

Andrzej Siemaszko, Beata Gruszczyńska, Marek Marczewski,
Katarzyna Drapała, Anna Więcek-Durańska*

Działalność prokuratur rejonowych – analiza statystyczna

WSTĘP

Informacje o działalności prokuratur są najczęściej prezentowane w formie zestawień zbiorczych, o dużym stopniu zagregowania, przy czym odnoszą się one z reguły do prokuratury jako całości. Taki charakter ma np. coroczne sprawozdanie Prokuratora Krajowego (Generalnego) z działalności prokuratury w roku poprzednim. Niezmiernie rzadko publikowane są zaś dane ilustrujące działalność jednostek prokuratury poszczególnych szczebli – np. regionów (apelacji). Brak jest natomiast informacji na temat podstawowych aspektów funkcjonowania jednostek prokuratury szczebla najniższego, tj. prokuratur rejonowych, choć to one właśnie załatwiają *gros* spraw i pracuje w nich trzy czwarte wszystkich prokuratorów. Warto też dodać, że opinia publiczna również ocenia działalność prokuratury przede wszystkim przez pryzmat aktywności (lub jej braku) jednostek szczebla najniższego, nie zaś jej struktur najwyższych szczebli (Prokuratury Krajowej czy prokuratur regionalnych).

Wiedza o funkcjonowaniu prokuratur rejonowych wydaje się więc niezbędna, a jest nadal – szczątkowa. Niniejsze opracowanie ma zatem na celu jej uzupełnienie – przynajmniej częściowe – poprzez statystyczną charakterystykę podstawowych parametrów (wpływ spraw, sposoby zakończenia postępowań przygotowawczych, w tym umorzenia i akty oskarżenia, środki zapobiegawcze) działalności prokuratur rejonowych – zarówno ogółem, jak i w rozbiciu na poszczególne okręgi.

Wypada jednak z naciskiem podkreślić, że autorzy niniejszego raportu dysponowali jedynie zbiorczymi danymi obrazującymi funkcjonowanie prokuratur rejonowych w obszarze działania każdej z 45 prokuratur okręgowych, nie zaś informacjami uzyskiwanymi bezpośrednio ze wszystkich prokuratur rejonowych. Należy więc mieć świadomość, że są one, by tak rzec, uśrednione i tym samym nie oddają

* Prof. dr hab. Andrzej Siemaszko – współautor oraz redaktor naukowy niniejszego opracowania – jest profesorem zwyczajnym w IWS, był jego długoletnim dyrektorem; dr hab. Beata Gruszczyńska była do niedawna profesorem nadzwyczajnym w IWS, jest również wieloletnim profesorem nadzwyczajnym Uniwersytetu Warszawskiego w Instytucie Profilaktyki Społecznej i Resocjalizacji; dr Marek Marczewski jest adiunktem w IWS; mgr Katarzyna Drapała była do niedawna pracownikiem badawczo – technicznym w IWS; dr Anna Więcek-Durańska jest starszym specjalistą badawczo-technicznym w IWS.

ewentualnego zróżnicowania rozpatrywanych zmiennych między poszczególnymi prokuraturami rejonowymi w danym okręgu (np. w odniesieniu do wpływu spraw czy sposobów ich załatwiania).

Prezentowane niżej dane statystyczne (w formie tabel i wykresów) pochodzą z Prokuratury Krajowej. Informacje o obsadzie etatowej prokuratorów i asesorów oraz liczebności personelu administracyjnego opracowano w Wydziale II Spraw Osobowych Prokuratorów w Biurze Kadr Prokuratury Krajowej. Natomiast dane o ruchu spraw, czasie trwania postępowania, sposobach zakończenia postępowania przygotowawczego, umorzeniach według podstawy prawnej, środkach zapobiegawczych oraz sprawach przesłanych do sądu z aktem oskarżenia opracowała – specjalnie na potrzeby niniejszego raportu – Pani Barbara Koczywąs, Główny Specjalista ds. Sprawozdawczości i Statystyki Prokuratury Krajowej, której autorzy opracowania przesyłają serdeczne podziękowania.

Niezależnie od bezpośredniego wykorzystywania udostępnionych danych źródłowych, na potrzeby prezentowanych zestawień obliczono również stosowne współczynniki (np. liczby prokuratorów na 100 tys. mieszkańców danego okręgu) oraz wskaźniki (np. sprawności postępowań przygotowawczych).

Autorzy wyrażają nadzieję, że niniejszy skromny raport przyczyni się do lepszego zrozumienia sposobu funkcjonowania prokuratur rejonowych i pomoże w obaleniu wielu narosłych wokół nich mitów.

1. Kadry

1.1. Prokuratorzy i asesory

W prokuraturach wszystkich szczebli w latach 2011–2015 pracowało nieco ponad 6 tys. prokuratorów¹ oraz asesorów (por. tabela 1). Zatrudnienie pozostawało w rozpatrywanym okresie bardzo stabilne i ulegało tylko niewielkim wahaniom. W 2015 r., w porównaniu z rokiem 2011, liczba pracowników merytorycznych nieznacznie zmalała – o około 3%.

Zatrudnienie asesorów zmniejszyło się natomiast istotnie. O ile w roku 2011 było ich 464, to w 2015 r. aż o 40% mniej – 286. Dane statystyczne nie wskazują ponadto, aby proces ten był związany z awansem zawodowym asesorów, gdyż liczba prokuratorów nie zwiększyła się. Wręcz przeciwnie, w ostatnich trzech latach, jak już wspomniano, zaznaczył się nieznaczny trend spadkowy.

Struktura zatrudnienia w latach 2014–2015 przedstawiała się następująco: w prokuraturach apelacyjnych pracowało około 6% ogółu prokuratorów, w prokuraturach okręgowych zaś – 25%. Zdecydowanie najwięcej osób, około 70% kadry prokuratorowskiej, było zatrudnionych w prokuraturach rejonowych. W 2015 r. pracowało w nich bowiem 4171 osób, a zatem nieco mniej niż w roku poprzednim.

¹ Warto dodać, że z danych gromadzonych periodycznie przez CEPEJ Commission europeenne pour l'efficacite de la Justice (Europejska Komisja ds. Efektywności Wymiaru Sprawiedliwości) powołana przez Komitet Ministrów Rady Europy w 2002 r.) wynika, że Polska ma najwięcej prokuratorów w całej Unii Europejskiej. Dla porównania: dwupółkrotnie liczniejsze Niemcy mają o ponad tysiąc prokuratorów mniej (nieco powyżej 5000). Por. np. *Wymiar sprawiedliwości w Unii Europejskiej. Podstawowe parametry dla Polski i pozostałych krajów*, red. A. Siemaszko, Warszawa 2011.

Tabela 1 Zatrudnienie prokuratorów w latach 2011–2015						
Lata	Ogółem	Prokuratura generalna	Prokuratura apelacyjna	Prokuratura okręgowa	Prokuratura rejonowa	Asesorzy
2011	6 295	82	386	1 574	3 789	464
2012	6 230	86	366	1 548	3 905	325
2013	6 281	88	358	1 533	3 957	345
2014	6 216	88	360	1 524	3 905	339
2015	6 126	85	362	1 508	3 885	286

* Stan na dzień 31 grudnia każdego roku.

Źródło: Dane na temat zatrudnienia na podstawie Sprawozdań Prokuratora Generalnego z rocznej działalności prokuratury.

1.2. Liczba prokuratorów na 100 tys. mieszkańców

Jak już wspomniano, około 70% korpusu prokuratorskiego pracuje w prokuraturach najniższego szczebla (por. wykres 1).

Dość zróżnicowana jest jednak sytuacja poszczególnych okręgów pod względem liczby ludności. Wydaje się zaś, że liczba prokuratorów powinna być proporcjonalna do liczby ludności w okręgu, a jeszcze lepiej – gdyby odpowiadała liczbie popełnianych przestępstw. Niestety nie dysponujemy danymi statystycznymi obrazującymi nasilenie przestępczości w obszarach działania poszczególnych okręgów prokuratury. Pozostaje więc odniesienie danych o liczbie prokuratorów do liczby mieszkańców – poprzez skonstruowany w tym celu – współczynnik na 100 tys. mieszkańców w każdym z okręgów.

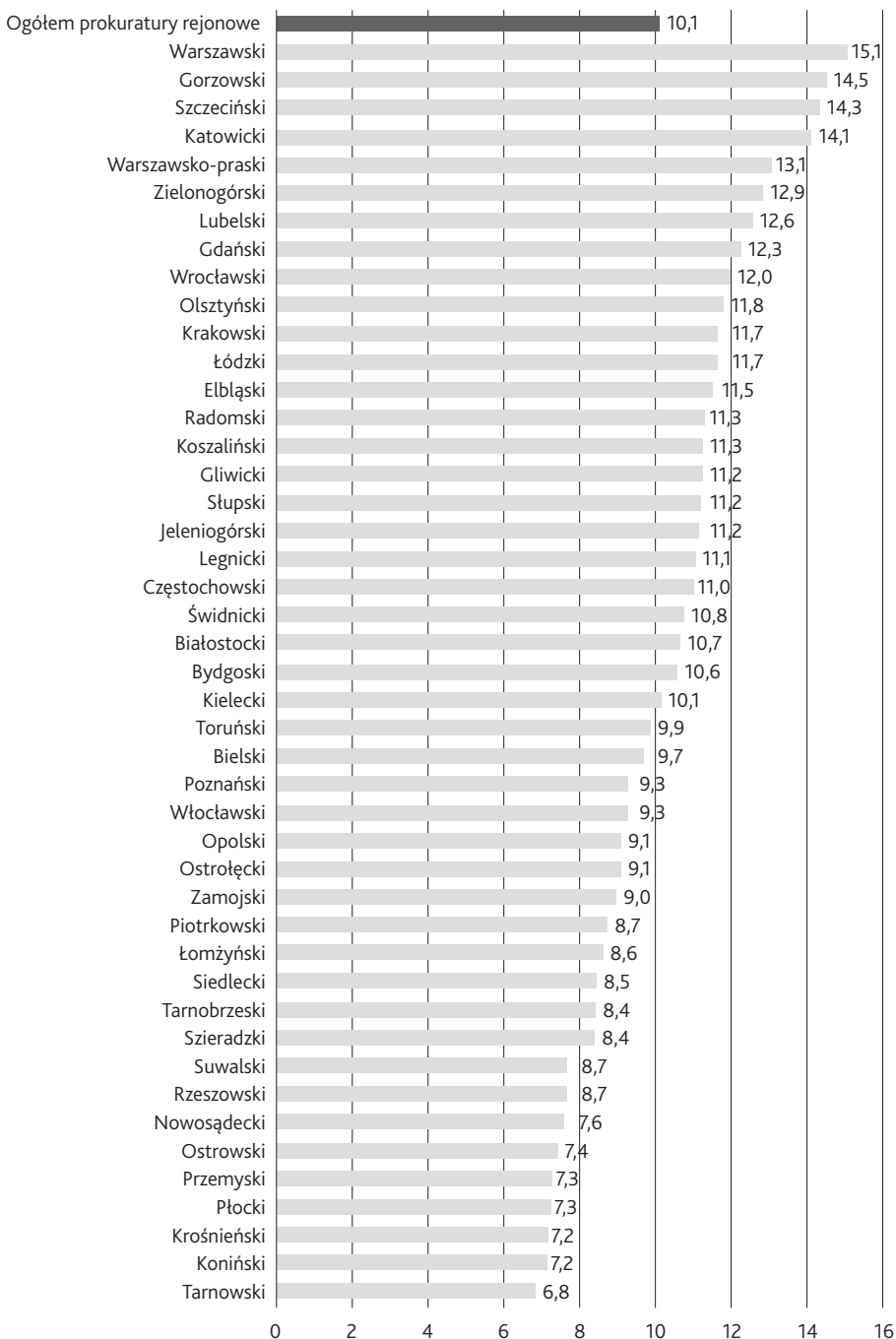
Na 100 tys. mieszkańców okręgu przypadało średnio dziesięciu prokuratorów prokuratur rejonowych. W poszczególnych okręgach współczynniki te były jednak dość zróżnicowane. Najwyższe miały okręgi: warszawski (15,1), gorzowski (14,5), szczeciński (14,3) oraz katowicki (14,1). W ich skład wchodzi z reguły wielkie miasta, w których przestępczość jest zdecydowanie większa niż w miastach mniejszych oraz na wsi.

Najniższe natomiast współczynniki, co oznacza relatywnie mniej prokuratorów w przeliczeniu na 100 tys. mieszkańców, charakteryzowały okręgi stosunkowo małe (do 500 tys. mieszkańców), o przeciętnym wskaźniku urbanizacji, takie jak tarnowski (6,8), koniński, krośnieński i przemyski (7,2–7,3).

Pewnym zaskoczeniem jest bardzo wysokie drugie miejsce okręgu gorzowskiego w analizowanym uszeregowaniu. W jednym z najmniejszych okręgów (pod względem wielkości znajduje się on na odległym 43 miejscu – (365 tys. mieszkańców) pracowało 53 prokuratorów (35 miejsce). Ta stosunkowo liczna obsada kadrowa wynika jednak najprawdopodobniej z wysokiej przestępczości. Tylko w Gorzowie Wlkp. w 2014 r. liczba przestępstw stwierdzonych na 1 tys. mieszkańców wynosiła 23, a zatem tyle samo, ile w kilkakrotnie liczniejszej Warszawie. W całym okręgu gorzowskim przestępczość była zapewne nieco niższa, lecz – ogólnie biorąc – jej poziom w tym okręgu wypada uznać za wysoki.

Wykres 1

Współczynniki liczby prokuratorów na 100 tys. mieszkańców okręgu w 2015 roku



Źródło: Dane statystyczne Prokuratury Krajowej, obliczenia własne.

1.3. Personel urzędniczy

W ostatnich latach w prokuraturze pracowało przeciętnie około 7,5 tys. urzędników oraz innego personelu pomocniczego, z czego nieco ponad 4200 osób – w prokuraturach rejonowych.

W latach 2014–2015 na jednego prokuratora prokuratury rejonowej przypadał średnio jeden urzędnik lub pracownik personelu pomocniczego. Zmiany między okręgami były w tej mierze na tyle niewielkie, że nie będą odrębnie analizowane.

2. Wpływ spraw

Podstawowe statystyki charakteryzujące działanie prokuratur, tzw. ruch spraw, obejmują dane o liczbie spraw, które wpłynęły i zostały załatwione w danym roku oraz pozostałości – do załatwienia w roku/latach następnych.

W 2015 r. do powszechnych jednostek prokuratury wpłynęło nieco ponad 800 000 spraw (814 227), czyli o 23% mniej niż rok wcześniej. W tym samym roku do prokuratur rejonowych wpłynęło 798 211 spraw, tj. o ponad 30% mniej niż w 2010 i o prawie 25% mniej niż w roku 2014 (ponad 104 000). Jednocześnie od 2011 r. zmniejszała się liczba spraw załatwionych – w 2015 r., przy o ponad 30% mniejszym wpływie, liczba spraw pozostałych do załatwienia spadła jedynie o 20% (por. tabela 2). Podobny spadek, jaki odnotowano we wszystkich prokuraturach rejonowych, uwidocznił się także, co oczywiste, w poszczególnych okręgach (por. tabela 3).

Lata	Wpływ spraw		Sprawy załatwione		Pozostałość	
	l.b.	2010=100	l.b.	2010=100	l.b.	2010=100
2010	1 161 457	100,0	1 163 450	100,0	78 216	100,0
2011	1 183 280	101,9	1 180 549	101,5	80 947	103,5
2012	1 144 056	98,5	1 136 148	97,7	88 855	113,6
2013	1 124 116	96,8	1 127 126	96,9	85 845	109,8
2014	1 042 137	89,7	1 043 332	89,7	84 650	108,2
2015	798 211	68,7	820 490	70,5	62 371	79,7

Źródło: Dane statystyczne Prokuratury Krajowej, obliczenia własne.

