

ZWIERZCHNI NADZÓR SŁUŻBOWY W PRAKTYCE PROKURATUR APELACYJNYCH

1. ZAGADNIENIA WSTĘPNE

Badanie problematyki zwierzchniego nadzoru służbowego nad postępowaniem przygotowawczym podjęto w Instytucie Wymiaru Sprawiedliwości na polecenie Ministra Sprawiedliwości. Miało to bezpośredni związek z przygotowaniem do zmian ustrojowych usytuowania organów prokuratury w systemie ścigania karnego i wymiaru sprawiedliwości oraz potrzebą oceny zasad i form pełnienia nadzoru służbowego nad postępowaniem przygotowawczym w jej jednostkach organizacyjnych poszczególnych szczebli, w tym głównie przez prokuratury apelacyjne.

Badanie problematyki nadzoru nad postępowaniem przygotowawczym wymaga na wstępie usystematyzowania i określenia treści pojęć związanych z nadzorem nad postępowaniem karnym.

Przeniesione na grunt procesu karnego potoczne rozumienie nadzoru jako „kontroli, pilnowania, opieki nad czymś lub nad kimś” oznacza, iż nadzór ten dotyczy procesu karnego wyłącznie w jego stadium przygotowawczym i ma na celu takie oddziaływanie na organ nadzorowany, aby postępowanie przygotowawcze zmierzało do realizacji jego zadań określonych w obowiązującej procedurze karnej. Konstytucyjna zasada niezawisłości sędziów w sprawowaniu swojego urzędu i podlegania Konstytucji oraz ustawom, poza przewidzianą prawem kontrolą zasadności zapadających orzeczeń w dwuinstancyjnym postępowaniu sądowym, eliminuje jakąkolwiek inną możliwość kontroli nad postępowaniem sądowym bądź ingerencję w tok jego trwania.

W procesie karnym nadzór nad postępowaniem przygotowawczym — stosownie do jego podstaw prawnych, zakresu ingerencji w tok prowadzonego postępowania, a także organu nadzorującego — może mieć formę:

- 1) procesowego nadzoru instancyjnego sprawowanego przez sąd,
- 2) procesowego nadzoru instancyjnego sprawowanego przez prokuratora bezpośrednio przełożonego,
- 3) procesowego nadzoru instancyjnego sprawowanego przez prokuratora nadrzędnego,
- 4) procesowego nadzoru prokuratora nad postępowaniem w zakresie, w jakim go sam nie prowadzi,
- 5) wewnętrznego nadzoru służbowego nad postępowaniem przygotowawczym prokuratora bezpośrednio przełożonego,
- 6) zwierzchniego nadzoru służbowego nad postępowaniem przygotowawczym prokuratora nadrzędnego.

Różnicując wstępnie pojęcia „nadzór procesowy” oraz „nadzór służbowy”, należy wskazać, że nadzór procesowy funkcjonuje na gruncie przepisów Kodeksu postępowania karnego (k.p.k.) i dotyczy głównie strony merytorycznej postępowania przygotowawczego oraz zgodności z ustawą podejmowanych w jego toku czynności i rozstrzygnięć. Nadzór służbowy, jakkolwiek zmierza również do realizacji w nadzorowanym postępowaniu jego zadań określonych w Kodeksie postępowania karnego, to nie znajduje swojego uregulowania w przepisach procedury karnej, a wiąże się z zasadą hierarchicznego podporządkowania wewnątrz prokuratury i ustrojowym powiązaniem prokuratora nadzorującego (prokurator bezpośrednio przełożony, prokurator nadrzędny) z prokuratorem nadzorowanym. Pojęcie zaś procesowego nadzoru instancyjnego funkcjonuje głównie w postępowaniu odwoławczym, tj. przy rozpoznawaniu zażaleń w toku postępowania przygotowawczego.

W związku z przeprowadzonym badaniem niezbędne jest przedstawienie informacji o systemie rejestracji danych o postępowaniach przygotowawczych prowadzonych w powszechnych jednostkach organizacyjnych prokuratury. Zasadnicza część postępowań karnych rejestrowanych w prokuraturach wpisywana jest do repertoriów „Ds.” w jednostkach prowadzących postępowania przygotowawcze lub nadzorujących prowadzenie takich postępowań przez inne organy. Sprawowane nadzory zwierzchnie są natomiast rejestrowane w rejestrach „Dsn”. Należy podkreślić, że w informacjach statystycznych opracowywanych przez Wydział Statystyki od kilku już lat wyodrębnia się tablicę 1.1.1. — Liczba spraw w „Dsn” ogółem i tablicę 1.1.2. — Liczba spraw objętych nadzorem służbowym.

Prezentowane w tabeli 1 Aneksu dane dotyczące spraw objętych nadzorem służbowym w latach 2005–2008 pochodzą z tablic 1.1.2. uży-

skanych z Wydziału Statystyki Departamentu Organizacyjnego Ministerstwa Sprawiedliwości.

Poczynając od 1 stycznia 2009 r. (data wejścia w życie zarządzenia Ministra Sprawiedliwości z 30 grudnia 2008 r. zmieniającego zarządzenie w sprawie zakresu działania sekretariatów i innych działów administracji w powszechnych jednostkach organizacyjnych prokuratury¹), nastąpiła istotna zmiana w prowadzeniu rejestracji nadzorów służbowych. Przede wszystkim utworzono nowy rejestr „Dsa” — służący do wpisywania spraw, w których nie prowadzi się nadzoru służbowego, a prokurator nadrzędny dokonuje w nich analiz akt sprawy i zajmuje pisemne stanowisko. Dotyczy to oceny prawidłowości prowadzenia postępowania, podjęcia na nowo lub wznowienia postępowania przygotowawczego, skierowania do Prokuratora Generalnego wniosku w trybie art. 328 § 1 k.k., przekazania sprawy innej jednostce prokuratury z wyłączeniem ogólnych zasad właściwości miejscowej lub po rozpoznaniu sporu o właściwość.

Utworzenie tego rejestru, a przede wszystkim zasady jego prowadzenia, spowodowało również zmiany w rejestracjach dokonywanych w „Dsn”, prowadząc niewątpliwie do zmniejszenia liczby nadzorów sprawowanych przez prokuratury nadrzędne, ponieważ w sytuacjach, w których obecnie dokonuje się rejestracji do „Dsa”, sprawy wpisywano poprzednio do „Dsn” i w znacznej mierze wykazywano jako nadzory służbowe.

Powyższe zmiany nie miały jednak wpływu na dane przedstawione w niniejszym opracowaniu. Nie dawały się też (poza sposobem wykreślenia stosunkowo nielicznych spraw z nadzoru po 1 stycznia 2009 r.) zauważyć w toku przeprowadzonego badania.

2. POJĘCIE I RYS HISTORYCZNY ZEWNĘTRZNEGO NADZORU SŁUŻBOWEGO

Prokurator jako główny organ państwa powołany do ścigania przestępstw jest zobligowany do wszczęcia postępowania przygotowawczego, a w toku jego prowadzenia — do realizacji celów określonych w art. 297 k.p.k. W odniesieniu zaś do postępowań przygotowawczych

¹ Dz.Urz. MS z 3 lutego 2009 r., Nr 09.1.6.

prowadzonych przez inne uprawnione podmioty ciąży na nim ustawowy obowiązek nadzorowania tychże postępowań, to jest dbałość w sposób przewidziany w art. 326 k.p.k., aby one również w tożsamym stopniu realizowały cele postępowania przygotowawczego. Dbałość prokuratora o prawidłowy i sprawny przebieg nadzorowanego postępowania nie może się ograniczać tylko do sfery legalności, zasadności i terminowości podejmowanych w jego toku czynności procesowych — musi uwzględniać także wysoki poziom i wszelkie aspekty sprawności, w tym skuteczność i ekonomikę procesową, podejmowanych działań². Te aspekty nadzoru Kodeks postępowania karnego odnosi wprost do nadzoru procesowego, a nie służbowego, gdyż ustawa procesowa nie przewiduje nadzoru służbowego.

Niemniej jednak powinności te odnoszą się w równym stopniu także do nadzoru służbowego. Nadzór służbowy, opierając się na ustrojowym powiązaniu jednostek organizacyjnych prokuratury, wynika bowiem z jej struktury jako organu działającego w myśl zasady jednolitości i hierarchicznego podporządkowania.

Te właśnie zasady kształtujące wewnętrzne funkcjonowanie organów prokuratury pozwalają na ustalenie istoty i środków oddziaływania nadzoru służbowego, mając głównie na uwadze dążenie do poprawy jakości postępowania prowadzonego przez podległe jednostki, zwiększenia jego sprawności i szybkości. Nadzór służbowy powinien również ograniczać potrzebę wykonywania przez sądy — bardziej kosztownego i czasochłonnego — nadzoru instancyjnego, który tylko niekiedy daje szansę korygowania toku postępowania na jego wczesnym etapie. Należy też dostrzegać konieczność kontroli postępowania w wyniku zaistnienia szczególnych potrzeb, np. zapytań poselskich i komisji sejmowych czy następstw rozpoznawania skarg.

