna w Krakowie zwróciła się jeszcze przed wydaniem decyzji o dodatkowe informacje od wnioskodawców, związane ze zleceniem przeprowadzenia badań przez Ministerstwo Sprawiedliwości.

⁵ Dane dotyczące Prokuratury Rejonowej w Krakowie – Śródmieście Zachód udostępniła Prokuratura Okręgowa w Krakowie.

⁶ Dane dotyczące Prokuratury Rejonowej w Tarnowie w zakresie pytań 1-3 oraz 6 udostępniła Prokuratura Okręgowa w Tarnowie a sama Prokuratura Rejonowa w Tarnowie w zakresie pytań 4-5 oraz 7.

⁷ Dane dotyczące Prokuratury Rejonowej w Miechowie udostępniła Prokuratura Okręgowa w Krakowie.

⁸ Dane dotyczące Prokuratury Rejonowej w Opolu udostępniła Prokuratura Okręgowa w Opolu.

⁹ O dane dotyczące Prokuratury Rejonowej Poznań – Stare Miasto zwrócono się do Prokuratury Okręgowej w Poznaniu, która odmówiła dostępu do informacji.

¹⁰ O dane dotyczące Prokuratury Rejonowej w Wolsztynie zwrócono się do Prokuratury Okręgowej w Poznaniu, która odmówiła dostępu do informacji.

¹¹ Dane dotyczące Prokuratury Rejonowej w Zielonej Górze w zakresie pytań 1-3 udostępniła Prokuratura Okręgowa w Zielonej Górze, a sama Prokuratura Rejonowa w Zielonej Górze udostępniła informacje dotyczące pytania 5. Odnośnie do pozostałych pytań odmówiono udzielenia informacji publicznej

W decyzjach odmawiających udzielenia informacji publicznej używano różnych argumentów, z których najczęstsze były następujące:

1. Brak szczególnego interesu publicznego wnioskodawców w uzyskaniu danych (przy założeniu, że informacje, o które wnioskowano miały charakter przetworzony), w szczególności ze względu na fakt, że praca naukowa należy do „interesu prywatnego”, a nie publicznego. W argumentacji często powoływano się na orzeczenie WSA w Gliwicach z 22 stycznia 2004 r. (II SA/Ka 2633/03). Wskazane orzeczenie dotyczyło wniosku o udostępnienie informacji publicznej od Prezydenta Miasta B. wymagającej sporządzenia *de facto* opracowań *quasi*-naukowych na potrzeby przygotowywanej przez wnioskodawcę rozprawy doktorskiej.

Powołując się na powyższe orzeczenie, prokuratury całkowicie pomijały kontekst, w jakim została sformułowana zawarta w nim argumentacja prawna. Badania naukowe prowadzone na potrzeby opinii dotyczącej obciążenia prokuratorów, sporządzanej na zlecenie Ministerstwa Sprawiedliwości, są badaniami o zupełnie innym charakterze, a także o zupełnie innym stopniu oddziaływania, niż te, które stanowiły przedmiot owej pracy doktorskiej. W oczywisty zatem sposób oparcie się na sformułowaniu, że badania naukowe znajdują się wyłącznie „w sferze prywatnych interesów badacza”, stanowi nieuprawnione i pozbawione podstaw uogólnienie.

2. Brak związku pomiędzy wynikami prowadzonych badań a wykorzystaniem ich w pracach nad nowelizacją ustawy o prokuraturze. Wnioskodawcom zarzucano, że nowelizacja ustawy o prokuraturze znajduje się na etapie konsultacji rządowych, a tym samym nie ma możliwości, aby opinia wydana na podstawie wnioskowanych danych mogła mieć jakikolwiek wpływ na decyzje Ministerstwa Sprawiedliwości w odniesieniu do projektu ustawy.

Trudno zgodzić się z tą argumentacją. Nie trzeba bowiem legitymować się szczegółową wiedzą z zakresu funkcjonowania systemu politycznego w Polsce, aby wiedzieć, że do projektu ustawy, nawet takiego, który stał się już przedmiotem obrad Komitetu Stałego Rady Ministrów, można wprowadzać poprawki także na etapie prac parlamentarnych, a w sytuacji, gdy projektodawcą jest *de facto* większość parlamentarna, ich zgłoszenie w tym stadium nie jest niczym nadzwyczajnym. Sporządzana ekspertyza, pomimo zaawansowania prac nad

projektem ustawy, w żaden sposób nie traciła na znaczeniu dla przygotowania właściwych zmian legislacyjnych. Dobitnie potwierdza to zresztą fakt, że aktualnie Ministerstwo Sprawiedliwości nadal pracuje nad nowelizacją ustawy o prokuraturze i przygotowane zostały w tej materii nowe propozycje.