W 2/3 okręgów wpływ spraw zmalał o 20%, a w 1/3 nawet o 30%. Powodem tak znacznego ich spadku były, między innymi, zmiany Kodeksu karnego i procedury karnej wprowadzone ustawami nowelizującymi².

² Ustawa z 27.09.2013 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1247 ze zm.) oraz z 20.02.2015 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 396).

Tabela 3			
Wpływ spraw w latach 2014–2015			
Okręgi:	Wpływ 2014	Wpływ 2015	Indeks dynamiki 2015/2014
Białostocki	16 735	12 031	0,7
Bielski	15 485	11 933	0,8
Bydgoski	23 678	18 129	0,8
Częstochowski	21 966	16 512	0,8
Elbląski	14 066	11 309	0,8
Gdański	58 084	43 143	0,7
Gliwicki	40 707	30 458	0,7
Gorzowski	12 975	9 975	0,8
Jeleniogórski	14 489	11 241	0,8
Katowicki	57 546	43 873	0,8
Kielecki	27 974	20 431	0,7
Koniński	8 719	6 529	0,7
Kozaliński	17 677	13 525	0,8
Krakowski	55 439	40 633	0,7
Krośnieński	8 886	6 690	0,8
Legnicki	14 753	11 611	0,8
Lubelski	48 311	36 383	0,8
Łomżyński	6 813	29 455	0,8
Łódzki	38 498	5 248	0,8
Nowosądecki	15 474	11 745	0,8
Olsztyński	27 474	20 236	0,7
Opolski	24 995	18 419	0,7
Ostrołęcki	10 333	7 931	0,8
Ostrowski	13 107	10 280	0,8
Piotrkowski	14 149	10 762	0,8
Płocki	18 979	14 712	0,8
Poznański	59 566	44 543	0,7
Przemyski	8 076	6 453	0,8
Radomski	18 081	14 086	0,8
Rzeszowski	16 270	11 959	0,7
Siedlecki	11 824	9 187	0,8
Sieradzki	10 084	7 163	0,7
Słupski	14 047	10 532	0,7
Suwalski	5 489	3 869	0,7
Szczeciński	40 943	35 220	0,9
Świdnicki	18 713	14 659	0,8
Tarnobrzeski	9 159	7 015	0,8
Tarnowski	10 402	8 315	0,8
Toruński	13 376	11 344	0,8

Tabela 3cd. Wpływ spraw w latach 2014–2015			
Okręgi:	Wpływ 2014	Wpływ 2015	Indeks dynamiki 2015/2014
Warszawski	62 057	47 653	0,8
Warszawsko-praski	31 794	26 271	0,8
Włocławski	11 667	9 003	0,8
Wrocławski	37 940	29 700	0,7
Zamojski	12 134	10 795	0,8
Zielonogórski	23 203	17 250	0,8
Ogółem prokuratury rejonowe	1 042 137	798 211	0,8

Źródło: Dane statystyczne Prokuratury Krajowej, obliczenia własne.

Ważną przyczynę ograniczenia wpływu spraw stanowiło uchylenie przepisu o zatwierdzeniu przez prokuratora postanowienia o umorzeniu postępowania w fazie *in rem* prowadzonego przez inne uprawnione organy. Dzięki temu uzyskały one – chwilowo – większą samodzielność procesową, tym samym przysparzając mniej pracy prokuraturze.

Ponadto w zmienionym stanie prawnym Policja nie miała obowiązku zgłaszania prokuraturze rozpoczętego dochodzenia, co mogło także przyczynić się do zmniejszenia wpływu³.

Niezmierne istotną przyczyną tak znacznego zmniejszenia liczby wpływających spraw były przepisy kontrawencjonalizacyjne wprowadzone do Kodeksu karnego ustawą z 27.09.2013 r., które weszły w życie z dniem 9.11.2013 r.⁴ Odpowiedzialność za występki z art. 178a § 2 k.k. prowadzenia w stanie nietrzeźwości innego pojazdu niż mechaniczny została bowiem przeniesiona na grunt Kodeksu wykroczeń. Wprowadzono także kontrawencjonalizację niektórych przestępstw przeciwko mieniu. W myśl nowych przepisów wykroczeniem jest kradzież lub przywłaszczenie mienia, jeżeli jej/ jego wartość nie przekracza 1/4 minimalnego wynagrodzenia. W chwili wprowadzenia tego przepisu w życie była to kwota 400 zł (w poprzednim stanie prawnym – 250 zł).

2.1. Sprawność załatwiania spraw

W ocenie sprawności załatwiania spraw w prokuraturach stosuje się dwa mierniki statystyczne⁵: pierwszy – oparty na relacji pomiędzy liczbą spraw załatwionych i tych, które wpłynęły w danym roku, tzw. wskaźnik „pokrycia wpływu” (S1) oraz drugi – ogólny wskaźnik sprawności (S2), jako iloraz spraw załatwionych w danym roku i spraw do załatwienia (czyli sumy wpływu i pozostałości z lat ubiegłych).

³ Wypada jednak nadmienić, że w wyniku kolejnej nowelizacji Kodeksu postępowania karnego z 11.03.2016 r. (Dz.U. poz. 437) nastąpił w tej mierze powrót do poprzednich rozwiązań, tak więc oddziaływanie tych dwóch zmian na zmniejszenie wpływu spraw było krótkotrwałe.

⁴ Dz.U. poz. 1247.

⁵ Mierniki te stosowane są m.in. w badaniu CEPEJ dotyczącym efektywności systemów wymiaru sprawiedliwości w państwach europejskich, por. *European judicial systems. Efficiency and quality of justice*, <http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/defaulten.asp> (dostęp: 16.05.2015 r.).

W 2010 r. w prokuraturach rejonowych załatwiono łącznie 1 163 450 spraw i w stosunku do nowych, które wpłynęły (1 161 457) wskaźnik „pokrycia wpływu” (S1) wyniósł ponad 100%. Uwzględniając natomiast pozostałość z poprzedniego okresu (około 80 000), ogólny wskaźnik sprawności S2 wyniósł niecałe 94%. Stosowne dane w odniesieniu do lat 2010–2015 zawiera tabela 4.

Tabela 4
Sprawność załatwiania spraw w latach 2010–2015

Lata	Pozostałość z poprzednich lat (l.b.)	Wpływ spraw (l.b.)	Sprawy do załatwienia (l.b.)	Sprawy załatwione (l.b.)	S1 (wskaźnik opanowania wpływu w %)	S2 (ogólny wskaźnik sprawności w %)
2010	80 209	1 161 457	1 241 666	1 163 450	100,2	93,7
2011	78 216	1 183 280	1 261 496	1 180 549	99,8	93,6
2012	80 947	1 144 056	1 225 003	1 136 148	99,3	92,7
2013	88 855	1 124 116	1 212 971	1 127 126	100,3	92,9
2014	85 845	1 042 137	1 127 982	1 043 332	100,1	92,5
2015	84 650	79 8211	882 861	820 490	102,8	92,9

Źródło: Dane statystyczne Prokuratury Krajowej, obliczenia własne.

W kolejnych latach – zwłaszcza po 2011 r. – pomimo zmniejszającego się wpływu, zmniejszała się również liczba spraw załatwianych i ogólny wskaźnik sprawności (S2) pozostał na podobnym poziomie, a nawet nieco się zmniejszył.

W 2015 r., przy wpływie o ponad 30% niższym niż w 2010 r., również załatwiono mniej spraw i wskaźnik sprawności wyniósł zaledwie niecałe 93%. Zróżnicowanie w poszczególnych okręgach sięgało na ogół kilku punktów procentowych i z reguły wyniki w 2015 r. były nieco gorsze niż w roku 2010.

2.2. Wskaźniki opanowania wpływu

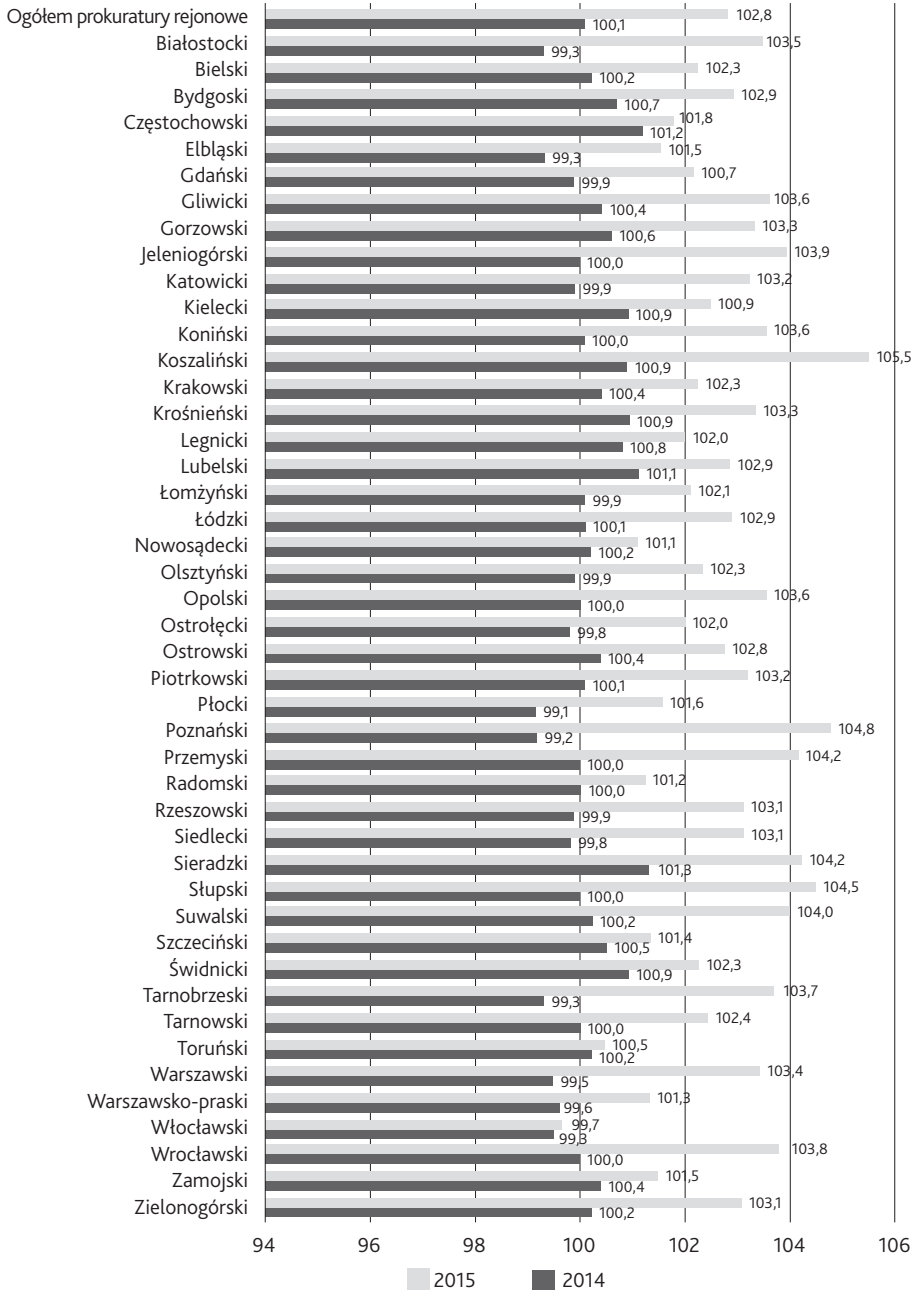
W europejskim projekcie badawczym koordynowanym przez CEPEJ dużą wagę przywiązuje się do sprawności postępowań, stosując różnorodne narzędzia statystyczne jej pomiaru, w tym tzw. wskaźnik opanowania wpływu. Dany system jest uważany za sprawny, jeżeli – ogólnie biorąc – nie generuje zaległości, czyli wartość wskaźnika wynosi 100% lub więcej. Natomiast jeżeli jest mniejsza niż 100%, świadczy to o niezakończonym przez prokuratury liczby spraw równoważnej wpływowi z danego roku. W 2015 r. wskaźniki opanowania wpływu zwiększyły się we wszystkich okręgach w porównaniu z rokiem poprzednim (por. wykres 2).

Zasadniczą przyczyną podniesienia sprawności okazał się bezprecedensowy, ponad dwudziestoprocentowy spadek wpływu spraw do prokuratur rejonowych.

W 2015 r. różnice wartości wskaźnika między okręgami okazały się jednak niewielkie, wynosiły bowiem maksymalnie sześć punktów procentowych. Najniższą sprawność charakteryzowały prokuratury okręgów włocławskiego (99,7) i toruńskiego (100,5), najwyższą zaś – koszalińskiego (105,5), poznańskiego (104,8) oraz przemyskiego (104,2).

Wykres 2

Wskaźniki opanowania wpływu w latach 2014–2015*



* Wskaźnik ten oblicza się, dzieląc liczbę załatwionych spraw w danym roku kalendarzowym przez wpływ z danego roku i iloraz mnożąc przez 100.

Źródło: Dane statystyczne Prokuratury Krajowej, obliczenia własne.

Można by sądzić, że tak wydatne zmniejszenie wpływu spraw spowoduje radykalny wzrost załatwień. Hipoteza ta nie znalazła jednak potwierdzenia. Owszem, nastąpił pewien wzrost poziomu załatwień i to we wszystkich okręgach, ale wynosił on w najlepszym razie kilka punktów procentowych. Natomiast w znaczący sposób zmniejszyła się liczba spraw zaległych. W zależności od okręgu spadek kształtował się na poziomie od 10 do 30%.

Jak można wyjaśnić brak istotnego wzrostu załatwień spraw przy tak znacznym spadku ich wpływu? Być może priorytetem prokuratur było skoncentrowanie się na załatwianiu bieżącego wpływu, likwidacja zaległości stanowiła natomiast zadanie drugoplanowe. Zastanawia jednak, co stało się z „uwolnionymi mocami przerobowymi”? Być może staranniej prowadzono postępowania przygotowawcze, choć posiadany materiał empiryczny nie uprawnia do weryfikacji tej tezy. Nie można również wykluczyć, że zwiększyła się jakość prowadzonych postępowań, choć dane, którymi dysponujemy, uniemożliwiają weryfikację także i tej hipotezy.

W 2015 r. najlepsze rezultaty, czyli najwyższe wskaźniki sprawności w załatwianiu spraw osiągnęły prokuratury rejonowe w okręgach jeleniogórskim, przemyskim, krośnieńskim, gliwickim (wskaźnik S2 powyżej 95%), najłabsze zaś – w gdańskim, wrocławskim, radomskim, elbląskim i warszawskim (S2 poniżej 91%). Porównanie wskaźników skuteczności w roku 2015 z wynikami z roku 2010 przedstawia wykres 3.

Wysoka lub niska sprawność w załatwianiu spraw wynikała m.in. z różnic w zaległościach w poszczególnych prokuraturach, których szczegółową analizę przedstawiono w dalszej części opracowania.

Należy dodać, że wprawdzie w analizowanym okresie różnice w skuteczności załatwiania spraw między poszczególnymi okręgami nie są znaczne, jednak zmiany w pozycjach niektórych okręgów w uszeregowaniu są stosunkowo duże.

I tak, przykładowo, okręg koszaliński, o jednym z najgorszych wyników w roku 2010, w roku 2015 znalazł się w czołówce pod względem sprawności. Zdecydowanie lepsze wyniki osiągnęły też prokuratury w okręgach lubelskim, jeleniogórskim, przemyskim, krośnieńskim, sieradzkim i wrocławskim. Pogorszyła się natomiast – i to znacząco – skuteczność w okręgach gdańskim, wrocławskim, radomskim, płońskim, nowosądeckim, białostockim oraz ostrołęckim (zajmującym pierwsze miejsce w roku 2010, w roku 2015 zaś – zdecydowanie gorsze).