W historii jednostek organizacyjnych polskiej prokuratury nadzór służbowy funkcjonował na każdym etapie jej działalności. Jego ślady były eksponowane — mniej lub bardziej wyraźnie — w regulaminach urzędowania prokuratury podczas obowiązywania wszystkich karnych kodyfikacji proceduralnych, poczynając od okresu międzywojennego. I tak, przykładowo, Regulamin urzędowania prokuratur sądów apelacyjnych i okręgowych wprowadzony rozporządzeniem Ministra Sprawiedliwości z 25 czerwca 1929 r. (Dz.U. Nr 46, poz. 382) postanawiał, iż

² Z. Młynarczyk, *Nadzór prokuratora nad postępowaniem przygotowawczym. Akt oskarżenia*, „Prokuratura i Prawo” 1995, z. 10.

„przy Ministrze Sprawiedliwości, jako Naczelnym Prokuratorze, czynny jest Nadzór Prokuratorski powołany do wykonywania jego zaleceń w zakresie kierownictwa prokuraturą i nadzorem nad jej działalnością. Prokurator jest bezwzględnie zależny od zaleceń przełożonego w zakresie czynności urzędowych, a przełożony upoważniony jest do przejścia i bezpośredniego załatwienia każdej czynności należącej do prokuratora podległego. Przełożeni udzielają podległym prokuratorom poleceń, w tym przełożeni wyższej władzy prokuratorskiej za pośrednictwem właściwego przełożonego, a przełożony prokurator winien być zawiadomiony o niemożności załatwienia sprawy w terminie, przypisanym w Kodeksie postępowania karnego z wyjaśnieniem przyczyn zwłoki” — *vide* § 20–26, 55 i 155 cytowanego Regulaminu.

Tożsame rozstrzygnięcia zawierały kolejne Regulaminy wewnętrznego urzędowania prokuratur sądów apelacyjnych i okręgowych wprowadzane rozporządzeniem Ministra Sprawiedliwości z 26 listopada 1931 r. oraz z 14 grudnia 1932 r. (odpowiednio: Dz.U. Nr 102, poz. 784 i Dz.U. Nr 110, poz. 910). Regulaminy te rozszerzały zakres uprawnień prokuratora przełożonego o prawo uchylania zarządzeń prokuratora podległego, aprobatę aktów oskarżenia i innych wniosków oraz udzielanie w tym zakresie wiążących wskazówek — *vide* § 13 i § 25 obu powołanych Regulaminów.

Odmienne warunki ustrojowe okresu powojennego zaowocowały wprowadzeniem ustawą z 27 kwietnia 1949 r. (Dz.U. Nr 32, poz. 238) istotnych zmian nowelizacyjnych procedury karnej, a w konsekwencji — również uregulowań nadzoru nad postępowaniem przygotowawczym. Zerwano z dawną koncepcją dochodzenia prowadzonego w sposób nieformalny i wyrugowano z postępowania przygotowawczego czynnik sądowy — sędziego śledczego, powierzając prokuratorowi całość tego postępowania i uprawnienia nadzorcze względem innych organów ścigania karnego.

Ustawą z 20 lipca 1950 r. prokuratura została wydzielona z Ministerstwa Sprawiedliwości i jako odrębny pion organów państwowych podlegała Radzie Państwa. Formalne uprawnienia nadzorcze prokuratora nad śledztwem regulował art. 3 cytowanej ustawy o prokuraturze, a także zarządzenie Prokuratora Generalnego z 18 stycznia 1951 r. i Tymczasowy regulamin urzędowania Prokuratury Rzeczypospolitej Polskiej z 15 maja 1952 r. (niepublikowane). Kolejne zmiany w modelu nadzoru prokuratora nad postępowaniem przygotowawczym przeprowadzono w latach 1955 i 1959 oraz kodyfikacją prawa karnego z 1969 r.

Kolejne dwa regulaminy urzędowania Prokuratury, wprowadzone zarządzeniami Prokuratora Generalnego Nr 11 z 17 grudnia 1969 r. i Nr 14 z 17 grudnia 1970 r., również nie były publikowane. Na treści tych zarządzeń zwraca uwagę Feliks Prusak w swym — jak dotychczas — najpełniejszym opracowaniu poświęconym problematyce nadzoru prokuratora nad postępowaniem przygotowawczym³. W omawianym czasie dokumentami publikowanymi, bardzo ogólnie przedstawiającymi organizację pracy prokuratury, były statuty nadawane przez Radę Państwa (pierwszy z 22 grudnia 1967 r., odwołujący niepublikowany statut z 28 lutego 1957 r.). Warto zwrócić uwagę, że publikacja jednolitego tekstu tego statutu nastąpiła dopiero w 1977 r. (M.P. Nr 14, poz. 81). Kolejny statut Rada Państwa nadała Prokuratorze uchwałą z 16 stycznia 1986 r. (M.P. Nr 4, poz. 25). Jak wskazano, uchwały w sprawie statutu nie regulowały w jakikolwiek sposób kwestii nadzoru prokuratorzkiego.

Dopiero rozporządzeniem Ministra Sprawiedliwości z 11 kwietnia 1992 r. został wprowadzony w pełni opublikowany Regulamin wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury (Dz.U. Nr 38, poz. 163). W treści tego regulaminu znalazły się: Rozdział 3 „Nadzór służbowy”, Rozdział 4 „Aprobata” oraz Rozdział 5 „Wizytacja i lustracja”. Regulamin ten wprowadził separację czynności nadzoru instancyjnego i służbowego w prokuraturze.

Regulamin wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury (rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 27 sierpnia 2007 r., Dz.U. Nr 169, poz. 1189 ze zm.) wyraźnie rozgraniczał formy nadzoru służbowego i definiował **nadzór wewnętrzny** jako nadzór służbowy w ramach jednostki organizacyjnej sprawowany przez przełożonego, **zwierzchni nadzór służbowy** zaś jako nadzór realizowany przez jednostkę wyższego stopnia. Sprawowanie zwierzchniego nadzoru służbowego według tego Regulaminu polegało na udzielaniu bezpośrednich konsultacji prokuratorowi prowadzącemu bądź nadzorującemu co do kierunków postępowania i efektywności wykonywanych czynności procesowych, jednakże z poszanowaniem jego niezależności i przy jednoczesnym zakazie wydawania poleceń dotyczących prowadzonego postępowania.

³ F. Prusak, *Nadzór prokuratora nad postępowaniem przygotowawczym*, Warszawa 1984, s. 29–31.

W celu umożliwienia prokuratorowi nadrzędnemu podjęcia decyzji o objęciu określonego postępowania przygotowawczego zwierzchnim nadzorem służbowym Regulamin obowiązał prokuratora prowadzącego do bezwłocznego informowania prokuratora nadrzędnego o wszczęciu postępowania „w sprawach szczególnej wagi, ze względu na ich rodzaj, charakter, skutki lub społeczne oddziaływanie”. Takie sformułowanie tego obowiązku, określające przedmiotowo sprawy oznaczonej kategorii przestępczości, a nie sprawy indywidualnie oznaczone, sprzyjało tendencji przedmiotowego ich doboru do nadzoru zwierzchniego, bez względu na sprawność i poziom ich prowadzenia. Ten sposób doboru spraw do zwierzchniego nadzoru służbowego, noszący cechy sprawozdawczości o okolicznościach popełnionego przestępstwa, funkcjonował w jednostkach organizacyjnych prokuratury, jak np.:

- handel ludźmi,
- pranie brudnych pieniędzy i finansowanie terroryzmu,
- przestępstwa korupcyjne,
- produkcja i obrót środkami psychotropowymi i odurzającymi,
- nielegalna produkcja i przemyt papierosów,
- nadużycia w obrocie paliwami, złomem i metalami kolorowymi.

Obecnie zagadnienia nadzoru wewnętrznego i zewnętrznego normuje Regulamin wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury (rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 24 marca 2010 r., Dz.U. Nr 49, poz. 296).

Problematyki nadzoru służbowego w prokuraturze nie można rozpatrywać tylko poprzez pryzmat przepisów Regulaminu wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury. Ramy dla tych przepisów, w których zawarto uregulowania form i trybu sprawowania nadzoru służbowego, wyznacza ustawa o prokuraturze, a przede wszystkim art. 8, 8a i 8b tej ustawy i inne określające zakres niezależności prokuratora: niezależności zewnętrznej, a więc od czynników politycznych i administracyjnych pozostających poza prokuraturą, jak i wewnętrznej, jaką konkretny prokurator dysponuje w obrębie struktur prokuratury. Zmieniając punkt widzenia, można tę niezależność określić jako granice lub stopień samodzielności oraz mówić o prawnych i instytucjonalnych jej gwarancjach.

W kontekście dyskusji toczonych w związku z ustawą wyodrębniającą prokuraturę jako system organów ochrony prawnej i mającą umocnić samodzielność konkretnego prokuratora w obrębie tego systemu war-

to przypomnieć historię zmian treści art. 8 ustawy od jej uchwalenia 20 czerwca 1985 r.

W tekście pierwotnym nie było przepisu o treści odpowiadającej choćby w przybliżeniu obecnemu art. 8. Ówczesny art. 10 ustawy brzmiał: „Prokuratorzy w sprawowaniu swych funkcji są niezależni i podlegają jedynie prokuratorom przełożonym”.