- 3. Udzielenie odpowiedzi na wniosek wymagałoby zbyt dużego nakładu pracy ze strony zbyt dużej liczby pracowników, którzy musieliby zostać oddelegowani do jej wykonania, co wiązałoby się z koniecznością podjęcia nieproporcjonalnych działań przekraczających proste czynności, a dodatkowo sparaliżowałoby pracę jednostki.** Powyższy argument jednoznacznie obala czas, jakiego potrzebowały prokuratury, które pozytywnie rozpatrzyły wniosek, i udzieliły pełnej odpowiedzi na skierowany wniosek o udostępnienie informacji publicznej. Już w dwa tygodnie od złożenia wniosku wnioskodawcy uzyskali informację o liczbie prowadzonych postępowań przygotowawczych w Prokuraturze Rejonowej w Tarnowie. To wyraźnie dowodzi, że informacja ta możliwa jest do przygotowania bez przesadnego nakładu pracy, nawet w tak dużych jednostkach jak prokuratura tarnowska (ponad 20 prokuratorów i ponad 7 000 spraw załatwionych w 2011 roku). Także Prokuratura Okręgowa w Tarnowie już w niecały miesiąc po otrzymaniu wniosku, tj. 5 grudnia 2012 roku, przekazała komplet danych (IP 3/12), a Prokuratura Okręgowa we Włocławku 17 grudnia 2012 roku, czyli w 11 dni od otrzymania wniosku (!), przesłała kompletny i szczegółowy wykaz danych (I IP 4/12). W świetle powyższego nie sposób zatem przyjąć, iż opracowanie odpowiedzi na wniosek wymaga długotrwałej pracy zespołu pracowników i sparaliżuje pracę tych jednostek. Co jednak bardziej niepokojące, trudno oprzeć się wrażeniu, że argument ten był wykorzystywany w decyzjach odmownych czysto instrumentalnie albo też powoływano go bez rzetelnej oceny koniecznego nakładu pracy niezbędnego do udzielenia odpowiedzi na wniosek.

PODSUMOWANIE

Podsumowując, warto zwrócić uwagę na dwie kwestie.

Po pierwsze, że ustawodawca dostrzegł potrzebę i sens współpracy Prokuratury z jednostkami naukowymi w zakresie badań dotyczących problematyki przestępczości, jej zwalczania i zapobiegania oraz kontroli (art. 3 ust. 1 pkt 5 ustawy o prokuraturze). Fakt ten został zresztą zauważony przez Prokuratora Apelacyjnego w Krakowie, który podkreślił, że te badania „są warte dodatkowego nakładu pracy podległych [Prokuratorowi Apelacyjnemu w Krakowie] urzędników” (Apl IP/11/12). Był to jeden z kluczowych argumentów podniesionych przez niego przy udostępnianiu danych wnioskodawcom.

Organizacja pracy powszechnych jednostek prokuratury i prokuratorów w nich zatrudnionych niewątpliwie wprost rzutuje na kwestię skutecznego zwalczania przestępczości. Dlatego też uznać należy, iż w interesie samej prokuratury leży współpraca z instytucjami naukowymi. Działania podejmowane przez niektóre prokuratury świadczą niestety o tym, że próba przeprowadzenia zewnętrznej analizy działalności prokuratury traktowana jest przynajmniej nieufnie, a sama prokuratura nie jest postrzegana jako ważna instytucja współczesnej demokracji otwarta na dialog i konstruktywną ocenę obywateli, ale jak oblężona twierdza, której należy wszelkimi metodami bronić.

Po drugie, za niepokojącą należy uznać sytuację, w której wnioskowane informacje uzyskano od 20 prokuratur, a Prokurator Apelacyjny w Poznaniu, Prokurator Okręgowy w Zielonej Górze oraz Prokurator Apelacyjny we Wrocławiu konsekwentnie odmawiali udzielenia takich samych informacji, prezentując stanowisko, iż mają prawo do dokonania samodzielnej i odrębnej oceny zaistnienia przesłanki „szczególnie istotnego interesu publicznego”.