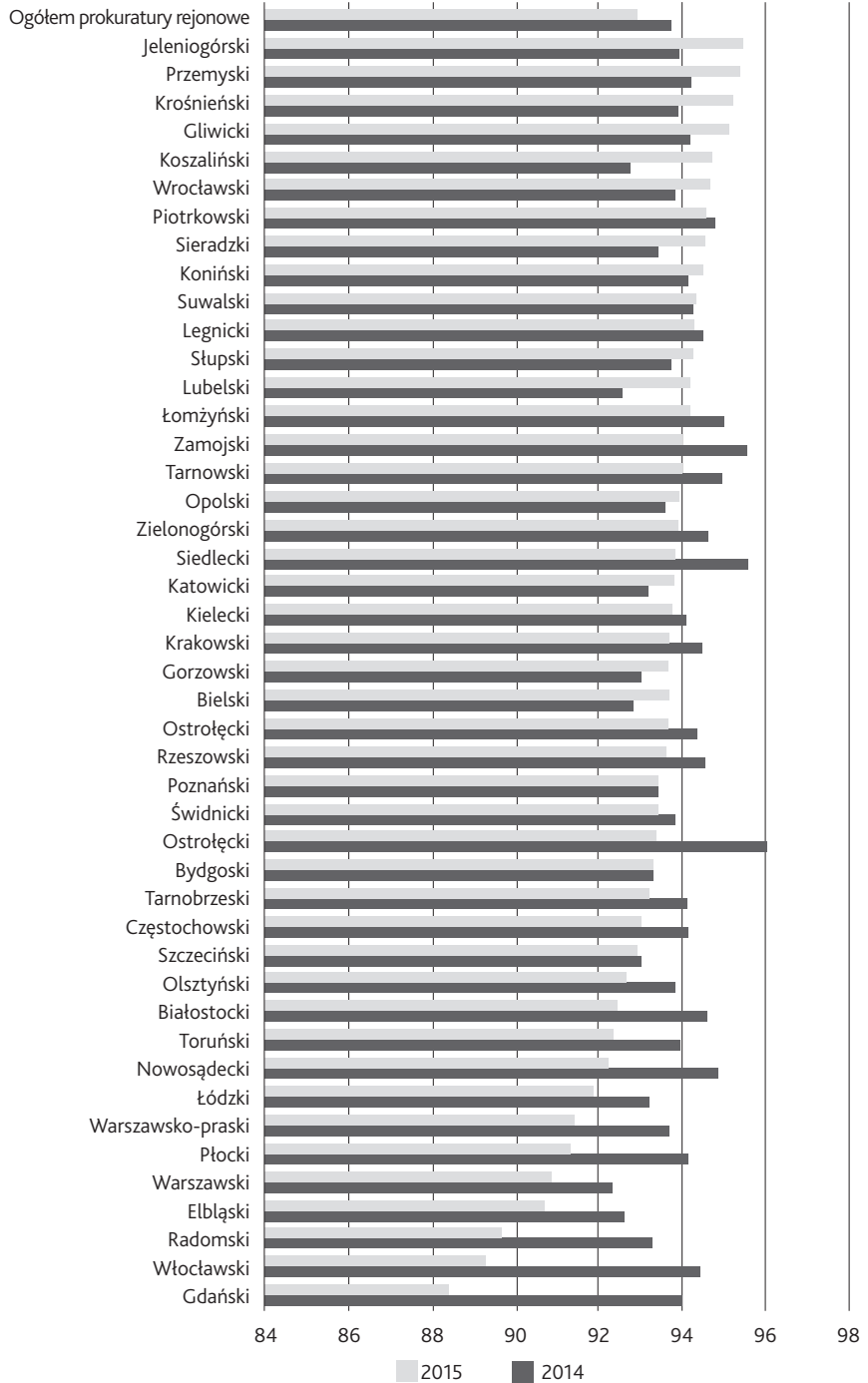
2.3. Liczba spraw na jednego prokuratora

Wpływ spraw jest wypadkową wielu czynników: wielkości okręgu, nasilenia przestępczości na danym terenie oraz skłonności obywateli do zgłaszania przestępstw. Zróżnicowanie w tej mierze między okręgami ilustruje wykres 4.

W 2015 r. liczba wpływających spraw, przypadająca na jednego prokuratora wahała się od 149 do 226. Najwięcej, około 225 spraw, odnotowano w okręgach płońskim, wrocławskim i olsztyńskim, najmniej zaś – w suwalskim, kieleckim oraz białostockim. Gdyby podzielić roczny wpływ spraw przez 12 (miesiący), to okazałoby się, że prokuratorzy mają, w zależności od okręgu, od 12 (suwalskie) do 19 (płockie) spraw do załatwienia w ciągu miesiąca. Obciążenie pracą prokuratorów prokuratur rejonowych nie wydaje się więc nadmierne.

Wykres 3

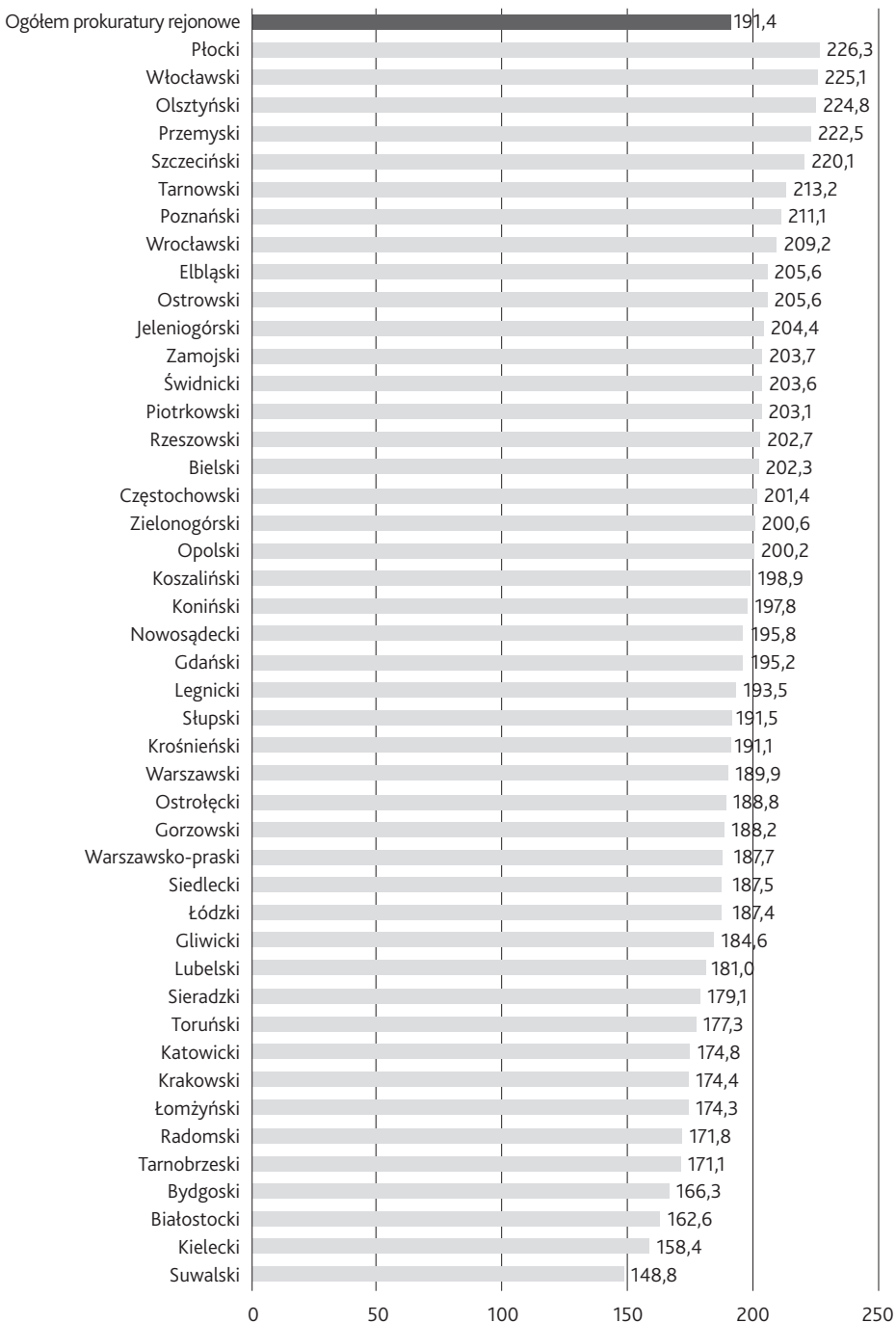
Wskaźnik ogólnej sprawności załatwiania spraw (S2) w roku 2010 i w roku 2015



Źródło: Dane statystyczne Prokuratury Krajowej, obliczenia własne.

Wykres 4

Liczba spraw (wpływ) przypadających na jednego prokuratora w 2015 r.



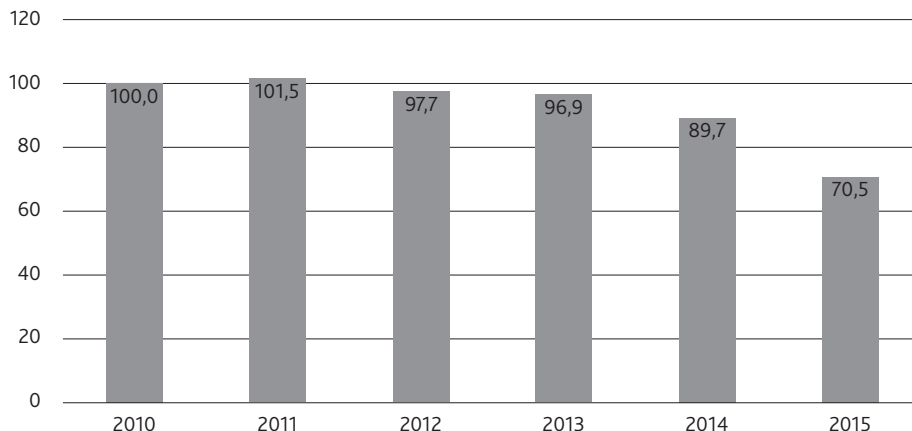
Źródło: Dane statystyczne Prokuratury Krajowej, obliczenia własne.

3. Załatwienia spraw

Od 2011 r. systematycznie maleje liczba spraw załatwianych przez prokuratury rejonowe. Mimo, sygnalizowanego już, znacznego – około 20% – spadku wpływu spraw w 2015 r. nie odnotowano jednak, wbrew oczekiwaniom, wzrostu załatwień. W 2015 r. odsetek załatwionych spraw osiągnął najniższy poziom od 2010 r. i wyniósł tylko 70. (wykres 5).

Wykres 5

Dynamika załatwień spraw w latach 2010–2015 (2010 = 100%)



Źródło: Dane statystyczne Prokuratury Krajowej, obliczenia własne

Interesujących danych dostarcza analiza dynamiki załatwień według sposobu zakończenia postępowania przygotowawczego (wykres 6). Widoczne jest duże zróżnicowanie w tej mierze, odsetek postępowań zakończonych aktem oskarżenia zmalał bowiem w 2015 r. aż o przeszło 50% w porównaniu z rokiem 2010.

Podobna tendencja zarysowała się również w odniesieniu do umorzeń oraz odmów wszczęcia śledztwa lub dochodzenia: zaobserwowano znaczny ich spadek – aż o 40%.

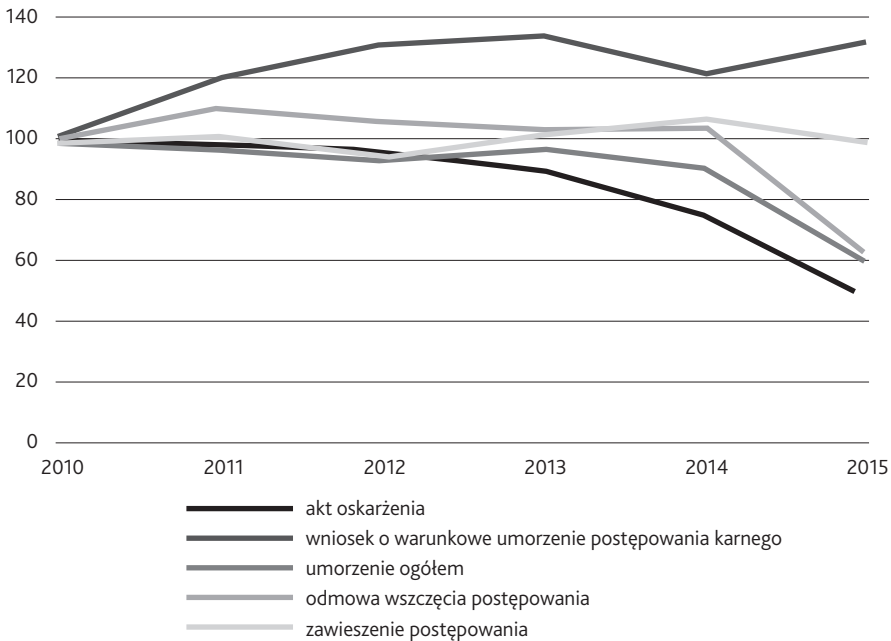
Zawieszenia postępowania, z nieznacznymi wahaniami w 2012 oraz 2014 r., utrzymują się na zbliżonym poziomie.

Spośród rozpatrywanych sposobów zakończenia postępowania przygotowawczego tylko w odniesieniu do wniosków o warunkowe umorzenie postępowania karnego odnotowuje się systematyczny wzrost – w 2015 r. o prawie 32% w stosunku do roku 2010.

Struktura załatwień spraw według sposobów zakończenia postępowania w roku 2015, w porównaniu z rokiem 2010, uległa niewielkim zmianom. Nieznacznie zwiększyły się odsetki spraw zakończonych wnioskiem o warunkowe umorzenie postępowania karnego (z 1 na niemalże 2%). O ponad 6 punktów procentowych zmniejszyły się natomiast umorzenia spraw, o ponad 2 punkty procentowe zaś – odmowy wszczęcia postępowania. Udział postępowań zawieszonych zwiększył się w porównaniu z rokiem 2010 z 3,5% do 5% (wykres 7).

Wykres 6

Dynamika załatwień spraw w latach 2010–2015 według sposobu zakończenia postępowania przygotowawczego (2010 = 100%)



Źródło: Dane statystyczne Prokuratury Krajowej, obliczenia własne.

Znacznie zmniejszyła się liczba spraw zakończonych przesłaniem do sądu aktu oskarżenia: w 2010 r. było to 32%, natomiast w 2015 r. – już poniżej 22%.

Spadek ów był jednak związany z wprowadzeniem w lipcu 2015 r. nowego – obok aktu oskarżenia zawierającego wniosek o skazanie bez rozprawy – rozwiązania⁶, tj. możliwość wystąpienia tylko z wnioskiem o wydanie na posiedzeniu wyroku skazującego i orzeczenie uzgodnionych z oskarżonym kar lub innych środków (art. 335 § 2 k.p.k.). Mimo, że przepis ów obowiązywał zaledwie od połowy 2015 r., to w strukturze załatwianych spraw dotyczył on 8% wszystkich sposobów kończenia postępowania.

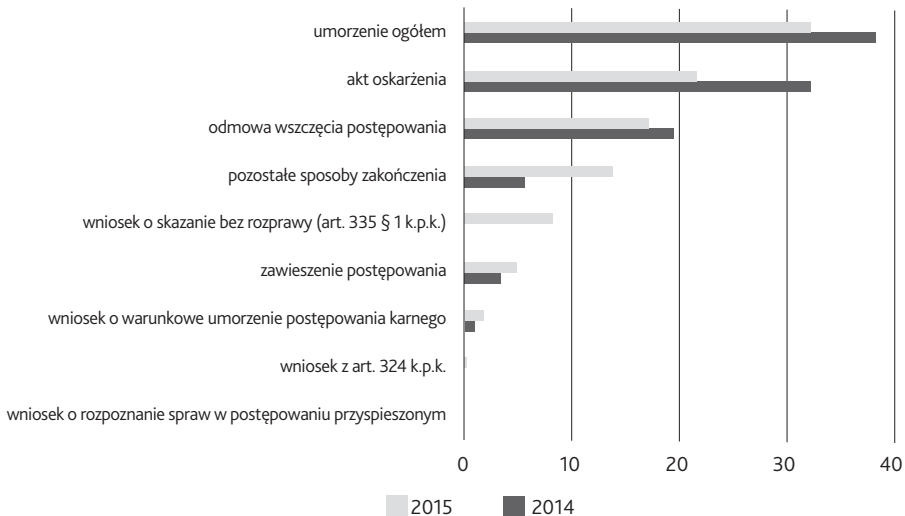
Ponad dwukrotnie wzrosły inne sposoby załatwiania spraw. Wzrost ów nie jest jednak spowodowany faktycznymi zmianami w strukturze sposobów kończenia postępowania, lecz faktem włączenia do „pozostałych” zakończonych czynności prokuratorskich, związanych z realizacją wniosków, innych organów uprawnionych do prowadzenia postępowania.