Nowelizacja z 31 marca 1990 r. przeniosła tekst dotyczący niezależności prokuratora do art. 11, akcentując, że prokurator jest niezależny przy wykonywaniu swych czynności przewidzianych w ustawach, ale istnieją granice tej niezależności, które mogą wynikać z zarządzeń, wytycznych i poleceń prokuratora przełożonego. W tym czasie pojawiła się również możliwość żądania doręczenia polecenia na piśmie wraz z uzasadnieniem, jego zmiany lub wyłączenia od wykonywania czynności albo od udziału w sprawie.

W następnej nowelizacji — z 27 marca 1991 r., mocą której ogłoszono tekst jednolity ustawy — przepis ten znalazł się już w art. 8 i dotychczas tam pozostał, mimo licznych modyfikacji jego treści.

Zmiana z 9 września 1993 r. polegała na dodaniu uprawnień powołanych wówczas prokuratorów apelacyjnych oraz prokuratorów wojewódzkich do inicjowania postępowania dyscyplinarnego i wytykania uchybień polegających na oczywistej obrazie prawa.

Kolejne zmiany w treści art. 8 polegały na dodaniu uprawnień prokuratorów przełożonych do wytknięcia uchybień i inicjowania postępowań dyscyplinarnych w wypadkach stwierdzenia oczywistej obrazu prawa oraz uprawnień prokuratora, któremu uchybienie wytknięto lub wobec którego inicjowano postępowanie dyscyplinarne.

W ustawie z 28 sierpnia 2009 r. rozdzielającej funkcje Prokuratora Generalnego i Ministra Sprawiedliwości, określającej prokuraturę jako system organów ochrony prawnej, treść art. 8 została poważnie zmodyfikowana. Zarządzenia, wytyczne i polecenia nie mogą dotyczyć treści czynności procesowej. Z ustawy usunięto możliwość i formę żądania zmiany polecenia lub wyłączenia i regulację dotyczącą rozstrzygania o takim żądaniu, uznając, że jest to bezprzedmiotowe, skoro polecenie nie może dotyczyć treści czynności procesowej⁴.

⁴ Por. także zmiany wprowadzone ustawą z 9 października 2009 r. o zmianie ustawy o prokuraturze oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. Nr 178, poz. 1375.

Nie podejmując dyskusji co do treści tak zmienionego art. 8 ustawy, należy stwierdzić, że przy opracowaniu norm regulaminu określających formy i zakres nadzoru służbowego należy niezwykle starannie formułować przepisy, aby nie wykroczyć poza zakres regulacji omawianego przepisu, a jednocześnie aby zapewnić właściwe wykonywanie nadzoru.

Przepisy o nadzorze służbowym zostały zawarte w Oddziale 3 Rozdziału 2 zamieszczonego w Dziale II obecnie obowiązującego Regulaminu. Przyjęto w nim koncepcję nadzoru służbowego traktowanego jako nadzór wewnętrzny realizowany w obrębie jednostki organizacyjnej i jako nadzór zwierzchni realizowany przez jednostkę wyższego stopnia.

Najogólniej można wskazać, iż nadzór wewnętrzny ma polegać na kontroli wykonywania zadań i poziomu ich realizacji oraz aprobacie. Nadzór zwierzchni zaś został — podobnie jak w regulacjach poprzednich i obowiązującej — skojarzony z obowiązkiem informowania prokuratora nadrzędnego. Obowiązek ten dotyczy wszczęcia śledztwa w prawach szczególnej wagi oraz istotnych dla biegu tych śledztw czynnościach i zadaniach w ich toku. Waga spraw została w § 81 Regulaminu dookreślona ze względu na ich rodzaj, charakter, skutki lub społeczne oddziaływanie. Ponadto prokurator może informować prokuratora nadrzędnego o sprawach zawiłych, zwłaszcza gdy wymagają konsultacji. Główny ciężar wykonywania nadzoru powinien polegać na udzielaniu bezpośrednich konsultacji prokuratorowi prowadzącemu lub nadzorującemu postępowanie, a jego sprawowanie powinno się odbywać z poszanowaniem niezależności prokuratora.

Ważne jest wskazanie, że przekazanie na żądanie akt, ich kopii lub zapisu elektronicznego nie może tamować postępowania przygotowawczego (§ 80 ust. 2 Regulaminu).

Dyskusyjny i pozostający obok zapisu ustawowego jest przepis zakazujący wydawania jakichkolwiek poleceń dotyczących prowadzenia postępowania (§ 80 ust. 5 Regulaminu). Wydaje się, że świadomość tego nakazała zaproponowanie obejścia zakazu przez wystąpienie do prokuratora bezpośrednio przełożonego nad prowadzącym lub nadrzędnego nad nim.

Ważniejszym instrumentem jest możliwość wystąpienia o przekazanie sprawy innemu prokuratorowi lub jej przejęcie przez nadrzędnego, a także zawiadomienia przełożonego dyscyplinarnego.

3. PRZEDMIOT I METODA BADANIA, DOBÓR MATERIAŁU AKTOWEGO I JEGO CHARAKTERYSTYKA

Założony przedmiot badania polegający na ustaleniu praktyki funkcjonowania nadzoru służbowego w prokuraturach apelacyjnych powodował, że spośród wymienionych na wstępie form nadzoru nad postępowaniem przygotowawczym zainteresowanie należało odnieść do nadzoru zwierzchniego, materiałem badawczym mogły zaś być wyłącznie te akta nadzoru służbowego, w których nadzorowane postępowanie przygotowawcze zostało już zakończone, to jest: wniesiono akt oskarżenia, umorzono postępowanie bądź odmówiono jego wszczęcia. Określenie praktyki w tym zakresie organów prokuratorskich wymagało nadto uwzględnienia w badaniu spraw pochodzących z całego kraju i możliwie nieodległej przeszłości.

W tym celu zwrócono się do wszystkich prokuratur apelacyjnych o nadesłanie po 30 akt zwierzchniego nadzoru służbowego prowadzonego w tych jednostkach w sprawach prawomocnie zakończonych, poczynając od sprawy ostatniej. Wyniki badania dokumentowano w ankietach, oddzielnie dla każdej sprawy, czyniąc przedmiotem zainteresowania takie zagadnienia, jak: charakter czynu, jednostka organizacyjna prokuratury prowadząca postępowanie, inicjatywa i powody wdrożenia nadzoru, czas jego trwania, dublowanie się nadzoru tego samego postępowania na różnych szczeblach organizacyjnych prokuratury, charakter czynności, dzięki którym uzyskiwano informacje o nadzorowanym postępowaniu, a także formy i czynności, poprzez które oddziaływano na jego przebieg i sprawność, sposób zakończenia nadzorowanego postępowania oraz przyczyny odstąpienia od nadzoru, jak również ocena potrzeby zwierzchniego nadzoru w danej sprawie.

Wyraźnego podkreślenia wymaga jednak to, iż przedmiot badania stanowiły wyłącznie akta nadzoru służbowego, a nie akta główne nadzorowanego postępowania. Było bowiem niemożliwe analizowanie w każdym wypadku wielotomowych akt głównych, będących przy tym dość często przedmiotem toczącego się aktualnie postępowania sądowego. Z tego też względu brak było pełnych podstaw do dowodowego wartościowania merytorycznego opracowywanych w toku prowadzonego nadzoru informacji, pism instrukcyjnych itp. oraz ich skuteczności oddziaływania na sprawność i procesy wykrywcze.

Z analizy wyłączono akta Prokuratury Apelacyjnej w Rzeszowie, ponieważ w okresie, w którym je przeprowadzono, w prokuraturze tej od-

bywała się wizytacja Prokuratury Krajowej. Odstępiono też od badania nadzoru w pionie zwalczania przestępczości zorganizowanej, ponieważ struktury tego pionu podlegały w ostatnim czasie istotnym modyfikacjom.

Zbadano łącznie 215 akt zwierzchniego nadzoru służbowego prokuratur apelacyjnych⁵. Objęte tym nadzorem postępowania przygotowawcze prowadzono: 163 — w prokuraturach okręgowych, 52 — w prokuraturach rejonowych (tab. 3). Biorąc pod uwagę fakt, że w latach 2005–2008 objęto w prokuraturach apelacyjnych zwierzchnim nadzorem służbowym odpowiednio: 1395, 1405, 1039 i 562 (tab. 1) postępowania przygotowawcze, uzyskany materiał aktowy wydaje się reprezentatywny do podejmowania uogólniających spostrzeżeń i oceny praktyki sprawowania tego nadzoru.

4. WYNIKI BADANIA AKTOWEGO

4.1. CHARAKTERYSTYKA OGÓLNA

W latach 2005–2008 jednostki organizacyjne prokuratury prowadziły bądź nadzorowały — prowadzone przez innych oskarżycieli — postępowania przygotowawcze w liczbie od około 1 600 000 do 1 100 000 w stosunku rocznym. Zwierzchnim nadzorem służbowym obejmowano zaś w tym samym czasie zaledwie od 6725 do 6132 postępowań. Zestawienie ogólnej liczby spraw wpływających do prokuratur z liczbą postępowań obejmowanych zwierzchnim nadzorem służbowym daje w okresie lat 2005–2008 nikłe odsetki — od 0,39 do 0,55 w poszczególnych latach (tab. 1).

Spośród ogółu spraw poddanych nadzorowi zwierzchniemu w 2008 r. 23% sprawowano w prokuraturach apelacyjnych, a 77% w prokuraturach okręgowych.