Należy pamiętać, że prokuratura jest instytucją jednolitą, a nie zbiorem niezależnych jednostek, które w dowolny i odmienny sposób mogą interpretować prawo. Jednolitość w podejściu do kwestii udzielania informacji publicznej powinna być zatem oczywista. Co więcej, zaskakujące jest także to, że sam Prokurator Generalny utrzymał w mocy decyzję Prokuratora Apelacyjnego we Wrocławiu, odmawiającą udzielenia informacji publicznej, interpretując szczególnie interes publiczny zgodnie z wykładnią przedstawioną przez tego ostatniego, podczas gdy 14 innych, podległych mu jednostek prokuratury w odpowiedzi na wniosek o identycznej treści uznało, że wnioskodawcy mają szczególny interes publiczny. Trzeba zatem zapytać: czy wobec kierowników tych jednostek zostaną podjęte kroki dyscyplinujące w związku z interpretacją powyższej przesłanki

pozostającą w jawnej sprzeczności z linią orzecniczą Prokuratora Generalnego? Brak reakcji świadczyć będzie bowiem o braku systemowego podejścia w prokuraturze do kwestii dotyczących udostępniania informacji publicznej.

Rozprawa w przedmiocie skargi na decyzję Prokuratora Generalnego odbędzie się 19 września 2013 roku przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w Warszawie. Wypada mieć nadzieję, że orzeczenie sądu definitywnie rozstrzygnie wątpliwości związane z interpretacją pojęcia „szczególnego interesu publicznego” i tego, czy badania naukowe należą do sfery tego ostatniego.

/Recenzent: Paweł Dobrowolski

Forum Obywatelskiego Rozwoju

FOR zostało założone w 2007 roku przez prof. Leszka Balcerowicza, aby skutecznie chronić wolność oraz promować prawdę i zdrowy rozsądek w dyskursie publicznym. Naszym celem jest zmiana świadomości Polaków oraz obowiązującego i planowanego prawa w kierunku wolnościowym.

FOR realizuje swoje cele poprzez organizację debat oraz publikację raportów i analiz podejmujących ważne tematy społeczno-gospodarcze, a w szczególności: stan finansów publicznych, sytuację na rynku pracy, wolność gospodarczą, wymiar sprawiedliwości i tworzenie prawa. Z inicjatywy FOR w centrum Warszawy i w internecie został uruchomiony licznik długu publicznego, który zwraca uwagę na problem rosnącego zadłużenia państwa. Działania FOR to także projekty z zakresu edukacji ekonomicznej oraz udział w kampaniach na rzecz zwiększania frekwencji wyborczej.

Wspieraj nas!

Pomóż nam chronić wolność oraz promować prawdę i zdrowy rozsądek w dyskursie publicznym.

Zdrowy rozsądek oraz wolnościowy punkt widzenia nie obronią się same. Potrzebują zaplanowanego, wytężonego i skutecznego wysiłku oraz Twojego wsparcia.

Jeśli jest Ci bliski porządek społeczny szanujący wolność i obawiasz się nierozsądnych decyzji polityków udających na Twój koszt Świętych Mikołajów, poprzyj nasze działania swoim darem pieniężnym. Twój dar umożliwi nam działalność oraz potwierdza słuszność i skuteczność naszego wysiłku.

Każda darowizna jest dla nas ważna. Potrzebujemy zwłaszcza regularnego wsparcia. Zachęcamy do dokonywania nawet niewielkich, lecz regularnych wpłat.

Już dziś pomóż nam chronić wolność - obdarz nas swoim wsparciem i zaufaniem.

Wyślij przelew na konto FOR (w PLN): 68 1090 1883 0000 0001 0689 0629

Fundacja Forum Obywatelskiego Rozwoju - FOR
Al. J. Ch. Szucha 2/4 lok. 20
00-582 Warszawa

Kontakt

tel. +48 22 628 85 11, +48 691 232 994

e-mail: info@for.org.pl

www.for.org.pl

Dołącz do nas: facebook.com/FundacjaFOR