W strukturze spraw załatwionych w 2015 r. zdecydowanie najwyższy odsetek stanowiły umorzenia – niemal co trzecia załatwiona sprawa zakończyła się bowiem umorzeniem postępowania (por. wykres 7). Znaczny odsetek stanowiły też odmowy wszczęcia postępowania (prawie co szósta zakończona sprawa) oraz pozostałe sposoby jego zakończenia (22%).

⁶ Art. 5 ustawy z 20.02.2015 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 396).

Wykres 7

Struktura sposobów załatwiania spraw w 2010 – 2015 r.



Źródło: Dane statystyczne Prokuratury Krajowej, obliczenia własne.

Analiza struktury sposobów załatwienia spraw w 2015 r. wskazuje, że tylko co czwarta zakończona została przesłaniem do sądu aktu oskarżenia, a co dwunasta – wnioskiem o skazanie bez rozprawy na podstawie art. 335 § 1 k.p.k.

Niewielki udział w strukturze załatwień miały zawieszenia postępowania (5%), wnioski o warunkowe umorzenie postępowania karnego (2%), wnioski z art. 324 k.p.k. oraz wnioski o rozpoznanie sprawy w postępowaniu przyspieszonym (poniżej 1%).

Analiza struktury sposobów zakończenia spraw na poziomie poszczególnych okręgów wskazuje jednak na spore różnice między nimi (por. wykres 8).

Średnio nieco ponad 20% spraw kończyło się skierowaniem do sądu aktu oskarżenia. W mniejszych okręgach było ich jednak znacznie więcej (ponad 30% – np. w zamojskim, siedleckim oraz przemyskim) niż w okręgach większych (np. warszawskim, gdańskim, szczecińskim łódzkim oraz katowickim – poniżej 20%).

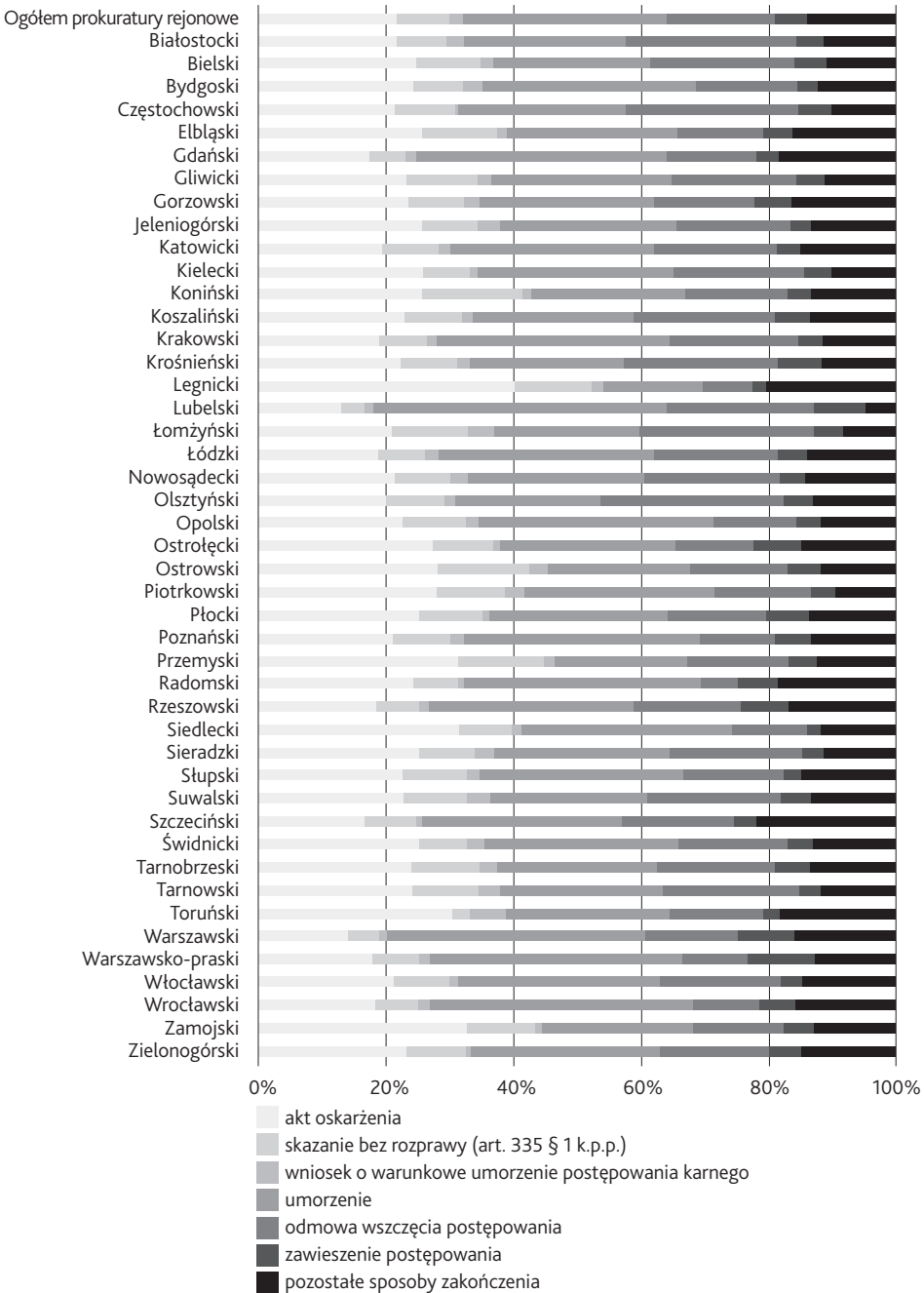
Jak wspomniano wyżej, niemal 30% spraw kończyło się umorzeniem postępowania przygotowawczego, jednak w czterech okręgach (warszawskim, warszawsko-praskim, wrocławskim oraz gdańskim) odsetek ten był znacznie wyższy i mieścił się w granicach 39–42%.

Duże zróżnicowanie poszczególnych okręgów odnotowano również pod względem odsetka odmów wszczęcia postępowania. W strukturze załatwianych spraw stanowiły one od 6–10% (w okręgach radomskim, siedleckim oraz wrocławskim) do niespełna 30% (w okręgach częstochowskim, łomżyńskim oraz olsztyńskim).

Wnioski o warunkowe umorzenie postępowania karnego w ogólnej liczbie załatwianych spraw stanowiły poniżej 3 punktów procentowych. Tylko w trzech okręgach ich odsetek był nieco wyższy i wynosił od 4% (radomski) do 10% (okręgi siedlecki oraz wrocławski).

Wykres 8

Struktura sposobów załatwiania spraw w 2015 r.*

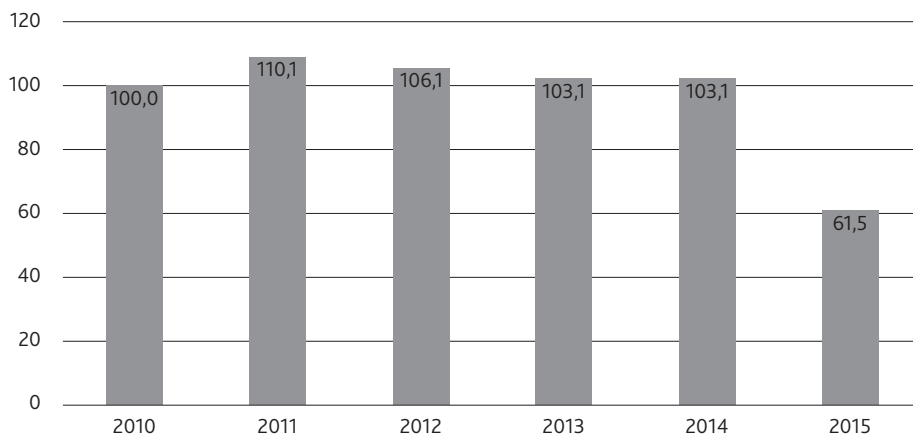


* Na wykresie nie uwzględniono spraw zakończonych wnioskiem z art. 324 k.p.k. ze względu na małe liczebności, w żadnym okręgu nie przekroczyły one bowiem 1% wszystkich załatwianych spraw. Źródło: Dane statystyczne Prokuratury Krajowej, obliczenia własne.

W strukturze załatwionych spraw znaczny – trzeci pod względem wielkości – odsetek (17) stanowiły odmowy wszczęcia postępowania. Obserwujemy przy tym – co znamienne i ciekawe – ich stałą tendencję spadkową, począwszy od 2011 r., która nabrała szczególnego przyśpieszenia w latach 2014/2015. W rozpatrywanym roku (tj. 2015) było już o ponad 40% mniej odmów w porównaniu z rokiem 2014. Skłaniałoby to do wniosku, że odmowy wszczęcia postępowania traktowane mogą być jako *sui generis* sposób na opanowanie wpływu, trudno bowiem założyć, że liczba niezasadnych wniosków o ściganie zmniejszyła się tak znacznie w ciągu dosłownie jednego roku (por. wykres 9).

Wykres 9

Dynamika odmów wszczęcia postępowania karnego w latach 2010–2015 (2010 = 100%)



Źródło: Dane statystyczne Prokuratury Krajowej, obliczenia własne.

Tezę tę potwierdza wynik analizy korelacji r Pearsona⁷, sugerujący istnienie bardzo silnego, dodatniego związku pomiędzy wpływem spraw a liczbą odmów wszczęcia postępowania. Innymi słowy, im więcej spraw wpływa do prokuratur rejonowych danego okręgu, tym większa jest liczba spraw zakończonych odmową wszczęcia postępowania.

3.1. Sprawy zakończone aktem oskarżenia

Sprawy zakończone aktem oskarżenia, jak już sygnalizowano, stanowiły w 2010 r. niemal 30% spraw załatwionych. Ich udział zmniejszał się jednak systematycznie i w 2014 r. stanowiły one już niecałe 27% załatwień. W 2015 r.⁸ sytuacja zmieniła się diametralnie i liczba spraw zakończonych aktem oskarżenia spadła ponad dwukrotnie, a ich udział w puli spraw zakończonych zmniejszył się do niewiele ponad 1/5 (por. tabela 5).

⁷ r Pearsona = 0,910; $p < 0,001$.

⁸ Dnia 1.07.2015 r. weszła w życie nowelizacja dotycząca art. 335 k.p.k. (Dz.U. poz. 396). Zmieniony przepis przewidywał skierowanie do sądu sprawy z wnioskiem o skazanie bez rozprawy również bez aktu oskarżenia.

Tabela 5					
Sprawy zakończone aktem oskarżenia w latach 2010–2015					
Lata	Sprawy załatwione		Sprawy zakończone aktem oskarżenia		
	l.b.	Wskaźniki dynamiki w % 2010=100	l.b.	Wskaźniki dynamiki w % 2010=100	% spraw załatwionych
2010	1 163 450	100,0	372 984	100,0	32,1
2011	1 180 549	101,5	379 330	101,7	32,1
2012	1 136 148	97,7	358 471	96,1	31,6
2013	1 127 126	96,9	335 573	90,0	29,8
2014	1 043 332	89,7	279 881	75,0	26,8
2015	820 490	70,5	177 399	47,6	21,6

Źródło: Dane statystyczne Prokuratury Krajowej, obliczenia własne.

Zróżnicowanie między poszczególnymi okręgami było stosunkowo duże. W 2015 r. największy udział spraw zakończonych aktem oskarżenia był w okręgach zamojskim, siedleckim, przemyskim i toruńskim – ponad 30%, najmniejszy zaś w okręgach warszawskim, szczecińskim, gdańskim, warszawsko-praskim – poniżej 18% (por. wykres 10).

3.2. Sprawy zakończone wnioskiem o skazanie bez rozprawy (art. 335 § 1 i § 2 k.p.k.)

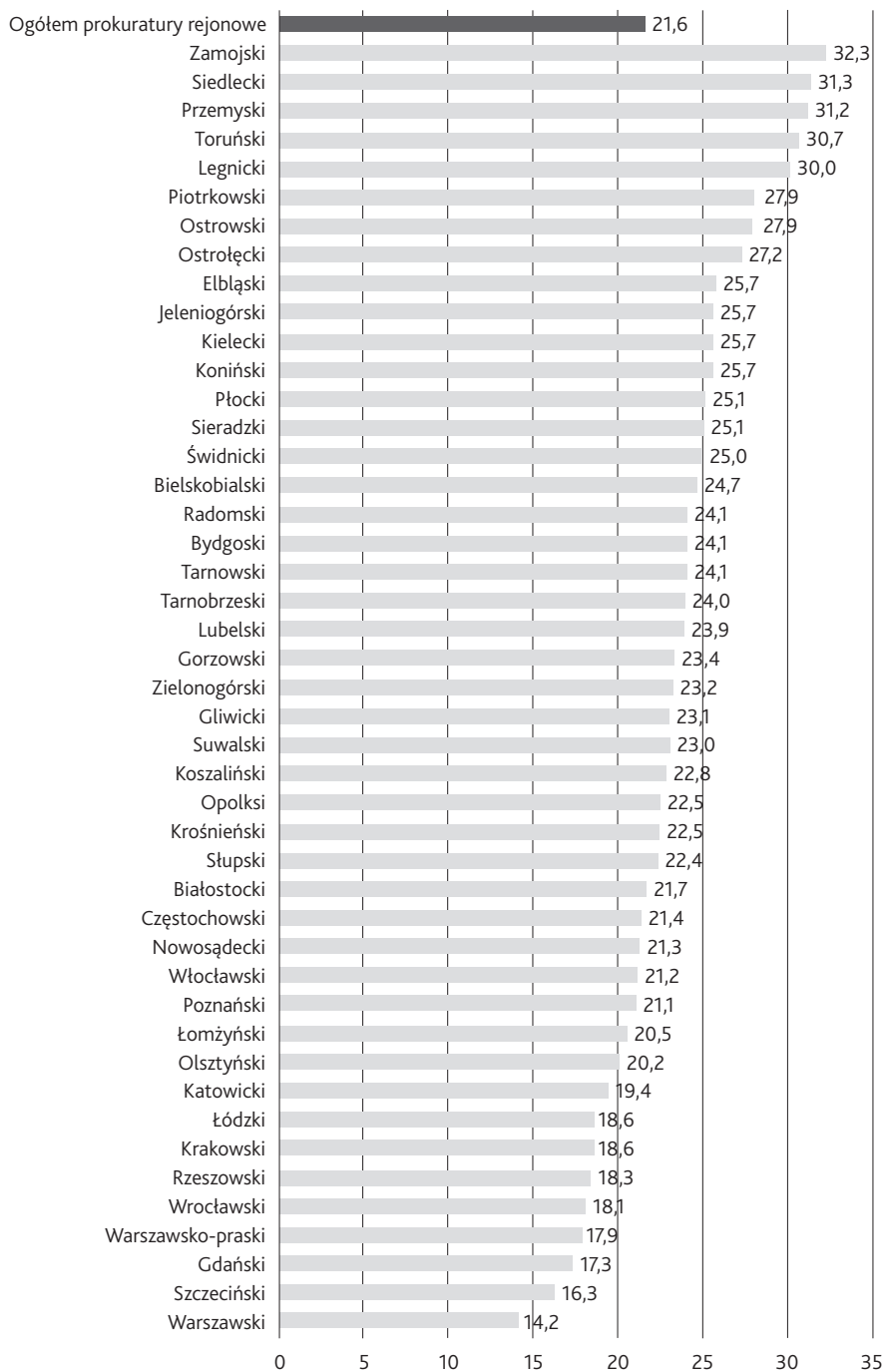
W 2010 r. wnioski o skazanie bez rozprawy stanowiły prawie 18% wszystkich spraw załatwionych, zaś w roku 2014 – zaledwie 13%. W 2015 r. łączna liczba spraw zakończonych wnioskiem o skazanie bez rozprawy wyniosła 144 157 (w tym 75 836 z aktem oskarżenia), zaś ich udział w puli spraw załatwionych wynosił niespełna 18%. Warto przy tym podkreślić, że przed nowelizacją art. 335 k.p.k. w 2015 r. wniosek o skazanie bez rozprawy mógł być dołączony tylko do spraw zakończonych aktem oskarżenia.