Należy jednak zwrócić uwagę na zaskakująco duże zróżnicowanie w obejmowaniu spraw nadzorem między prokuraturami podległymi poszczególnym prokuraturom apelacyjnym i między samymi prokuraturami apelacyjnymi. Utrzymywało się ono we wszystkich rozpatrywanych latach, z nieznaczną tendencją do zmniejszania różnic. W 2005 r. odsetki

⁵ Szczegółowe dane o liczbach zbadanych akt z poszczególnych apelacji zawiera tabela 2 Aneksu.

spraw obejmowanych nadzorem wahały się od 0,13 dla jednostek apelacji gdańskiej i rzeszowskiej oraz 0,18 w katowickiej i krakowskiej do 0,78 warszawskiej i 1,02 dla lubelskiej. Różnica w aktywności w obejmowaniu spraw nadzorem była więc aż ośmiokrotna. W 2008 r. nastąpiło jej zmniejszenie i odsetek ten wyniósł: od 0,25 dla apelacji rzeszowskiej do 1,25 dla apelacji lubelskiej. Odsetek aktywności przeciętnej obliczonej za wskazane cztery lata wyniósł od 0,14 dla apelacji gdańskiej do 1,17 dla apelacji lubelskiej. Najbardziej zróżnicowaną aktywność w zakresie zwierzchniego nadzoru służbowego odnotowano w jednostkach apelacji krakowskiej: odsetek spraw obejmowanych nadzorem w tej apelacji wyniósł w poszczególnych latach od 0,18 do 0,65⁶.

Podobnie zróżnicowane są dane obliczone odrębnie dla prokuratur apelacyjnych. Aby zachować poprawność metodologiczną, liczby spraw obejmowanych w prokuraturach apelacyjnych nadzorem odnoszono do ogólnego wpływu spraw do repertoriów „Ds.” wszystkich jednostek organizacyjnych w całej apelacji. W analizowanym okresie w żadnej z jedenastu prokuratur apelacyjnych odsetek spraw objętych nadzorem nie przekraczał 0,5. Najwyższy odnotowano w Prokuraturze Apelacyjnej w Lublinie (0,42 w 2006 r.). W jednostce tej odnotowano również najwyższy spośród wszystkich prokuratur apelacyjnych odsetek przeciętny za lata 2005–2008 (0,30). Pozostałe prokuratury tego szczebla odnotowały znacząco niższe odsetki spraw obejmowanych nadzorem: od 0,03 dla prokuratur apelacyjnych w Gdańsku, Katowicach i Krakowie, do 0,10 w Białymstoku i w Rzeszowie⁷.

Przedstawione różnice wymagają niewątpliwie uwagi, a ich przyczyny powinny zainteresować kierownictwo prokuratury.

Ogólnie wypada jednak stwierdzić, że — jak już wspomniano — problem zwierzchniego nadzoru służbowego w jednostkach organizacyjnych prokuratury okazuje się zjawiskiem marginalnym, a podnoszone argumenty o jego godzeniu w niezależność prokuratora prowadzącego postępowanie i obejmowanie nadzorem ogromnych ilości spraw wydaje się mieć podłoże emocjonalne. Nadzór służbowy obejmujący najpoważniejsze postępowania przygotowawcze i wymagające merytorycznej pomocy zwierzchnika służbowego oraz racjonalnie pełniony jest warunkiem *sine qua non* sprawności i wysokiego poziomu pracy prokuratury jako organu ścigania karnego.

⁶ Wszystkie przedstawione dane w tabeli 1 Aneksu.

⁷ Szczegółowe dane zaprezentowano w tabeli 1 Aneksu.

W badanych sprawach nadzorem zwierzchnim prokuratur apelacyjnych objęto 52 postępowania przygotowawcze prowadzone w prokuraturach rejonowych oraz 163 prowadzone w prokuraturach okręgowych (tab. 3).

Akta zwierzchniego nadzoru sprawowanego przez prokuratury apelacyjne wskazywały, iż 69 postępowań — co stanowi 32% badanej puli akt — podlegało równocześnie zwierzchniemu nadzorowi innych jednostek organizacyjnych prokuratury, a to:

- 28 nadzorowi Prokuratury Krajowej,
- 38 nadzorowi prokuratur okręgowych,
- 3 nadzorowi wszystkich szczebli organizacyjnych prokuratury

(tab. 11).

Jeżeli poddawane nadzorowi sprawy szczególnej wagi ze względu na ich rodzaj, charakter lub społeczne oddziaływanie określimy ustawową typizacją czynu będącego przedmiotem postępowania przygotowawczego, to kształtowała się ona tak, jak to wynika z tabeli 5. Do najczęściej obejmowanych nadzorem należały sprawy o przestępstwa przeciwko działalności instytucji państwowych i samorządu terytorialnego (49 spraw, tj. 22,8%) i przeciwko obrotowi gospodarczemu (48 spraw, tj. 22,3%). Należy także wskazać sprawy o przestępstwa przeciwko mieniu (21 spraw, tj. 9,8%), przeciwko życiu i zdrowiu oraz zabójstwa (łącznie 21 spraw, tj. 9,8%). Różnorodność kwalifikacji prawnych wskazuje jednak, że podstawą wdrożenia nadzoru był nie tylko ciężar gatunkowy popełnionego przestępstwa. Poszukując powodów wdrożenia nadzoru zwierzchniego nad określonym postępowaniem, dało się wyszczególnić następujące okoliczności (tab. 10):

- złożoność i trudności w prowadzeniu postępowania — 26,
- społeczne znaczenie postępowania i zainteresowanie mediów — 54,
- przynależność postępowania do spraw określonych w zaleceniu lub dyrektywie — 98,
- inne powody — 26.

Te „inne powody” wdrożenia nadzoru zwierzchniego nad postępowaniem to najczęściej popełnienie czynu zabronionego przez osobę pełniącą funkcję publiczną (sędzia, prokurator, funkcjonariusz Policji), wpłynięcie zawiadomienia o przestępstwie od organów centralnej administracji itp.

Było niemal regułą, że inicjatywa wdrożenia nadzoru zwierzchniego nie pochodziła od jednostki prowadzącej postępowanie (zaledwie

5 przypadków, tab. 8), lecz przede wszystkim od jednostki nadrzędnej, a w 16 przypadkach uczyniła to Prokuratura Krajowa.

Decyzje o wdrożeniu zwierzchniego nadzoru służbowego podejmowano zazwyczaj w następstwie uzyskania z podległej jednostki za-wiadomienia o toczącym się postępowaniu w sprawie szczególnej wagi bądź też przedłożenia akt sprawy w toku jej prowadzenia ze stosownym wnioskiem procesowym. Czas trwania nadzoru zwierzchniego korelował z czasem trwania nadzorowanego postępowania, a stosowne dane w tym zakresie kształtowały się w sposób przedstawiony w tabeli 4. Można jednak uznać, że działało się tak dlatego, że decyzje o wdrożeniu nadzoru i o jego zakończeniu były wtórne w stosunku do decyzji podejmowanych w nadzorowanym postępowaniu co do jego wszczęcia i zakończenia.

W nadzorowanych postępowaniach stosowano tymczasowe aresztowanie wobec 53 podejrzanych (tab. 6 i 7), postępowania te zakończono zaś merytorycznie (tab. 9):

- przez wniesienie aktu oskarżenia — 89 (41,1%),
- przez umorzenie postępowania — 100 (46,5%),
- w inny sposób — 26 (12,1%).

Zasadniczym innym powodem zakończenia nadzorowanego postępowania było jego zawieszenie (w 15 sprawach). Głównym powodem odstąpienia od dalszego nadzoru służbowego było natomiast zakończenie postępowania (tab. 14).

Nie podważając konieczności nadzoru służbowego nad postępowaniem przygotowawczym w jednostkach organizacyjnych prokuratury — i to zarówno wewnętrznego nadzoru służbowego prokuratora bezpośrednio przełożonego, jak i zwierzchniego nadzoru służbowego — przeprowadzone badanie pozwala na sformułowanie poglądu, iż sposób sprawowania zwierzchniego nadzoru służbowego ma istotne mankamenty. Był on często ukierunkowany na zaspokojenie potrzeb informacyjnych jednostki nadrzędnej, a nie nadzorowanego postępowania, i udzielenie merytorycznej pomocy prowadzącemu to postępowanie prokuratorowi. Jaskrawym tego przykładem była zwłaszcza praktyka Biura Postępowania Przygotowawczego Prokuratury Krajowej, które — nie wdrażając formalnie zwierzchniego nadzoru służbowego — żądało cyklicznie informacji o biegu postępowań karnych.

Podczas badania wyodrębniono działania i czynności wykonywane zarówno przez nadzorującego, jak i przez jednostkę nadzorowaną i inne podmioty, których celem było uzyskanie informacji o nadzorowa-

nym postępowaniu. Najistotniejszą taką czynnością było sprawozdanie prokuratora prowadzącego lub nadzorującego postępowanie przygotowawcze, stwierdzone aż w 190 sprawach (88,4%), w ogólnej liczbie 674 czynności. Dość częstą czynnością było dokonywanie przez nadzorującego analizy akt nadzorowanego postępowania. Zostały one przeprowadzone w 121 sprawach (56,3%), w ogólnej liczbie 223 czynności. Wśród 111 innych czynności wskazanych w tabeli 12 przeważają różne analizy i konsultacje, przykładowo — analiza protokołów przesłuchań podejrzanego, konsultacja planu czynności⁸.