Tabela 6					
Sprawy zakończone wnioskiem o skazanie bez rozprawy w latach 2010–2015					
Lata	Sprawy zakończone		Sprawy zakończone wnioskiem z art. 335 k.p.k.		
	l.b.	Wskaźnik dynamiki w % 2010=100	l.b.	Wskaźnik dynamiki w % 2010=100	% spraw zakończonych
2010	1 163 450	100,0	205 740	100,0	17,7
2011	1 180 549	101,5	209 742	101,9	17,8
2012	1 136 148	97,7	193 823	94,2	17,1
2013	1 127 126	96,9	173 571	84,4	15,4
2014	1 043 332	89,7	136 614	66,4	13,1
2015	820 490	70,5	144 157	70,1	17,6

Źródło: Dane statystyczne Prokuratury Krajowej, obliczenia własne.

Wykres 10

Odsetki spraw zakończonych aktem oskarżenia w 2015 r.



Źródło: Dane statystyczne Prokuratury Krajowej, obliczenia własne.

Wykres 11

Odsetki spraw zakończonych wnioskiem o skazanie bez rozprawy wśród spraw załatwionych w 2015 r.



Źródło: Dane statystyczne Prokuratury Krajowej, obliczenia własne.

Zróżnicowanie pomiędzy okręgami było stosunkowo duże. W 2015 roku najmniejszy udział spraw z wnioskiem o skazanie bez rozprawy był głównie w okręgach dużych – warszawskim, warszawsko-praskim, gdańskim, wrocławskim (poniżej 14%), największy zaś – (ponad 25%) w ostrowskim, konińskim, przemyskim i łomżyńskim (por. wykres 11)

3.3. Umorzenia postępowań przygotowawczych

W latach 2011–2015 udział umorzeń wśród ogółu spraw wpływających do prokuratur kształtował się średnio na w miarę stałym poziomie około 1/3 (odsetek ten wynosił w 2011 r. 36, a w 2015 r. – 33).

W 2015 r. udział umorzeń w całości wpływających spraw w poszczególnych okręgach był jednak bardzo zróżnicowany, wahał się bowiem od 22 do 43%.

Najwięcej umorzeń (40% lub nieco więcej) odnotowano w okręgach wrocławskim, warszawskim, warszawsko-praskim oraz gdańskim, czyli w dużych okręgach wielkomiejskich. Ponadto w siedmiu okręgach, w których były największe odsetki umorzeń, zaobserwowano również ponadprzeciętny udział umorzeń z powodu niewykrycia sprawcy⁹. Można zatem przypuszczać, że jest to jeden z powodów większego w tych okręgach ogólnego odsetka umorzeń.

W pozostałych okręgach odsetek umorzeń wynosił od 22 do 33. Najmniej (22–24%) umorzeń było w okręgach przemyskim, łomżyńskim, olsztyńskim, ostrowskim oraz zamojskim. W tych okręgach odnotowano również znacznie mniej umorzeń z powodu niewykrycia sprawcy przestępstwa, co może się wiązać z relatywnie mniej poważnym charakterem przestępczości na obszarach mniej zurbanizowanych, ułatwiającym identyfikację sprawców. Większą wykrywalność w tych okręgach można by również wiązać ze znacznie mniejszym wpływem spraw, co powoduje, że są one – być może – staranniej rozpatrywane.

W latach 2011–2014 liczba umarzanych postępowań przygotowawczych kształtowała się praktycznie na stałym poziomie, jednak w roku 2015 zmniejszyła się gwałtownie, bo aż o 33 punkty procentowe. Tak znaczny spadek umorzeń można wiązać, między innymi, z wydatnym zmniejszeniem się liczby wpływających do prokuratur spraw. Świadczy o tym wynik analizy korelacji r Pearsona, w której stwierdzono istnienie niezmiernie silnego związku między liczbą spraw wpływających do prokuratur rejonowych poszczególnych okręgów, a liczbą umorzeń¹⁰ (im więcej wpływających spraw, tym więcej jest umarzanych). Zależność tę zdaje się również potwierdzać wykres obrazujący dynamikę umorzeń w latach 2011–2015 (por. wykres 13).

W 2011 r. umorzenia z powodu niewykrycia sprawcy przestępstwa stanowiły aż 40% ich ogółu. W kolejnych latach umorzenia z tej przyczyny sukcesywnie zmniejszały się i w 2015 r. wynosiły już tylko 29%.

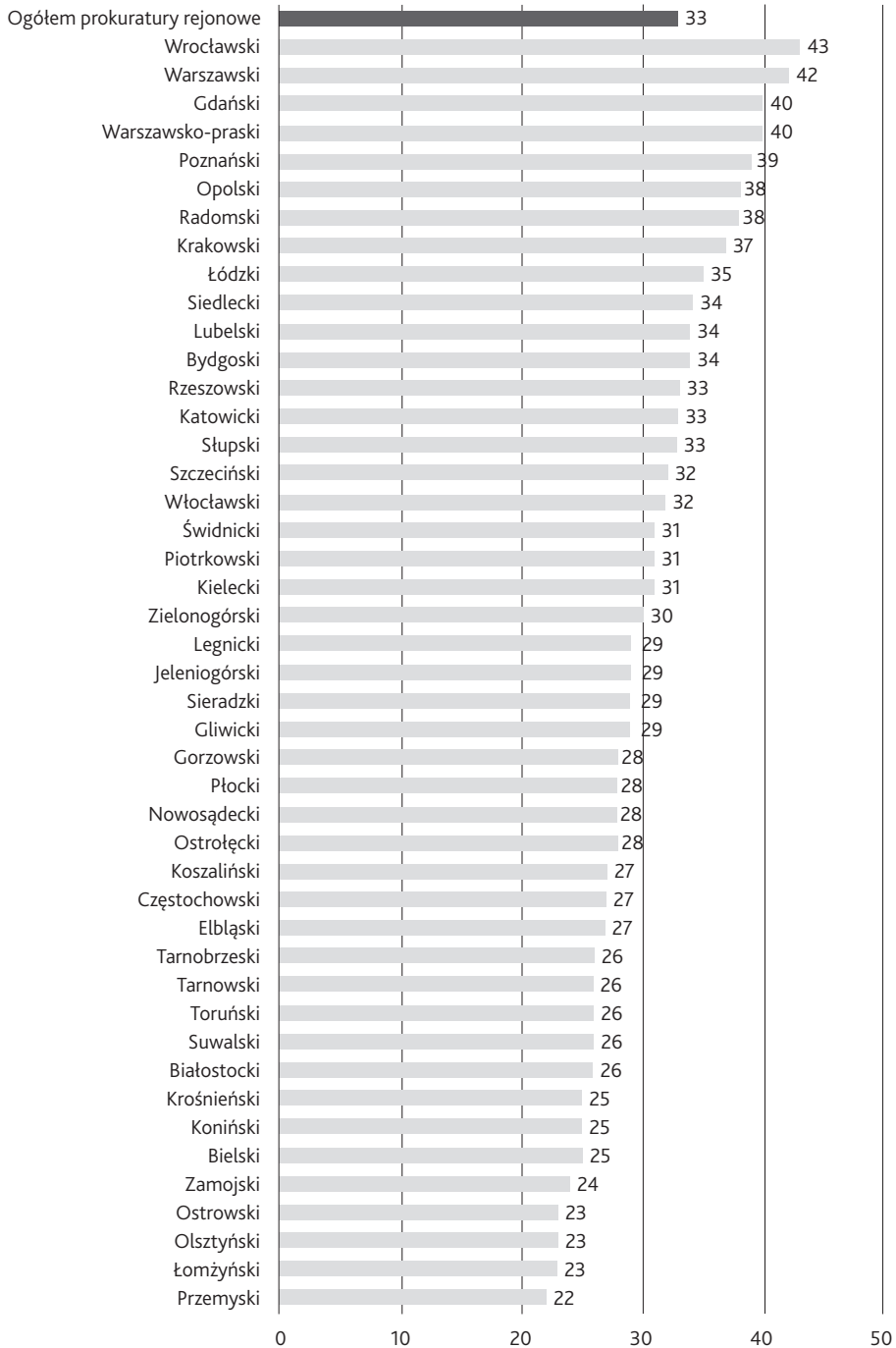
Kolejnym – dość częstym – powodem umarzania postępowania przygotowawczego był brak znamion przestępstwa. W 2011 r. przesłanka ta była podstawą 29% umorzeń, przy czym jej udział stopniowo wzrastał – do 34% w 2015 r.

⁹ W 2015 r. średnia umorzeń z powodu niewykrycia sprawcy przestępstwa wynosiła 29% ogółu umorzeń. Najwyższy odsetki takich umorzeń odnotowano w okręgach: krakowskim (39%), poznańskim (35%), lubelskim (34%), warszawskim (33%), wrocławskim (32%) oraz opolskim (31%).

¹⁰ r Pearsona = 0,925; $p < 0,001$.

Wykres 12

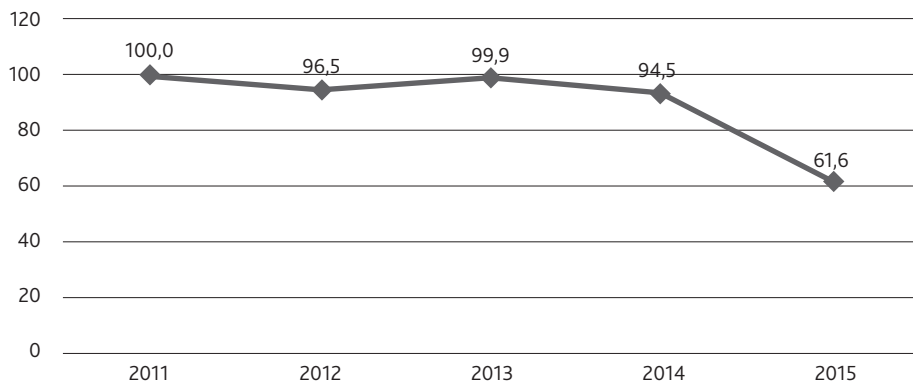
Odsetki umorzeń postępowania przygotowawczego wśród spraw wpływających w 2015 r.



Źródło: Dane statystyczne Prokuratury Krajowej, obliczenia własne.

Wykres 13

Dynamika umorzeń postępowania przygotowawczego w latach 2011–2015 (2011 = 100%)



Źródło: Dane statystyczne Prokuratury Krajowej, obliczenia własne.

Przesłanką około 20% postanowień o umorzeniu postępowania było w analizowanym okresie niepopelnienie czynu, a w zaledwie 2–3% – przesłanki „inne” (por. tabela 7).

Tabela 7 Odsetki umorzeń postępowania przygotowawczego według ich przesłanek w latach 2011–2015					
Przesłanki umorzenia postępowania przygotowawczego	2011	2012	2013	2014	2015
Umorzenia absorpcyjne (art. 11 § 1 k.p.k.)	0,02	0,02	0,01	0,01	0,02
Czynu nie popełniono (art. 17 § 1 pkt 1 k.p.k.)	20	21	20	21	21
Brak znamion przestępstwa (art. 17 § 1 pkt 2 k.p.k.)	29	29	33	33	34
Znikoma szkodliwość czynu (art. 17 § 1 pkt 3 k.p.k.)	1	1	1	1	2
Negatywne przesłanki procesowe określone w art. 17 § 1 pkt 4–11 k.p.k. (np. sprawca nie podlega karze, zmarł, nastąpiło przedawnienie karalności itp.)	6	7	6	6	7
Posiadanie niewielkiej ilości narkotyków na własny użytek (art. 62a ustawy z 29.07.2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii (DZ.U. 2005 nr 179 poz. 1485).	b.d.	b.d.	1	1	2
Niewykrucie sprawcy (art. 322 k.p.k. [*])	40	38	35	34	29
Podejrzany nie popełnił zarzucanego mu czynu (art. 322 k.p.k.)	2	2	2	2	3
Inne	2	2	2	2	3

* Dodatkowe wytyczne do umarzania postępowania na podstawie art. 322 k.p.k. były zawarte w rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości z dnia 11 września 2014 r. – Regulamin wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury (Dz.U. poz. 1218 ze zm.) w „§ 105a. Umarzając śledztwo albo dochodzenie na podstawie art. 322 k.p.k., jako przyczynę umorzenia można dodatkowo wskazać: 1. niewykrucie sprawcy przestępstwa; 2. okoliczności, że podejrzany nie popełnił zarzucanego mu przestępstwa; 3. brak interesu społecznego w kontynuowaniu ścigania z urzędu albo w objęciu ściganiem z urzędu”. Obecnie przepis ten zastąpił § 219 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 7 kwietnia 2016 r. – Regulamin wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury (Dz.U. poz. 508 ze zm.).

Źródło: Dane statystyczne Prokuratury Krajowej, obliczenia własne.

W poszczególnych okręgach prokuratorskich rozkład umorzeń według ich podstawy prawnej przedstawiał się w roku 2015 następująco (por. tabela 8).

W przytłaczającej większości okręgów (34) najczęstszą podstawą umorzenia postępowania było stwierdzenie, że czyn nie nosi znamion przestępstwa. Sądzić przy tym można, że część tych spraw była uznana za wykroczenie, a nie przestępstwo (np. sprawy o kradzieże, gdzie szkoda nie przekraczała 1/4 najniższego wynagrodzenia).

W ośmiu jednak okręgach (kieleckim, krakowskim, poznańskim, radomskim, szचेциńskim, warszawskim, wrocławskim oraz zielonogórskim) najliczniejszą kategorię stanowiły umorzenia z powodu niewykrycia sprawy z czynu. Są to okręgi wielkomięjskie bądź przygraniczne, w których nasilenie przestępczości jest ponadprzeciętne, co z kolei ogranicza z reguły wykrywalność.

W trzech natomiast okręgach (łomżyńskim, olsztyńskim oraz wrocławskim) najczęściej umarzano postępowanie przygotowawcze z powodu niepopelnienia czynu (np. bezpodstawne zawiadomienie o popełnieniu przestępstwa).

Okręgi:	Brak znamion przestępstwa	Niewykrycie sprawy przestępstwa	Czynu nie popelniono	Inne powody
Białostocki	40	24	18	18
Bielski	34	27	20	19
Bydgoski	34	23	27	16
Częstochowski	36	28	19	17
Elbląski	38	17	26	19
Gdański	39	25	20	16
Gliwicki	35	21	21	23
Gorzowski	30	26	19	25
Jeleniogórski	33	27	24	16
Katowicki	31	28	20	21
Kielecki	27	35	26	12
Koniński	38	15	18	29
Koszaliński	43	32	6	19
Krakowski	28	39	18	15
Krośnieński	36	23	26	15
Legnicki	36	30	18	16
Lubelski	38	34	11	17
łomżyński	28	22	35	15
łódzki	32	26	28	14
Nowosądecki	40	23	16	21
Olsztyński	29	18	39	14
Opolski	35	31	20	14
Ostrołęcki	46	20	21	13
Ostrowski	43	19	22	16
Piotrkowski	35	27	25	13
Płocki	40	20	28	12
Poznański	28	35	17	20
Przemyski	43	20	23	14
Radomski	34	39	18	9
Rzeszowski	40	15	18	27

Tabela 8cd.
Przesłanki umorzeń postępowania przygotowawczego w 2015 r. (odsetki)

Okręgi:	Brak znamion przestępstwa	Niewykrycie sprawcy przestępstwa	Czynu nie popełniono	Inne powody
Siedlecki	48	27	14	11
Sieradzki	32	25	23	20
Słupski	36	29	20	15
Suwalski	26	23	39	12
Szczeciński	28	40	13	19
Świdnicki	36	23	24	17
Tarnobrzeski	37	17	26	20
Tarnowski	33	23	23	21
Toruński	45	18	16	21
Warszawski	32	33	22	13
Warszawsko-praski	32	28	28	12
Włocławski	24	30	32	14
Wrocławski	28	32	27	13
Zamojski	41	26	21	12
Zielonogórski	29	30	23	18

Źródło: Dane statystyczne Prokuratury Krajowej, obliczenia własne.

Starano się również ustalić, czy istnieje związek między obciążeniem pracą prokuratorów w poszczególnych okręgach a tendencją do umarzania postępowania. Obliczono w tym celu – w przeliczeniu na jednego prokuratora – zarówno liczbę spraw, które wpłynęły w 2015 r., jak też liczbę spraw umorzonych.

Na jednego prokuratora przypadało w 2015 r. średnio 205 spraw. W dziesięciu jednak okręgach liczba ta była większa i wahała się od 206 do 226¹¹. W większości natomiast okręgów obciążenie kształtowało się poniżej wartości średniej dla ich ogółu.

W 2015 r. na jednego prokuratora przypadało średnio 68 umorzeń postępowania przygotowawczego. Większą ich liczbę odnotowano w ośmiu okręgach. Przoduje w tej mierze okręg wrocławski, w którym na jednego prokuratora przypadało 91 umorzonych spraw. Pozostałe duże, wielkomiejskie okręgi również cechowała dość znaczna liczba umarzanych spraw przypadających na prokuratora: poznański oraz warszawski – nieco ponad 80, a kolejne pięć (m.in. gdański, opolski i warszawsko-praski) – między 70 a 78.

Z drugiej zaś strony w aż 37 okręgach liczba umorzonych spraw przypadających na jednego prokuratora była niższa niż wartość przeciętna. Zdecydowanie najmniejszą liczbę umorzeń odnotowano w okręgu suwalskim: na jednego prokuratora przypadało tam zaledwie 38 umorzonych spraw (por. wykres 14), zaś w dziewięciu innych okręgach (m.in. białostockim, łomżyńskim i tarnobrzeskim) – w granicach 42–49 umorzeń.

¹¹ Najwięcej spraw na jednego prokuratora przypadało w następujących okręgach: plockim – 226, olsztyńskim – 225, włocławskim – 225, przemyskim – 222 oraz szczecińskim – 220.

Wykres 14

Liczba umorzonych spraw przypadających na jednego prokuratora w 2015 r.



Źródło: Dane statystyczne Prokuratury Krajowej, obliczenia własne.

Powyższa analiza prowadzi do dość zaskakującego wniosku: brak jest bezpośredniego związku między obciążeniem pracą prokuratorów prokuratur rejonowych w danym okręgu a odsetkiem umarzanych spraw. Na liczbę umorzeń ma natomiast wpływ jego wielkość, tj. liczba mieszkańców objętych działaniem konkretnego okręgu. Świadczy o tym wysoki wynik testu r Pearsona¹², który jednoznacznie wskazuje na istnienie silnego związku między liczbą mieszkańców w danym okręgu a ogólną liczbą umorzonych spraw – im jest ona większa, tym więcej umarzanych spraw. Potwierdzono zatem wcześniej stawianą tezę, że duże wielkomiejskie ośrodki generują więcej umorzeń, co zapewne jest związane zarówno z większą trudnością wykrycia sprawcy przestępstwa na tych terenach, jak i – co oczywiste – dużą liczbą wpływających spraw.

Analizowano również udział umorzeń wśród załatwionych przez prokuraturę spraw. W roku 2011 stanowiły one 36% spraw załatwionych, a w roku 2015 – 32%.

W 2011 r. powyżej średniej (tj. 36% spraw umarzanych) plasowało się 13 okręgów. Dominowały trzy okręgi wielkomiejskie: warszawski, w którym umorzenia stanowiły aż przeszło połowę (53%) wszystkich załatwionych spraw, gdański – 46% i wrocławski – 45%. Najniższe natomiast odsetki w stosunku do ogółu załatwianych spraw stanowiły umorzenia w okręgach łomżyńskim – 21%, przemyskim – 22%, ostrowskim i białostockim – po 23%.

W roku 2015 zaś powyżej średniej pod względem relacji umorzeń do załatwianych spraw (która wynosiła 32%) plasowało się 12 okręgów prokuratorskich. Najwięcej było ich w okręgach wrocławskim (42%), warszawskim (41%) oraz warszawsko-praskim (40%), najmniej zaś – w przemyskim (21%), ostrowskim (22%) oraz łomżyńskim (23%).

Porównanie udziału umorzeń w stosunku do liczby załatwionych spraw w roku 2011 oraz 2015 ujawniło analogiczną – niezaskakującą bynajmniej i już sygnalizowaną – tendencję: w dużych wielkomiejskich okręgach umarza się przeciętnie znacznie więcej spraw niż w pozostałych.

4. Sprawność postępowania przygotowawczego i zaległości

Prokuratury rejonowe pracują w latach ostatnich dość sprawnie i – ogólnie biorąc – bez większych zaległości. W roku 2015 przeciętny czas postępowania¹³ (por. wykres 15) wynosił niecały miesiąc (niespełna 28 dni). Był on jednak o 3 dni dłuższy niż na początku obecnej dekady, co z pewnością stanowi spore zaskoczenie.

Najsprawniejsze były w tej mierze prokuratury rejonowe w okręgach jeleniogórskim i przemyskim (nieco ponad 17 dni), gliwickim i krośnieńskim (około 18 dni) oraz koszalińskim i wrocławskim (nieco ponad 20 dni). Zdecydowanie najdłużej procedowały zaś prokuratury w okręgach gdańskim i radomskim (odpowiednio: 48 i 42 dni) oraz warszawskim i płońskim (odpowiednio: bez mała 37 i 35 dni). Wynika to jednak najprawdopodobniej z odmiennego „kalibru” spraw prowadzonych w dużych okręgach wielkomiejskich i stosunkowo małych okręgach na prowincji¹⁴.

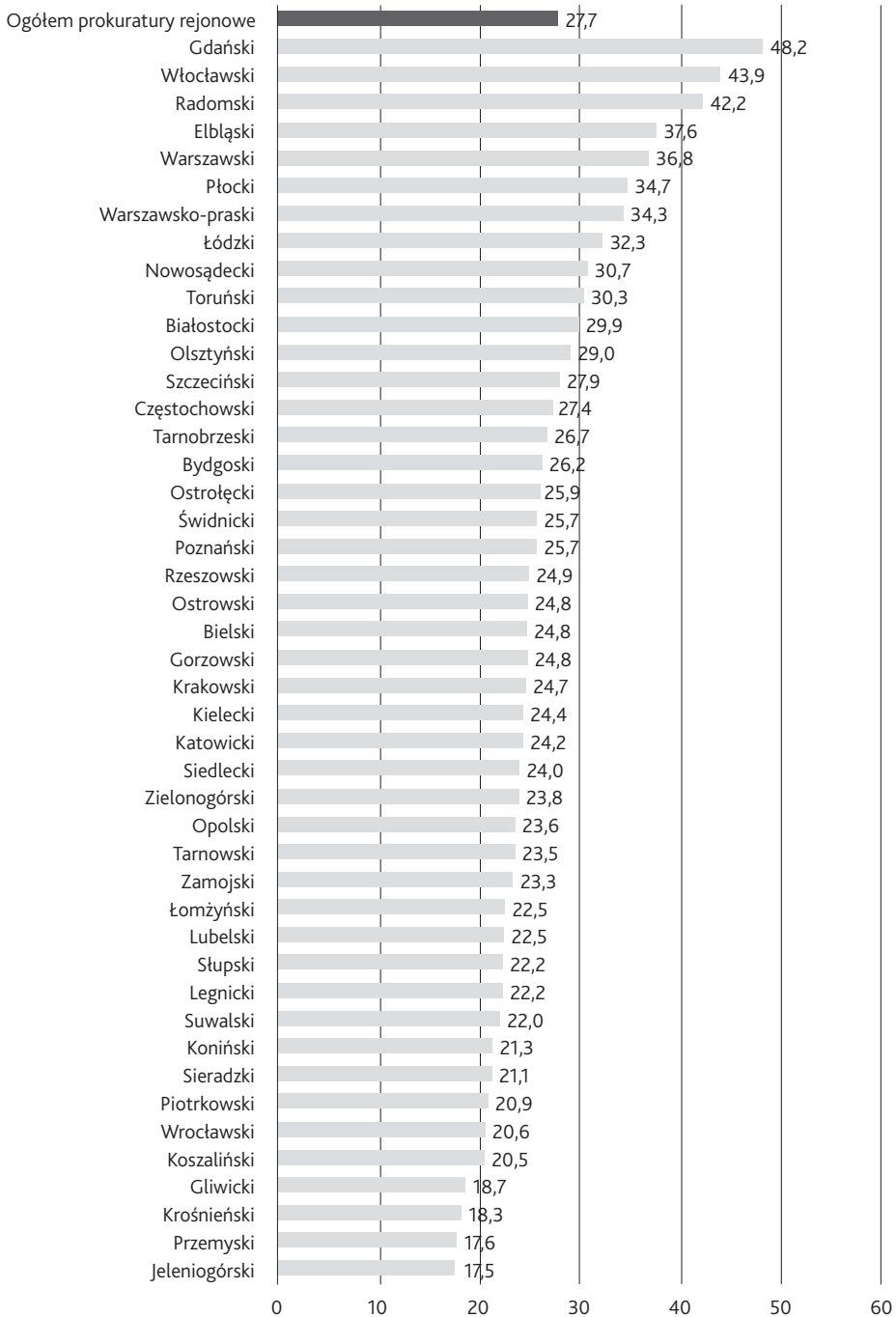
¹² r Pearsona = 0,677; p = 0,001.

¹³ Należy mieć jednak świadomość, że nie jest to wskaźnik ilustrujący rzeczywisty czas trwania postępowań, lecz miara w pewnym sensie sztuczna i, by tak rzec, „statystyczna”. Jest nią stosunek liczby spraw niezalatwionych do załatwionych pomnożony przez liczbę dni w roku, jego ścisła interpretacja zaś sprowadza się do ustalenia liczby dni potrzebnych do zlikwidowania zaległości przy danym poziomie „zalatwialności”. Nadmienić wszak wypada, że wskaźnik ów – mimo pewnych niedoskonałości – jest już od lat traktowany jako miara czasu trwania postępowań.

¹⁴ Pewnym wyjątkiem od tej reguły zdaje się być – stosunkowo duży i obejmujący obszar o wysokim stopniu urbanizacji – okręg gliwicki.

Wykres 15

Czas trwania postępowania przygotowawczego w 2015 r. (w dniach)



Źródło: Dane statystyczne Prokuratury Krajowej, obliczenia własne.

Podobnie przedstawia się kwestia zaległości. Przeciętny odsetek spraw zaległych w stosunku do wszystkich spraw do załatwienia był w roku 2015 stosunkowo niski (zaledwie 7). Wykazywał on zresztą – niejednorodną wprawdzie, ale dość wyraźną – tendencję malejącą już od początku obecnej dekady. Przełomowe w tej mierze były jednak lata 2014/2015, kiedy to wskaźnik dynamiki łańcuchowej spadł z bez mała 100 do 74. W rozpatrywanym roku było ponadto o 20% mniej zaległości niż w roku 2010.

W 2015 r. odsetki pozostałości wśród spraw do załatwienia w poszczególnych okręgach były dość zróżnicowane: w czterech (m.in. jeleniogórskim i przemyskim) zawierały się one w granicach 4,6–4,9, podczas gdy w pięciu (m.in. warszawskim i gdańskim) – oscyływały między 9 a 12, były więc ponad dwukrotnie wyższe (por. wykres 16).

Też, że zaległości nie stanowią już istotnego problemu w działalności prokuratur rejonowych, potwierdza również ich struktura czasowa. W 2015 r. 2/3 pozostałości nie przekraczało trzech miesięcy, 1/4 – sześciu miesięcy, a zaledwie nieco powyżej 9% stanowiły zaległości powyżej sześciu miesięcy¹⁵.

Tabela 9			
Odsetki spraw do załatwienia w roku następnym (tzw. pozostałości) w 2015 r.			
Okręgi:	do 3 mies.	powyżej 3 do 6 mies.	powyżej 6 mies.
Białostocki	70,5	20,1	9,4
Bielski	64,1	28,1	7,7
Bydgoski	69,6	24,9	5,5
Częstochowski	73,4	23,1	3,5
Elbląski	61,3	28,5	10,2
Gdański	44,5	39,0	16,5
Gliwicki	72,9	23,1	4,0
Gorzowski	86,3	9,9	3,9
Jeleniogórski	91,2	7,2	1,6
Katowicki	72,0	21,9	6,1
Kielecki	68,4	26,3	5,3
Koniński	82,2	14,2	3,6
Koszaliński	81,0	13,2	5,7
Krakowski	58,5	32,7	8,9
Krośnieński	83,8	13,0	3,2
Legnicki	89,0	8,2	2,8
Lubelski	75,7	18,4	5,9
Łomżyński	91,8	5,7	2,4
Łódzki	57,6	32,2	10,2
Nowosądecki	59,1	32,2	8,7
Olsztyński	69,9	23,0	7,1
Opolski	69,7	22,8	7,5

¹⁵ Zaległości powyżej jednego roku stanowiły w 2015 r. zaledwie 0,6%.

Tabela 9cd.
Odsetki spraw do załatwienia w roku następnym (tzw. pozostałości) w 2015 r.