Wyodrębniono także działania i czynności podejmowane przez prokuratora nadzorującego w związku z realizacją nadzoru. Na ogólną liczbę 878 takich czynności najliczniejszą grupę stanowiły informacje dla Prokuratury Krajowej, których w 112 sprawach (52,6%) opracowano 218. Tylko w trzech sprawach wykonujący nadzór prokuratorzy nie wykazali wykonania w jego toku żadnej czynności⁹.

Uwzględnienie przedstawionych okoliczności sprawiło, iż spośród badanych akt zwierzchni nadzór służbowy w 98 sprawach (co stanowi 45,6% analizowanej próby) uznano za mający charakter formalny, sprawowany bez szczególnej potrzeby (w 84 sprawach) bądź też (w 14 sprawach) za zbędny (tab. 12). W czterech sprawach nie można było jednoznacznie ocenić jakości i efektów nadzoru, np. prowadzony był właściwie, lecz jego zalecenia nie były respektowane, albo do nadzoru praktycznie nie doszło wobec szybkiego umorzenia objętego nim postępowania.

Odnosząc się do poziomu poszczególnych czynności nadzoru służbowego, dało się ponadto zauważyć niewłaściwe wykorzystywanie udogodnienia przyniesionego przez komputeryzację. Wykorzystując zachowane w pamięci komputera opracowane uprzednio wnioski, okresowe informacje i sprawozdania z postępowania, plany czynności i aneksy do nich, prokurator prowadzący lub nadzorujący objęte nadzorem służbowym postępowanie przekazywał kolejne tego rodzaju dokumenty, powtarzając wiernie pełną ich uprzednią treść, zamiast wskazania aktualnego stanu. Zjawisko to było tolerowane przez prokuratorów nadzorujących. Rzadko inspirowali oni prowadzących postępowania do wykonania określonych czynności procesowych, zapiski zaś z czynności

⁸ Szczegółowe dane o tych działaniach i czynnościach są zawarte w tabelach 12–12l Aneksu.

⁹ Szczegółowe dane na ten temat przedstawiają tabele 13–13g Aneksu.

instruktażowo-kontrolnych były z reguły bardzo ogólne i pozbawione merytorycznych treści.

4.2. POZYTYWNE I NEGATYWNE PRZYKŁADY ZWIERZCHNIEGO NADZORU SŁUŻBOWEGO

4.2.1. Przykłady pozytywne

1. Modelowy wręcz sposób sprawowania nadzoru przez prokuraturę apelacyjną stwierdzono w sprawie zakończonej przez prokuraturę okręgową wniesieniem aktu oskarżenia o czyn z art. 177 § 2 w zw. z art. 178 § 1 k.k.

Prokurator nadzorujący zapoznał się (dzięki skardze przekazanej przez Ministerstwo Sprawiedliwości) z aktami postępowania prowadzonego wówczas w jednej z prokuratur rejonowych. Dostrzegając liczne błędy merytoryczne i brak aktywności prokuratury, spowodował przeniesienie postępowania do innej prokuratury rejonowej, a następnie do Prokuratury Okręgowej, zwracając każdorazowo trafnie uwagę na brak nadzoru wewnętrznego w jednostkach prowadzących postępowanie i niedostatki nadzoru zwierzchniego ze strony prokuratury okręgowej. Postępowanie prowadzono w związku z wypadkiem drogowym, w którym śmierć poniosło dwoje młodych ludzi. Sprawca próbował uniknąć odpowiedzialności, powodując, że początkowo do prowadzenia samochodu przyznał się jego siostrzeniec, oraz doprowadzając do nieprawidłowego wykazania, że był w czasie zdarzenia trzeźwy. Zweryfikowane ustalenia z pamięci urzędnika (alkosensor) wskazały, że miał 0,46 mg alkoholu na 1 dm³ powietrza (funkcjonariusz wpisał do protokołu 0,00).

2. W sprawie nadzorowanej przez prokuraturę apelacyjną prowadzący postępowanie prokurator rejonowy wykazał znaczącą odporność na sugestie co do potrzeby dalszych czynności płynące z prokuratury apelacyjnej i prokuratury okręgowej i skierował akt oskarżenia bez ich wykonania i bez wskazania powodów takiego postępowania. W sprawie o wielokrotne doprowadzenie do obcowania płciowego i poddanie się innym czynnościom seksualnym małoletniego syna przez ojca prokurator nadzorujący z prokuratury okręgowej stwierdził, że śledztwo nie może być zakończone, ponieważ złożony przez obrońcę wniosek o powołanie nowych biegłych nie może być oddalony. Stanowisko przekazano do prokuratury rejonowej. W tym samym dniu podobne stanowisko odnotowała odręcznie, na przesłanej faksem treści przesłuchania biegłych, nadzorująca postępowanie prokurator z prokuratury apelacyjnej. Mimo

to Prokurator Rejonowy wniósł w tej sprawie akt oskarżenia do sądu. Prokuratura apelacyjna nie wykazała konsekwencji i przesłała odbitkę nadesłanej przez prokuraturę okręgową kopii aktu oskarżenia do Prokuratury Krajowej (zainteresowanej, ponieważ postępowanie dotyczyło asesora sądowego). Trafny merytorycznie nadzór zwierzchni dwóch prokuratur okazał się więc całkowicie nieskuteczny.

3. Pozytywnie ocenić należy sposób sprawowania przez prokuraturę apelacyjną nadzoru nad postępowaniem prowadzonym przez prokuraturę rejonową. Pisma instrukcyjne i informacje dla Prokuratury Krajowej prezentowały wysoki poziom merytoryczny i wskazywały na znajomość materiałów postępowania. Były pomocne w pracy prokuratora prowadzącego postępowanie. Śledztwo prowadzone w związku z ustaleniem zaniedbań prokuratora, ujawnionych po jego odejściu w stan spoczynku, musiało zakończyć się umorzeniem z powodu upływu terminów przedawnienia. Instruktaż udzielany w toku nadzoru pomógł jednak w wyjaśnieniu okoliczności sprawy i przyspieszył jej zakończenie.

4. Przykładem prawidłowego zwierzchniego nadzoru służbowego prokuratury apelacyjnej, mającego rzeczywisty, prawidłowo korygujący wpływ na tok postępowania prokuratury rejonowej, jest nadzór nad śledztwem prowadzonym w związku ze złożeniem niezgodnego z prawdą oświadczenia w toku postępowania o wydanie zezwolenia na przebudowę domu. Pisma instrukcyjne z poziomu prokuratury apelacyjnej w istotnym zakresie kierunkowały postępowanie (dot. sędziego) pod kątem procesowym. Za właściwie kierunkujące w zakresie wyjaśnienia okoliczności zdarzenia uznać należy także pisma nadzorującej równoległe to postępowanie prokuratury okręgowej. Pisma Biura Postępowania Przygotowawczego Prokuratury Krajowej wskazywały jedynie na zainteresowanie sprawą i żądały informacji.

5. Przykład właściwego nadzoru prokuratury apelacyjnej — przy braku nadzoru prokuratury okręgowej i wyłącznie formalnym zainteresowaniu Biura Postępowania Przygotowawczego Prokuratury Krajowej — odnotowano w sprawie prowadzonej w prokuraturze rejonowej w związku z doprowadzeniem przez nauczycielkę małoletniego do obcowania płciowego. W badanych aktach nadzoru nie dostrzeżono przejawów zainteresowania ze strony prokuratury okręgowej, a z Biura Postępowania Przygotowawczego Prokuratury Krajowej płynęły jedynie systematyczne żądania informacji, bez jakichkolwiek sugestii. W prokuraturze apelacyjnej — po analizach akt i zapoznaniu się z zamierzeniami prowadzącego postępowanie — opracowano dwa istotne pisma

instrukcyjne wskazujące błędy prawne popełnione w czasie postępowania. Podkreślenia wymaga, że wbrew sugestiom nadzoru bezpodstawnie zawieszono postępowanie, wskazując jako podstawę niemożność przesłuchania pokrzywdzonego (mimo istotnych czynności pozostających do wykonania), a następnie podjęto je i skierowano akt oskarżenia, choć nie doszło do przesłuchania. Pisma prokuratury rejonowej, mimo popełnianych przez nią błędów, sprawiają zaś wrażenie jakby nadzór traktowany był jako niczym nieusprawiedliwiona uciążliwość.

6. Innym przykładem prawidłowego nadzoru prokuratury apelacyjnej jest nadzór nad postępowaniem prokuratury rejonowej, dotyczącym poświadczenia nieprawdy w dokumentach i działania na szkodę spółki. Nadzór ten korygował zalecenia prokuratury okręgowej wydawane równolegle. Opracowane pisma instrukcyjne stały na bardzo wysokim poziomie merytorycznym, trafnie kwestionując potrzebę powołania biegłego postulowaną przez prokuraturę okręgową. Zainteresowanie Prokuratury Krajowej polegało jedynie na żądaniu informacji.

7. Także w przypadku postępowania innej prokuratury rejonowej to nadzór prokuratury apelacyjnej pełnił funkcje merytoryczne, przy całkowitej bierności i braku stanowiska prokuratury okręgowej. Wysoki poziom merytoryczny pism instrukcyjnych odbierany był jednak jako niezasadna ingerencja w tok postępowania, a uzasadnione uwagi o braku podstaw do przedstawienia zarzutów zostały zignorowane. W sprawie wniesiono niezasadnie akt oskarżenia. Sąd umorzył postępowanie na posiedzeniu, potwierdzając trafność wskazań prokuratury apelacyjnej, a sąd odwoławczy utrzymał to orzeczenie w mocy.

8. Pozytywnym skutkiem objęcia sprawy nadzorem jest często przyspieszenie postępowania i wzrost aktywności prowadzącego śledztwo. Nadzór jest w tych sprawach czynnikiem wymuszania sprawności. Przykładem jest nadzór prokuratury apelacyjnej nad śledztwem prokuratury okręgowej, prowadzonym w związku z nieprawidłowościami w przetargu na budowę rurociągu naftowego i wyrządzeniem znacznej szkody majątkowej. Postępowanie wszczęto w 2004 r. i zakończono w styczniu 2009 r. wniesieniem aktu oskarżenia. Dokonane przez sprawującego nadzór prokuratora analizy akt kilkudziesięciotomowego postępowania zapobiegły dwa razy nietrafionym decyzjom o umorzeniu postępowania. Wyrażone przez nadzorującego sugestie co do zakresu i kierunków

niezbędnych czynności pozwoliły też na uzyskanie podstawy do wniesienia aktu oskarżenia.

9. Rzeczywisty, potrzebny i merytorycznie wspierający był zwierzchni nadzór służbowy prokuratury apelacyjnej nad postępowaniem prokuratury rejonowej w wielowątkowej i wielopodmiotowej sprawie fałszowania dokumentów zawarcia umów najmu i doprowadzenia bezpodstawnie do wykupu lokali na preferencyjnych warunkach oraz przyjmowania korzyści majątkowych przez inspektorów z Wydziału Gospodarki Lokalami. W sprawie opracowano pięć pism instrukcyjnych właściwie kierujących postępowanie oraz cztery postanowienia o przedłużeniu śledztwa spełniające w części uzasadniającej również zadania instruktazowe. Opracowano też pięć informacji na potrzeby wewnętrzne (kierownictwa prokuratury) i dwie informacje dla Prokuratury Krajowej. W nadzorowanym śledztwie sześcioma aktami oskarżenia objęto ponad 40 osób. Co do pięciu wątków rzeczowych postępowanie wyłączono i umorzono. Należało się jednak zastanowić, czy postępowania nie powinna prowadzić prokuratura okręgowa, mająca niewątpliwie większe możliwości poradzenia sobie z pracochłonnymi czynnościami, tym bardziej że nadzór prokuratury okręgowej był w tej sprawie mało aktywny z uwagi na oczywiste zaangażowanie prokuratury apelacyjnej.

10. Wykorzystanie nietypowych źródeł informacji (udział w posiedzeniu sądu w kwestii przedłużenia aresztowania) doprowadziło do objęcia nadzorem nad postępowaniem w sprawie rozboju prowadzonym w prokuraturze rejonowej przez prokuraturę apelacyjną. Ujawniono niezwykle niski (określony przez nadzorującego jako żenujący) poziom pism procesowych prokuratora. Potwierdzenie tego w wyniku zleconych czynności przez prokuraturę okręgową doprowadziło do poprawy poziomu postępowania i wystąpienie wobec tego prokuratora o odwołanie go z funkcji kierownika działu śledczego.

11. Wyjątkowo dokładny i profesjonalny nadzór prokuratury apelacyjnej pozwolił na uniknięcie poważnego błędu. Na podstawie pierwszej informacji powstało podejrzenie co do ewentualnego działania wskazanej sprawczyni zabójstwa w obronie koniecznej przed mężczyzną dążącym do kontaktu seksualnego. Zażądano bardziej dokładnej informacji oraz kopii części przesłuchań, a następnie dokumentów. Po ich analizie opracowano pismo instrukcyjne w pełni prawidłowo kierujące postępowanie (zakończone aktem oskarżenia).

4.2.2. Przykłady negatywne

1. Przykładem nadzoru zbędnego jest potrójne (przez Prokuraturę Krajową, apelacyjną i okręgową) nadzorowanie postępowania prokuratury rejonowej, dotyczącego niedopełnienia obowiązków przez wójta gminy L. w zakresie gospodarowania samochodem dla osób niepełnosprawnych i działania na szkodę tych osób. Nadzór został zainspirowany za interesowaniem medialnym. Zakupiony ze środków PFRON samochód przewoził pracowników gminy na zawody sportowe. W tym samym czasie niepełnosprawny K.K. był z konieczności przewożony na badania do Warszawy środkami publicznej komunikacji. Podczas transportu K.K. doznał złamania obojczyka, a następnie zapalenia płuc i zmarł. W żadnym z nadzorów nie sformułowano pod adresem Prokuratury Rejonowej w B. jakichkolwiek wskazówek. Żądano jedynie informacji i uzupełnienia planu śledztwa. Prowadzący postępowanie asesor musiał sprostać oczekiwaniom nadmiernej sprawozdawczości.

2. W sprawie Prokuratury Okręgowej w P. doniesienie do Prokuratora Generalnego złożył Główny Lekarz Weterynarii. Przekazano je z zaleceniem prowadzenia postępowania w prokuraturze okręgowej i objęcia nadzorem zwierzchnim prokuratury apelacyjnej. Postępowanie o czyn z art. 77 pkt 6 ustawy z 11 czerwca 2004 r. o zwalczaniu chorób zakaźnych polegający na naruszeniu w fermie drobiu zakazu karmienia zwierząt hodowlanych mączką kostną pochodzenia zwierzęcego zostało szybko zakończono wniesieniem aktu oskarżenia, a w związku z dobrowolnym poddaniem się karze przez oskarżonego wymierzono mu karę 200 stawek grzywny po 100 zł. Nadzór nie sformułował żadnych sugestii ani co do kierunku postępowania przygotowawczego, ani co do postępowania przed sądem. Okoliczności sprawy wynikające już z doniesienia Głównego Lekarza Weterynarii nakazywały rozważenie sugestii choćby co do kary podania wyroku do publicznej wiadomości. Fermy drobiu prowadzone przez oskarżonego znajdowały się na terenie kilku województw i skala ewentualnych zagrożeń mogła być ogromna. Kara, jaką orzeczono i na jaką zgodziła się prokuratura, miała zaś wymiar symboliczny.

3. Zbędny i formalny był nadzór zwierzchni prokuratury apelacyjnej nad postępowaniem prowadzonym w Prokuraturze Rejonowej w P. w sprawie poświadczenia nieprawdy w świadectwach dla zwierząt żywych i sprowadzenie przez to niebezpieczeństwa zarazy zwierzęcej zagrożącej życiu lub zdrowiu wielu osób. Nadzór ten sprowadził się do opracowania dwóch pism instrukcyjnych, których podstawę faktogra-

ficzną stanowiły informacje prokuratury okręgowej z nadzoru równoległe sprawowanego nad tym samym postępowaniem.

4. Również zbędny był realizowany przez prokuraturę apelacyjną nadzór nad postępowaniem prokuratury rejonowej w sprawie niedopełnienia obowiązków przez komornika sądowego i przyjęcie przez niego zaniżonej wyceny nieruchomości do postępowania egzekucyjnego. Z prokuratury apelacyjnej kierowano jedynie żądania informacji (mało systematycznie, bo sześć w okresie 4,5 roku). W żadnym z tych żądań nie wykazano zainteresowania konkretnymi czynnościami. Akta nadzoru nie wskazują, aby dokonywano analizy akt. Jediną sugestią było zlecenie prokuraturze okręgowej zbadania zasadności zawieszenia postępowania przez prokuraturę rejonową. Prokuratura okręgowa uchyliła niekwestionowane przez prokuraturę apelacyjną postanowienie o umorzeniu, uznając je za przedwczesne, i zleciła realizację dalszych czynności.

5. W toku nadzoru sprawowanego przez tę samą prokuraturę apelacyjną nie zareagowano na postanowienie prokuratury okręgowej o podjęciu na nowo postępowania prokuratury rejonowej, które nie było w ogóle umorzone. W toku nadzoru dysponowano całością akt postępowania i możliwe było zwrócenie uwagi na oczywisty błąd prawny. Warto wskazać, że błędu tego nie dostrzeżono także w Prokuraturze Krajowej, z której wcześniej przesłano do prokuratury apelacyjnej polecenie dokonania oceny trafności postanowienia prokuratury rejonowej o odmowie wszczęcia postępowania, a następnie do tejże Prokuratury Krajowej wpłynęła w odpowiedzi informacja o podjęciu na nowo umorzonego postępowania.

6. Przykładem wpływu cech osobowych prokuratora wykonującego czynności nadzoru na jego przebieg jest nadzór wykonywany w prokuraturze apelacyjnej od 24 września 2001 r. do 12 lutego 2009 r. nad postępowaniem prokuratury okręgowej, prowadzonym przez 9 lat. Był on wysoce merytoryczny i bardzo efektywny do połowy 2004 r. Od tego czasu, po zmianie prowadzącego, nadzór prokuratury apelacyjnej sprowadzał się wyłącznie do żądania informacji. Podkreślenia wymaga też brak skuteczności. Przez 1,6 roku nie wyegzekwowano jedynej dyspozycji merytorycznej polegającej na żądaniu opracowania planu śledztwa.