Okręgi:	do 3 mies.	powyżej 3 do 6 mies.	powyżej 6 mies.
Ostrolęcki	71,8	22,3	5,9
Ostrowski	60,9	28,6	10,5
Piotrkowski	71,2	27,1	1,7
Płocki	62,9	29,5	7,6
Poznański	59,2	28,2	12,6
Przemyski	80,3	11,7	8,0
Radomski	44,1	35,4	20,6
Rzeszowski	70,7	20,7	8,7
Siedlecki	69,0	25,6	5,5
Sieradzki	74,1	22,5	3,5
Stępski	70,3	26,4	3,3
Suwalski	90,5	5,4	4,1
Szczeciński	96,8	2,3	0,9
Świdnicki	71,6	19,0	9,4
Tarnobrzegi	64,5	31,2	4,3
Tarnowski	72,6	22,1	5,3
Toruński	76,6	18,2	5,2
Warszawski	51,6	32,5	15,9
Warszawsko-praski	52,5	31,2	16,3
Włocławski	51,0	28,6	20,4
Wrocławski	74,9	18,5	6,6
Zamojski	74,8	20,3	4,9
Zielonogórski	63,7	28,4	7,9
Ogółem prokuratury rejonowe	65,1	25,6	9,3

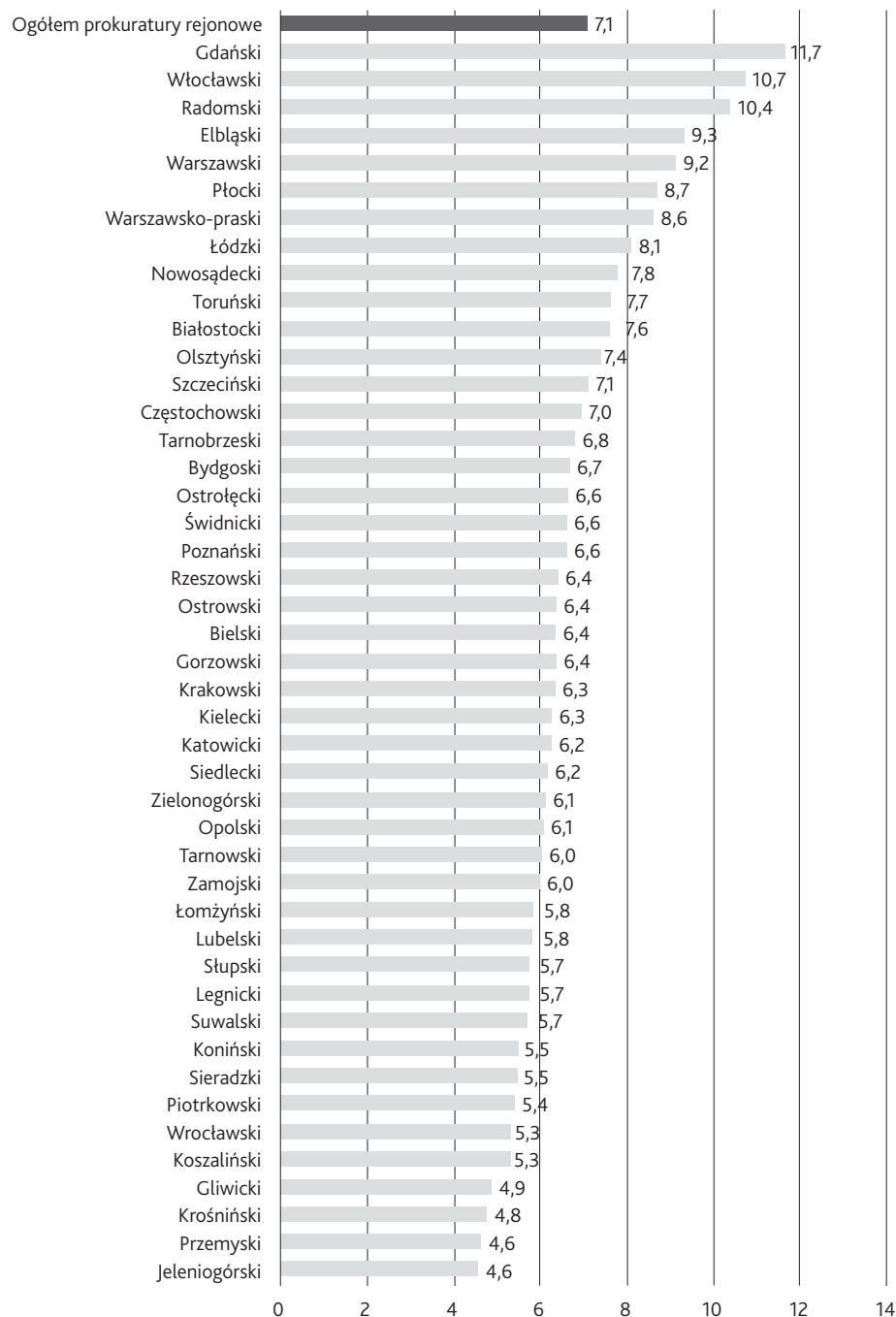
Źródło: Dane statystyczne Prokuratury Krajowej, obliczenia własne.

Przekrój okręgowy ujawnił tę samą, wielokrotnie już sygnalizowaną, tendencję: z zaległościami radziły sobie najgorzej stosunkowo duże okręgi wielkomiejskie. Pozostałości powyżej sześciu miesięcy stanowiły w okręgach radomskim oraz włocławskim nieco powyżej 20%, w gdańskim zaś – ponad 16%, podczas gdy w szczecińskim – zaledwie 0,9%, piotrkowskim i łomżyńskim oraz suwalskim – odpowiednio: 1,7% i 2,4% oraz nieco ponad 4%.

Tezę tę zdają się również potwierdzać wskaźniki dynamiki pozostałości w latach 2010/2015 w poszczególnych okręgach. Mimo że – jak sygnalizowano wyżej – w porównywanych latach zmniejszyły się one średnio o 20%, to w kilku okręgach wzrosły (najbardziej we włocławskim, gdańskim i warszawsko-praskim). Najlepiej natomiast uporały się z zaległościami okręgi sieradzki, krośnieński, jeleniogórski oraz koszaliński, stosowne wskaźniki zmniejszyły się w nich bowiem o około połowę.

Wykres 16

Pozostałości wśród spraw do załatwienia w 2015 r. (odsetki)



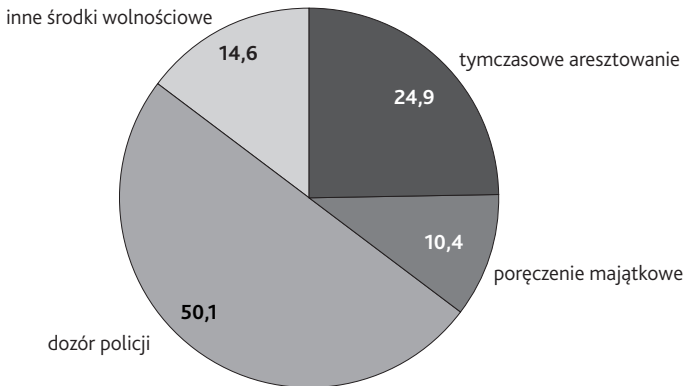
Źródło: Dane statystyczne Prokuratury Krajowej, obliczenia własne.

5. Środki zapobiegawcze

Środki zapobiegawcze są obecnie – ogólnie biorąc – stosowane bardzo rzadko. W latach ostatnich ich udział, w odniesieniu do całego wpływu spraw, wynosi za ledwie 5–6%. Rysuje się ponadto wyraźny trend spadkowy: w latach 2011–2015 liczba zastosowanych środków zapobiegawczych ogółem zmniejszyła się o 30%.

Wykres 17

Struktura środków zapobiegawczych w 2015 r. (odsetki)



Źródło: Dane statystyczne Prokuratury Krajowej, obliczenia własne.

W ich strukturze dominującą kategorię (50%) stanowi dozór Policji, 25% zaś – tymczasowe aresztowanie.

Wśród środków zapobiegawczych o charakterze wolnościowym udział dozoru, co rozumiałe, jest jeszcze wyższy. W 2015 r. stanowił on aż 2/3 wolnościowych środków zapobiegawczych, poręczenie majątkowe – niespełna 14%, udział zaś pozostałych (m.in. zakaz opuszczania kraju) wynosił około 20%.

Tabela 10

Struktura środków zapobiegawczych o charakterze wolnościowym w 2015 r. (odsetki)

Okręgi:	Poręcznie majątkowe	Dozór Policji	Pozostałe środki zapobiegawcze
Białostocki	11,4	68,9	19,7
Bielski	8,1	76,2	15,7
Bydgoski	11,3	65,9	22,8
Częstochowski	14,6	75,1	10,3
Elbląski	5,2	73,6	21,2
Gdański	11,0	68,7	20,3
Gliwicki	13,4	75,4	11,2
Gorzowski	27,4	64,6	8,0
Jeleniogórski	15,5	55,8	28,8
Katowicki	12,6	76,8	10,6

Tabela 10cd.			
Struktura środków zapobiegawczych o charakterze wolnościowym w 2015 r. (odsetki)			
Okręgi:	Poręcznie majątkowe	Dozór Policji	Pozostałe środki zapobiegawcze
Kielecki	32,6	53,0	14,3
Koniński	22,3	61,5	16,2
Koszaliński	11,9	54,2	33,9
Krakowski	15,4	67,3	17,2
Krośnieński	11,2	50,9	37,9
Legnicki	16,2	67,5	16,2
Lubelski	10,3	80,0	9,7
Łomżyński	35,8	52,0	12,2
Łódzki	7,0	78,4	14,5
Nowosądecki	12,4	52,6	35,0
Olsztyński	10,7	69,1	20,2
Opolski	3,7	67,6	28,7
Ostrołęcki	4,4	77,4	18,1
Ostrowski	16,1	66,0	17,9
Piotrkowski	13,8	68,6	17,7
Płocki	12,6	77,6	9,8
Poznański	11,0	68,5	20,5
Przemyski	6,3	59,5	34,2
Radomski	11,7	76,7	11,7
Rzeszowski	5,5	54,4	40,1
Siedlecki	8,9	81,8	9,3
Sieradzki	13,4	64,4	22,1
Słupski	12,0	46,7	41,3
Suwalski	20,4	54,4	25,2
Szczeciński	14,9	63,0	22,0
Świdnicki	12,8	67,9	19,3
Tarnobrzeski	10,1	45,3	44,7
Tarnowski	11,9	60,6	27,5
Toruński	13,7	53,1	33,2
Warszawski	4,8	84,0	11,2
Warszawski-praski	6,1	76,2	17,7
Włocławski	4,1	65,9	30,0
Wrocławski	20,0	66,0	14,0
Zamojski	7,5	69,4	23,1
Zielonogórski	13,6	74,3	12,1
Ogółem prokuratury rejonowe	13,8	66,7	19,5

Źródło: Dane statystyczne Prokuratury Krajowej, obliczenia własne.

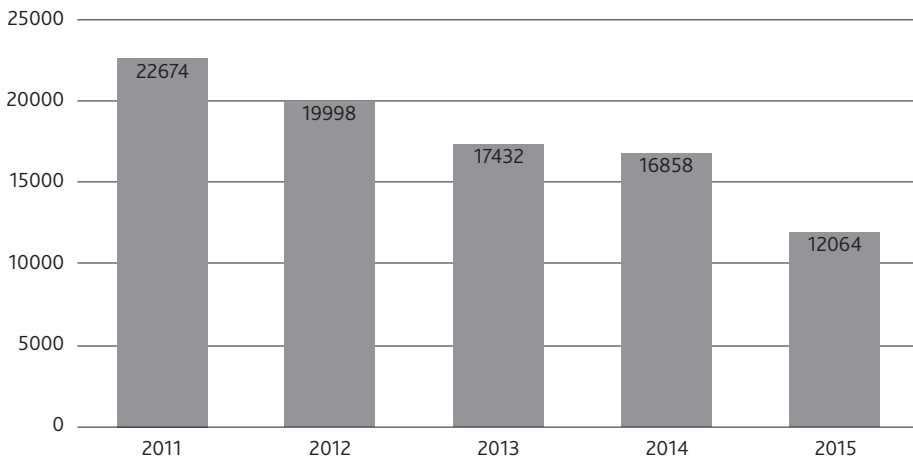
Ubolewać przy tym wypada, że – często krytykowany za fikcyjny charakter – dozór Policji stanowi nadal dominujący środek zapobiegawczy. W trzech okręgach (lubelskim, siedleckim i warszawsko-praskim) udział dozoru wśród środków zapobiegawczych o charakterze wolnościowym zawierał się w 2015 r. nawet w granicach 80–84% (por. tabela 10). Z kolei jednak w dwóch okręgach (śląskim i tarnobrzeskim) – tylko 45–47%, co wypada jednak traktować jako wyjątek potwierdzający regułę.

Ciekawie przedstawia się struktura wolnościowych środków zapobiegawczych w ujęciu okręgowym, rysują się bowiem w tej mierze wyraźne i nie do końca zrozumiałe różnice, co odnosi się zwłaszcza do poręczenia majątkowego. W niektórych okręgach po środek ten sięgano stosunkowo często, w innych zaś – sporadycznie, przy czym wspomniane odmienności nie wynikają raczej – co dość znamienne – z różnic w zamożności poszczególnych okręgów. W uchodzących za relatywnie bogate okręgach wrocławskim i opolskim udział poręczenia majątkowego wynosił zaledwie około 4%, podobnie jak we względnie niezamożnym okręgu ostrołęckim. Zdecydowanie najwyższy był z kolei odsetek (niespełna 36) poręczeń majątkowych w – również niezamożnym – okręgu łomżyńskim oraz w stosunkowo bogatych okręgach gorzowskim i konińskim (odpowiednio nieco ponad 27 i 22%).

Wydaje się więc, że wyjaśnienia różnic w częstości stosowania poręczenia majątkowego należałoby raczej upatrywać w odmiennościach w „stylu” czy też pewnej „tradycji”, zarówno w odniesieniu do stosowania środków zapobiegawczych jako instytucji procesowej (w niektórych okręgach sięgano po nie relatywnie często, w innych zaś – bardzo rzadko), jak też co do konieczności zastosowania poręczenia majątkowego. Ze względu jednak na skromne liczebności skrywające się za przytaczanymi odsetkami, należy zachować dużą ostrożność w interpretacji poczynionych ustaleń.

Wykres 18

Liczba wniosków o zastosowanie tymczasowego aresztowania w latach 2011 – 2015



Źródło: Dane statystyczne Prokuratury Krajowej, obliczenia własne.

Jedną czwartą ogółu środków zapobiegawczych stanowi tymczasowe aresztowanie. Ten, niewątpliwie najostrożniejszy środek jest jednak stosowany w ostatnich latach z umiarem. W roku 2015 prokuratury rejonowe sformułowały ogółem nieco ponad 12 tys. wniosków o zastosowanie tymczasowego aresztowania, co stanowiło zaledwie 1,5% łącznego wpływu spraw.

Należy ponadto podkreślić, że liczba wniosków o zastosowanie tego środka w ostatnich latach systematycznie zmniejsza się: w roku 2011 było ich niespełna 23 tys., w 2012 – 20 tys., w 2013 – nieco ponad 17 tys., w 2014 – ponad 16 tys. w roku zaś 2015 – już tylko 12 tys., co oznacza prawie dwukrotny ich spadek w rozpatrywanym okresie (por. wykres 18).

W roku 2015 było ich ogółem o blisko 40% mniej w porównaniu z rokiem 2011, przy czym różnice w tej mierze pomiędzy poszczególnymi okręgami były znaczne i nie do końca zrozumiałe. W dziewięciu okręgach liczba wniosków o tymczasowe aresztowanie zmniejszyła się bowiem w tym czasie o ponad 10 punktów procentowych (między innymi w gdańskim, elbląskim i bielskobialskim), natomiast w siedmiu nie uległa ona praktycznie zmianie (różnice były nie większe niż jeden punkt procentowy).

Tabela 11			
Odsetki wniosków o tymczasowe aresztowanie w relacji do wpływu spraw w 2015 r.			
Okręgi:	Wpływ spraw	Wnioski o TA	Odsetek wniosków o TA do wpływu spraw
Białostocki	12 031	329	2,7
Bielski	11 933	194	1,6
Bydgoski	18 129	382	2,1
Częstochowski	16 512	143	0,9
Elbląski	11 309	255	2,3
Gdański	43 143	585	1,4
Gliwicki	30 458	444	1,5
Gorzowski	9 975	202	2,0
Jeleniogórski	11 241	212	1,9
Katowicki	43 873	453	1,0
Kielecki	20 431	294	1,4
Koniński	6 529	70	1,1
Koszaliński	13 525	176	1,3
Krakowski	40 633	346	0,9
Krośnieński	6 690	65	1,0
Legnicki	11 611	308	2,7
Lubelski	36 383	628	1,7
Łomżyński	5 248	99	1,9
Łódzki	29 455	588	2,0
Nowosądecki	11 745	114	1,0
Olsztyński	20 236	357	1,8
Opolski	18 419	130	0,7

Tabela 11cd.
Odsetki wniosków o tymczasowe aresztowanie w relacji do wpływu spraw w 2015 r.

Okręgi:	Wpływ spraw	Wnioski o TA	Odsetek wniosków o TA do wpływu spraw
Ostrołęcki	7 931	94	1,2
Ostrowski	10 280	127	1,2
Piotrkowski	10 762	268	2,5
Płocki	14 712	215	1,5
Poznański	44 543	868	1,9
Przemyski	6 453	58	0,9
Radomski	14 086	265	1,9
Rzeszowski	11 959	86	0,7
Siedlecki	9 187	154	1,7
Sieradzki	7 163	143	2,0
Słupski	10 532	159	1,5
Suwalski	3 869	143	3,7
Szczeciński	35 220	510	1,4
Świdnicki	14 659	141	1,0
Tarnobrzeski	7 015	62	0,9
Tarnowski	8 315	87	1,0
Toruński	11 344	250	2,2
Warszawski	47 653	616	1,3
Warszawsko-praski	26 271	424	1,6
Włocławski	9 003	106	1,2
Wrocławski	29 700	332	1,1
Zamojski	10 795	78	0,7
Zielonogórski	17 250	504	2,9
Ogółem prokuratury rejonowe	786 180	12 064	1,5

Źródło: Dane statystyczne Prokuratury Krajowej, obliczenia własne.