7. Przykładem nadzoru formalnego pozbawionego treści merytorycznych był nadzór prowadzony w bardzo głośnej medialnie sprawie uprowadzenia i zabójstwa kilkunastoletniej dziewczynki. Postępowanie prowadziła prokuratura okręgowa. Zdjęcia z kamer w podziemiach dworca kolejowego oglądano w przekazach telewizyjnych w całym kra-

ju. Nadzór zwierzchni prokuratury apelacyjnej trwał 1,5 roku. W jego toku nadzorujący dokonał raz udokumentowanej analizy akt postępowania, otrzymał pięć informacji o toku śledztwa, a także odebrał dwa referaty prowadzącego postępowanie. Uzyskane informacje wykorzystał w trzech pismach instrukcyjnych, w trzech informacjach dla Prokuratury Krajowej oraz w dwóch informacjach dla potrzeb wewnętrznych. Z poziomu Prokuratury Krajowej, poza sukcesywnym żądaniem informacji, nie wpłynęły żadne sugestie. Nadzór prokuratury apelacyjnej, uwzględniając treści wynikające z wymienionych pism, był pozbawiony walorów merytorycznych i w takiej postaci nie mógł przynieść korzyści postępowaniu. Wypada też stwierdzić, że nadzorującego nie interesowały wyłaniające się w toku postępowania i pozostawione na uboczu wątki dotyczące samochodu pojawiającego się w relacjach z okolic dworca. Nie zainteresował się też środowiskiem pokrzywdzonej i jej krewnej towarzyszącej jej przed porwaniem i ich kontaktów, choć wydawało się oczywiste zlecenie szczegółowego rozpoznania i przedstawienia wyników, w tym od strony wnikliwego rozpoznania połączeń telefonicznych zarówno z okresu wyprzedzającego zdarzenie, jak i następującego po nim. Dyspozycje nadzorującego postępowanie nie zawierają też sugestii jakiegokolwiek czynności, nie prowadzą do próby dyskusji nad planem śledztwa czy choćby żądania jego przedstawienia. Trudno tak prowadzony nadzór określić inaczej niż jako zbędny i niepotrzebnie angażujący czas prokuratora prowadzącego postępowanie.

8. Czynności, jakich w związku z postępowaniem prowadzonym w prokuraturze okręgowej w związku z przekroczeniem uprawnień przez poborcę skarbowego w K. dokonywano w prokuraturze apelacyjnej, trudno uznać za prowadzenie zwierzchniego nadzoru służbowego. Do Prokuratury Krajowej kierowano bez uwag własnych informacje przedstawiane przez prowadzącego postępowanie, w pismach instrukcyjnych zaś do prokuratury okręgowej powtarzano uwagi Biura Postępowania Przygotowawczego Prokuratury Krajowej, mające zresztą bardzo formalny charakter. Stwarzało to sytuację, w której prokuratura apelacyjna była tylko skrzynką przekaźnikową informacji prokuratury okręgowej do Prokuratury Krajowej i zaleceń tej ostatniej do prokuratury okręgowej.

9. Kolejnym negatywnym przykładem jest nadzór sprawowany przez Prokuraturę Apelacyjną nad postępowaniem prowadzonym przez prokuraturę rejonową w sprawie nieumyślnego spowodowania śmierci pacjentki w następstwie zabiegu stomatologicznego w znieczuleniu

ogólnym. Postępowanie prokuratury rejonowej prowadzono od 2003 r. Było ono umarzane i zawieszane. Nadzór zwierzchni prokuratury apelacyjnej i Prokuratury Krajowej wdrożono dopiero w listopadzie 2007 r. w związku z postanowieniem Prokuratora Generalnego o uchyleniu prawomocnego postanowienia o umorzeniu. Postępowanie w czasie badania pozostawało nadal otwarte. Wydaje się, że zarządzenie o wykreśleniu sprawy z rejestru Dsn było pomyłką, ponieważ w dalszym ciągu żądano informacji o toku postępowania. W czasie badania czekano na kolejną opinię biegłych. Treść postanowienia o powołaniu tych biegłych nie wywołała żadnych reakcji prokuratury apelacyjnej (także Prokuratury Krajowej i okręgowej), choć można zakładać, że opinia ta, w zakresie wskazanym w pytaniach zawartych w postanowieniu, nie przyniesie wyjaśnienia problemów stojących przed prokuratorem i nie umożliwi zakończenia sprawy. Nie zainteresowano się, jak prokurator rejonowy zamierza spowodować oczekiwane „przyspieszenie wydania opinii”. Z przedstawionej informacji wynika, że telefonicznie (i chyba bezskutecznie) interweniował u kierownika Kliniki i Zakładu MS Uniwersytetu Medycznego, gdzie była wykonywana opinia.

10. Całkowicie zbędny był nadzór prokuratury apelacyjnej nad postępowaniem prokuratury rejonowej w sprawie doprowadzenia do niekorzystnego rozporządzenia mieniem dwóch firm przez wprowadzenie w błąd ich przedstawiciela. Postępowanie wynikło na tle sporów podmiotów gospodarczych o charakterze cywilnoprawnym. Nadzór prokuratury apelacyjnej nie wykonał żadnej sensownej czynności, podobnie jak nadzór prokuratury okręgowej.

11. Bez czynności zakończył się nadzór prokuratury apelacyjnej nad postępowaniem prokuratury rejonowej w sprawie sprowadzenia niebezpieczeństwa katastrofy w ruchu lądowym przez liczne rażące naruszenia przepisów ruchu i doprowadzenie do zderzenia pojazdów. Prokurator nadzorujący otrzymał tylko informację prowadzącego postępowanie i wykonującej równolegle nadzór zwierzchni prokuratury okręgowej. Z informacji tych wynikała konieczność podjęcia przez nadzorującego działań, których jednak nie podjął. Działania te powinny polegać na zainspirowaniu prowadzącego postępowanie do żądania uzupełnienia opinii biegłego. W opinii znalazło się stwierdzenie o braku przesłanek wskazujących, by policjanci organizujący blokadę na drodze w celu zatrzymania sprawcy, na których próbował on najechać, znaleźli się w sytuacji bezpośredniego zagrożenia dla życia lub ciężkiego uszczerbku na zdrowiu. Stanowisko takie biegły zajął wyłącznie na podstawie szczęśli-

wie nieznaczących uszkodzeń ciała, jakich policjanci doznali. Pominięto natomiast elementy dynamiki zdarzenia, z których wynikało absolutnie realne zagrożenie dla zdrowia lub życia funkcjonariuszy. Nie zmieniało to oceny następstw uszkodzenia ciała, natomiast w obrębie kwalifikacji zdarzenia jako katastrofy w ruchu miało istotne znaczenie.

5. WNIOSKI

Badanie akt zwierzchniego nadzoru służbowego pozwala na następującą ogólną konkluzję: w zdecydowanie większym stopniu zastrzeżenia budzą nie przepisy prawne, lecz praktyka jego sprawowania.

Regulamin wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury jest zbiorem normatywnym — pochodnym ustawy o prokuraturze, a zatem jedynie konkretyzującym i dopełniającym jej uregulowania odnoszące się do nadzoru służbowego.

Niezależności prokuratora (jego samodzielności) w prowadzeniu postępowania przygotowawczego, ocenie materiału dowodowego bądź podejmowaniu merytorycznych decyzji nie można utożsamiać z niezawisłością sędziego i nie należy jej poszerzać ponad istniejące już uregulowania normatywne.

Postępowanie przygotowawcze to głównie poszukiwanie dowodów pozwalających na wyjaśnienie całokształtu okoliczności zdarzenia, w tym poszukiwanie dowodów winy sprawcy czynu zabronionego. Uzasadnia to elementy inkwizycyjności oraz ograniczonej kontradiktoryjności w poszukiwaniu tych dowodów, a także możliwość ingerencji bezpośredniego przełożonego w działania procesowe prowadzącego postępowanie wynikającą z zasad jednolitości prokuratury i hierarchicznego podporządkowania.

Szeroki zakres ingerencji przełożonego w działalność procesową prowadzącego postępowanie można odnosić tylko do bezpośredniego przełożonego, co uzasadniają względy prakseologiczne. Na tym tylko etapie możliwe jest skuteczne oddziaływanie na prawidłowy tok postępowania, ingerencja nadrzędna musi zaś mieć charakter pośredni.

Wewnętrzna jawność ingerencji bezpośredniego przełożonego — a zarazem pełna jej poufność wobec stron — powinna przekładać się na jego służbową odpowiedzialność za błędne działania.

Postulowany w dyskusji nad projektem Regulaminu zakaz żądania sprawozdań — jakkolwiek w kontekście wyników badań w znaczącej

mierze udokumentowany — nie powinien być aż tak kategoryczny. Sposób i metody sprawowania nadzoru służbowego powinny być przedmiotem wizytacji, a uchybienia prowadzące do naruszenia prawa lub narażenie na niemożność realizacji celów postępowania (przykładowo utraty dowodów) bądź też spowodowanie zbędnej pracy powinny być traktowane jako naruszenie obowiązków służbowych.