Odnotować ponadto wypada dość duże różnice w tej mierze między poszczególnymi okręgami (por. tabela 11). Jak już wspomiano, w roku 2015 wnioski o zastosowanie tymczasowego aresztowania stanowiły średnio 1,5% wpływu spraw do wszystkich prokuratur rejonowych. Tymczasem w okręgach białostockim i legnickim – 2,7%, zielonogórskim – 2,9%, w suwalskim¹⁶ zaś – 3,7%, czyli bez mała dwukrotnie powyżej średniej. Z kolei w okręgach zamojskim, rzeszowskim i opolskim ów współczynnik kształtował się na poziomie zaledwie 0,7, był więc ponad dwukrotnie niższy od wartości przeciętnej.

Ze względu jednak na relatywnie małe liczebności, do których odnoszą się przytaczane wyżej różnice w odsetkach (w dziewięciu okręgach – m.in. przemyskim

¹⁶ Jest to dość zaskakujące, zwłaszcza gdy zważyć, że prokuratury rejonowe okręgu suwalskiego niezmiernie rzadko prowadzą sprawy o poważne przestępstwa.

i tarnobrzeskim – przypadków zastosowania tymczasowego aresztowania było mniej niż 100), do powyższych ustaleń należy podchodzić z dużą ostrożnością.

Znamienne są ponadto duże różnice między okręgami pod względem preferencji w stosowaniu poszczególnych środków zapobiegawczych. Jak wspomniano wyżej, w skali wszystkich prokuratur rejonowych odsetek tymczasowych aresztowań w relacji do ich ogółu wynosił 25. Były jednak okręgi odbiegające znacznie – zarówno *in plus* jak i *in minus* – od tej wartości średniej. Przykładowo w okręgach warszawskim i lubelskim udział tymczasowego aresztowania wśród ogółu środków zapobiegawczych wynosił około 40%, zaś w łomżyńskim, nowosądeckim i krakowskim – tylko około 15%, natomiast w kieleckim i tarnobrzeskim – zaledwie nieco ponad 10%.

Wspomnianych kilkukrotnych różnic nie tłumaczy, jak się wydaje, wyłącznie odmienny charakter przestępczości, choć odgrywa on niewątpliwie kluczową rolę. Sądzić można, że przyczyną wspomnianego zróżnicowania może być również odmienne podejście do samej istoty środków zapobiegawczych, choć brak – rzecz jasna – twardych dowodów na poparcie tej tezy.

Sądy przychyliły się przeciętnie do przytłaczającej większości (w roku 2015 – ponad 90%) prokuratorskich wniosków o zastosowanie tymczasowego aresztowania i od lat niewiele się w tej materii zmienia¹⁷.

Rysują się jednak w tej mierze spore (sięgające kilkunastu punktów procentowych) i dość wymowne różnice między okręgami. Zdecydowanie najwyższe odsetki (zbliżone do 100%) uwzględnionych wniosków cechowały niewielkie sądy w mniejszych miejscowościach (w okręgach toruńskim, sieradzkim i tarnobrzeskim), najniższe zaś (85 – 87%) sądy w okręgach wielkomiejskich (m.in. w obydwu okręgach warszawskich oraz katowickim). Zaobserwowana zależność nie wydaje się jednak zbyt silna. Z jednej strony bowiem najwyższe odsetki uwzględnionych wniosków cechowały sądy okręgów wrocławskiego i krakowskiego, z drugiej zaś relatywnie niskie – okręgów płockiego i wrocławskiego.

PODSUMOWANIE I WNIOSKI

Od 2011 r. liczba prokuratorów zmniejszyła się o około 3%, poziom zatrudnienia tego korpusu był więc bardzo stabilny.

Zdecydowanie najwięcej prokuratorów – około 70% – pracowało w prokuraturach rejonowych, przy czym na jednego prokuratora przypadał średnio jeden pracownik administracyjny.

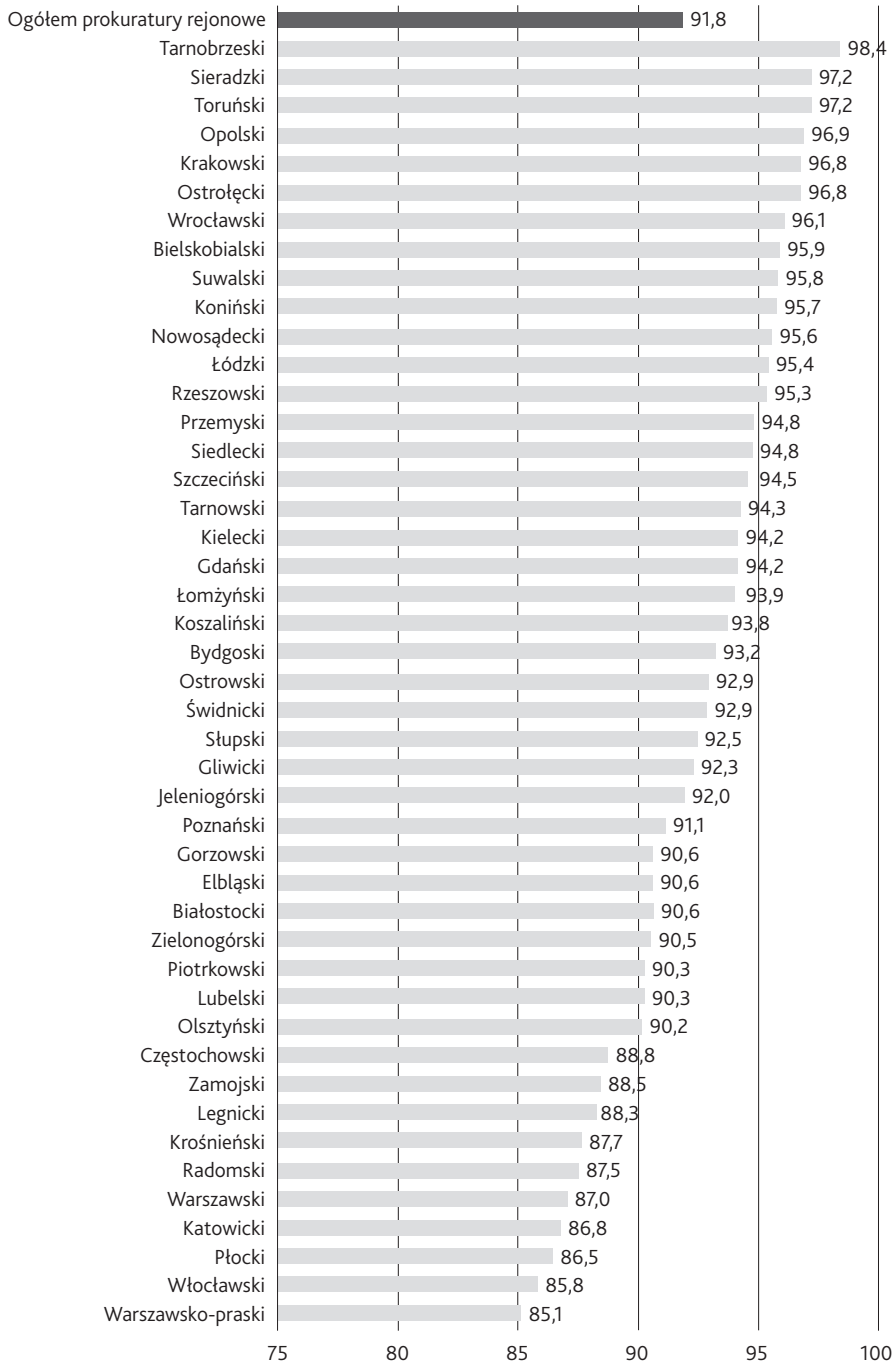
Współczynniki liczby prokuratorów na 100 tys. mieszkańców były najwyższe w okręgach warszawskim (15,1), gorzowskim (14,5), szczecińskim (14,3) oraz katowickim (14,1), a zatem na obszarach o wysokim stopniu urbanizacji. Najniższe zaś współczynniki cechowały okręgi stosunkowo niewielkie (do 500 tys. mieszkańców) i relatywnie mniej zurbanizowane – tarnowski (6,8), koniński, krośnieński oraz przemyski (7,2 – 7,3).

W 2015 r. do prokuratur rejonowych wpłynęło około 800 tys. spraw, co oznacza spadek w stosunku do 2014 r. o 23%.

¹⁷ Warto wszak odnotować niewielki wzrost liczby uwzględnianych przez sądy wniosków: w porównaniu z rokiem 2011 stosowny odsetek zwiększył się w roku 2015 o 3 punkty procentowe.

Wykres 19

Tymczasowe aresztowanie w relacji do wniosków o zastosowanie tego środka w 2015 r. (odsetki)



Źródło: Dane statystyczne Prokuratury Krajowej, obliczenia własne.

Na jednego prokuratora prokuratury rejonowej przypadało do załatwienia średnio około 200 spraw. Zdecydowanie najwięcej było ich w okręgach płockim, wrocławskim i olsztyńskim – około 225, natomiast najmniej w kieleckim (158) i suwalskim (149).

W 2015 r. różnice wartości wskaźnika opanowania wpływu między okręgami okazały się niewielkie, wynosiły bowiem maksymalnie 6 punktów procentowych. Najniższą sprawność charakteryzowała prokuratura okręgów wrocławskiego (99,7) i toruńskiego (100,5), najwyższą zaś – koszalińskiego (105,5) i poznańskiego (104,8) oraz przemyskiego (104,2).

Mimo tak znacznego – około 20% – spadku wpływu spraw w 2015 r., nie odnotowano, wbrew oczekiwaniom, wzrostu załatwień. Wręcz przeciwnie – odsetek załatwionych spraw osiągnął najniższy poziom od 2010 r.

Odsetek postępowań zakończonych aktem oskarżenia zmalał w 2015 r. o przeszło 50% w porównaniu z rokiem 2010. Podobna tendencja zarysowała się również w odniesieniu do umorzeń oraz odmów wszczęcia postępowania: zaobserwowano ich spadek o 40%. Wzrosła jedynie (o około 30%) liczba wniosków o warunkowe umorzenie postępowania.

Struktura załatwień według sposobów zakończenia postępowania uległa niewielkim zmianom w porównaniu z początkiem bieżącej dekady. Zwiększyły się nieco odsetki spraw zakończonych wnioskiem o warunkowe umorzenie postępowania oraz jego zawieszeniem. Nieznacznie zmniejszyła się zaś liczba spraw zakończonych odmową wszczęcia postępowania oraz aktem oskarżenia. Umorzenia postępowania przygotowawczego zmniejszyły się w tym czasie o ponad 6 punktów procentowych. Kształtują się one jednak nadal na poziomie około 1/3 wpływu spraw.

Liczba wpływających spraw zależy, co skądinąd oczywiste, od wielkości okręgu. Stwierdzono również silną zależność między liczbą mieszkańców danego okręgu a liczbą umarzanych spraw. Innymi słowy: im większy jest okręg, tym większa liczba umorzeń. Duże – wielkomiejskie i zurbanizowane – okręgi generują znacznie więcej umorzeń niż pozostałe, co jest związane zarówno z trudnością wykrycia sprawcy na obszarach wysoko zurbanizowanych, jak i ze znacznie większą liczbą wpływających spraw.

Postępowania przygotowawcze są najczęściej umarzane z powodu niewykrycia sprawcy czynu (40%), braku znamion przestępstwa (28%) oraz jego niepopelnienia (20%).

Przeciętny odsetek spraw zaległych w stosunku do wszystkich spraw do załatwienia był w roku 2015 stosunkowo niski (zaledwie 7).

W 2015 r. było ponadto o 20% mniej zaległości niż w roku 2010. Teza, że zaległości nie stanowią już istotnego problemu w działalności prokuratur rejonowych, potwierdza również ich struktura czasowa. W 2015 r. ok. 60% pozostałości nie przekraczało trzech miesięcy, 25% – sześciu miesięcy, jedynie nieco powyżej 9% stanowiły zaległości powyżej sześciu miesięcy (w tym powyżej roku – zaledwie 0,6%).

Z zaległościami radziły sobie najgorzej stosunkowo duże okręgi wielkomiejskie. Pozostałości powyżej sześciu miesięcy stanowiły w okręgach radomskim oraz wrocławskim nieco powyżej 20%, w gdańskim zaś – ponad 16%, podczas gdy w szczecińskim – zaledwie 0,9%, piotrkowskim, łomżyńskim oraz suwalskim – odpowiednio: 1,7% i 2,4% oraz nieco ponad 4%.

Środki zapobiegawcze są obecnie stosowane bardzo rzadko. W latach ostatnich ich udział w odniesieniu do całego wpływu spraw wynosił zaledwie 5 – 6%. Rysuje się ponadto wyraźny trend spadkowy: w latach 2011–2015 liczba zastosowanych środków zapobiegawczych ogółem zmniejszyła się o 30%.

W ich strukturze dominującą kategorię (50%) stanowił dozór policji, 25% zaś – tymczasowe aresztowanie. Udział dozoru wśród środków zapobiegawczych o charakterze wolnościowym był jeszcze większy i wynosił około 60%, w kilku okręgach przekraczał nawet 80%.

W roku 2015 prokuratury rejonowe sformułowały ogółem nieco ponad 12 tys. wniosków o zastosowanie tymczasowego aresztowania, co stanowiło zaledwie 1,5% łącznego wpływu spraw.

Liczba wniosków o zastosowanie tego środka w ostatnich latach systematycznie zmniejsza się: w roku 2011 było ich niespełna 23 tys., w 2012 r. – 20 tys., w 2013 r. – nieco ponad 17 tys., w 2014 r. – ponad 16 tys., w roku zaś 2015 (jak sygnalizowano wyżej) – już tylko 12 tys., co oznacza, że w rozpatrywanym okresie zmniejszyła się ona prawie dwukrotnie.

W okręgach warszawskim i lubelskim udział tymczasowego aresztowania wśród ogółu środków zapobiegawczych wynosił w roku 2015 około 40%, w łódzkiej, nowosądeckiej i krakowskiej – około 15%, natomiast w kieleckiej i tarnobrzeskiej – zaledwie nieco ponad 10%.

Sądy przychyliły się przeciętnie do przytłaczającej większości (w roku 2015 – ponad 90%) prokuratorskich wniosków o zastosowanie tymczasowego aresztowania i od lat niewiele się w tej materii zmienia.

Słowa kluczowe: *prokuratury rejonowe, działalność prokuratur.*

Summary

Andrzej Siemaszko, Beata Gruszczyńska, Marek Marczewski, Katarzyna Drapała, Anna Więcek-Durańska, *District Prosecutors' Offices operating structure – statistical analysis*

The essential aim of this article is to present the statistic analysis of basic parameters of prosecutors' offices operating structure in Poland in the year 2015, both in general and in regional division. The necessary statistical data were delivered by the State Public Prosecutor's Office for the Institute of Justice.

The article focuses, inter alia, on following matters:

- a) employment characteristics of District Public Prosecutors, Regional Public Prosecutors and public officials;*
- b) analysis of the way that cases are submitted, together with presenting, inter alia, the indicators of mastering the submitted cases and also the number of cases per each prosecutor;*
- c) analysis of the dynamics and structure of the pre-trial proceedings termination;*
- d) the issues of the efficiency of the pre-trial proceedings;*
- e) structure and dynamics of preventive measures.*

Keywords: *District Prosecutors' Offices, efficiency of Prosecutor Office.*