Nadzór zwierzchni powinien być ukierunkowany głównie na udzielenie pomocy prowadzącemu i inspirować go do wykonania konkretnych czynności bądź rozstrzygnięć.

Akta zwierzchniego nadzoru służbowego powinny odzwierciedlać głównie stan i zakres czynności nadzorczych, a nie zebrane dowody i zapadające decyzje procesowe. Celem ich gromadzenia jest umożliwienie zapoznania się z czynnościami w toku nadzoru. Nie należy w nich gromadzić kopii materiałów nadzorowanego postępowania, a w przypadkach koniecznych kopie te powinny być przechowywane osobno.

Wydaje się, że jakakolwiek koncepcja nadzoru zwierzchniego, przy różnych zakresach uprawnień i możliwości nadzorującego, nie przyniesie oczekiwanych rezultatów bez uwzględnienia czynnika fachowości i cech osobowych prokuratorów wyznaczonych do jego wykonywania. W przedstawionych powyżej opisach badanych nadzorów wskazano przykłady tych, które przyniosły pozytywne rezultaty tylko dzięki przygotowaniu merytorycznemu wyznaczonych prokuratorów i dzięki ich konsekwencji oraz zaangażowaniu. Nie może zatem ulegać wątpliwości, że do wykonywania zwierzchniego nadzoru powinni być wyznaczani prokuratorzy o szczególnie wysokim poziomie wiedzy prawniczej, wszechstronnym i bogatym doświadczeniu prokuratorским oraz niezbędnym cechach osobowych. Jak wskazano, w jednej i tej samej sprawie nadzór może być realizowany — przy tym samym instrumentarium dostępnym nadzorującemu — fachowo, dogłębnie, konsekwentnie i efektywnie albo też bez zaangażowania, powierzchownie, niekonsekwentnie i bez efektów.

Niezbędne jest także, aby prokurator, któremu powierzany jest nadzór, miał szanse na jego prawidłową realizację. Poza uprawnieniami wynikającymi z przepisów ustawy i Regulaminu wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury powinien mieć także czas i możliwości organizacyjne, co oznacza, że liczba spraw nadzorowanych i innych obciążeń służbowych prokuratora powinny być tak ustalane, aby takie możliwości zagwarantować.

6. ANEKS. TABELE ILUSTRUJĄCE WYNIKI BADANIA

Tabela 1 zawiera dane statystyczne uzyskane z Wydziału Statystyki Ministerstwa Sprawiedliwości. Wykorzystano dane wykazane w latach 2005–2008 jako nadzory służbowe zarejestrowane w rejestrach „Dsn” prokuratur okręgowych i apelacyjnych — zarówno łącznie, jak i odrębnie dla prokuratur apelacyjnych. Wykorzystano również liczby obrazujące wpływ spraw do repertoriów „Ds.” na obszarze poszczególnych apelacji. Dane wpisane kursywą w ostatnich rubrykach poszczególnych lat obrazują stosunek spraw objętych nadzorem w poszczególnych prokuraturach apelacyjnych oraz w całych apelacjach do spraw, które wpłynęły na terenie danej apelacji do wszystkich jej jednostek i zostały zarejestrowane w repertoriach „Ds.”. W ostatniej kolumnie omawianej tabeli zamieszczono również przeciętne odsetki dla czterech rozpatrywanych lat.

Kolejne tabele przedstawiają informacje zebrane w bazie danych uzyskanych w toku badania.

Tabela 1. Stosunek ogólnego wpływu spraw do prokuratur w latach 2005–2008 do spraw objętych nadzorem (w apelacjach ogółem i w prokuraturach apelacyjnych)

Prokuratury	2005			2006			2007			2008			2005–2008		
	wpływ do rep. Ds. całej apelacji	objęto nadzorem	odsetek spraw nadzor.	wpływ do rep. Ds. całej apelacji	objęto nadzorem	odsetek spraw nadzor.	wpływ do rep. Ds. całej apelacji	objęto nadzorem	odsetek spraw nadzor.	wpływ do rep. Ds. całej apelacji	objęto nadzorem	odsetek spraw nadzor.	wpływ do rep. Ds. całej apelacji	objęto nadzorem	odsetek spraw nadzor.
OGÓLEM w tym prokuratur apel.	1 662 800 1 395	6 418 1 395	0,39 0,08	1 556 611 1 405	6 725 1 405	0,43 0,09	1 289 666 1 039	6 652 1 039	0,52 0,08	1 124 783 562	6 132 562	0,55 0,05	5 633 860 4 401	25 927 4 401	0,46 0,08
APEL. W WARSZAWIE Prok. okręg. + prok. ap.	210 455 1 649	289 1 649	0,14 0,78	191 619 1 273	129 1 273	0,07 0,66	152 624 1 308	66 1 308	0,04 0,86	133 623 1 504	68 1 504	0,05 1,13	688 321 5 734	552 5 734	0,08 0,83
APEL. W BIAŁYMST. Prok. okręg. + prok. ap.	84 507 472	74 472	0,09 0,56	81 593 455	115 455	0,14 0,56	72 046 160 935	69 416	0,10 0,58	64 856 145 670	46 445	0,07 0,69	303 002 1 788	304 1 788	0,10 0,59
APEL. W GDANSKU Prok. okręg. + prok. ap.	218 847 284	47 284	0,02 0,13	198 448 226	56 226	0,03 0,11	176 796 134 261	45 391	0,06 0,19	145 670 138 440	38 584	0,15 0,42	723 900 2 052	235 2 052	0,03 0,26
APEL. W KATOWIC. Prok. okręg. + prok. ap.	172 562 303	54 303	0,03 0,18	161 693 374	86 374	0,04 0,23	134 261 110 233	57 1 363	0,04 1,24	116 758 100 415	43 1 258	0,04 1,25	585 274 4 743 387	195 5 560	0,03 0,30
APEL. W LUBLINIE Prok. okręg. + prok. ap.	136 635 1 399	522 1 399	0,38 1,02	127 104 1 540	536 1 540	0,42 1,21	110 233 102 803	242 630	0,22 0,61	100 415 85 264	120 19	0,12 1,02	474 387 4 460 076	1 420 2 228	0,30 0,50
APEL. W ŁODZI Prok. okręg. + prok. ap.	133 635 517	92 517	0,07 0,39	124 374 758	150 758	0,12 0,61	102 803 102 204	89 517	0,09 0,51	85 264 99 220	19 356	0,25 0,36	4 460 076 4 508 836	350 1 960	0,08 0,43
APEL. W POZNANIU Prok. okręg. + prok. ap.	125 926 503	59 503	0,05 0,40	122 486 584	100 584	0,08 0,48	102 204 47 676	103 246	0,10 0,52	99 220 43 594	45 15	0,05 0,35	4 508 836 2 035 530	307 823	0,07 0,40
APEL. W RZESZOWIE Prok. okręg. + prok. ap.	57 352 181	63 181	0,11 0,32	54 908 244	92 244	0,17 0,44	47 676 86 402	34 396	0,07 0,46	43 594 77 571	13 36	0,03 0,30	2 035 530 3 666 106	202 1 425	0,10 0,39
APEL. W SZCZECINIE Prok. okręg. + prok. ap.	104 971 461	82 461	0,08 0,44	97 162 334	49 334	0,05 0,34	86 402 143 392	54 545	0,06 0,38	77 571 118 887	36 300	0,05 0,25	3 666 106 6 131 111	221 1 493	0,06 0,24
APEL. W WROCŁAW. Prok. okręg. + prok. ap.	180 582 232	ph 34 232	0,02 0,13	170 250 416	51 416	0,03 0,24	143 392 545	186 545	0,13 0,38	118 887 300	72 300	0,06 0,25	6 131 111 1 493	343 1 493	0,06 0,24

Tabela 2. Prokuratury apelacyjne nadzorujące postępowanie*

Prokuratura Apelacyjna	Liczba zbadanych akt nadzoru	Procent
Katowice	20	9,3
Kraków	20	9,3
Warszawa	27	12,6
Łódź	20	9,3
Białystok	24	11,2
Gdańsk	22	10,2
Poznań	25	11,6
Szczecin	17	7,9
Lublin	20	9,3
Wrocław	20	9,3
Ogółem	215	100,0

* Bez Prokuratury Apelacyjnej w Rzeszowie.

Tabela 3. Jednostki prowadzące nadzorowane postępowanie

Prokuratura	Liczba spraw	Procent
Prokuratura rejonowa	52	24,2
Prokuratura okręgowa	163	75,8
Ogółem	215	100,0

Tabela 4. Czas trwania postępowania i nadzoru

Czas trwania	Postępowania przygotowawczego (liczba spraw)	Procent	Nadzoru służbowego (liczba spraw)	Procent
Do 3 miesięcy	13	6,0	16	7,4
Powyżej 3 do 6 miesięcy	33	15,3	24	11,2
Powyżej 6 miesięcy do roku	48	22,3	66	30,7
Powyżej roku do 3 lat	94	43,7	97	45,1
Powyżej 3 lat do 5 lat	16	7,4	10	4,7
Ponad 5 lat	7	3,3	2	0,2
Brak danych	4	1,9	—	—
Ogółem	215	100,0	215	100,0

Tabela 5. Kwalifikacja prawna głównego czynu

Czyny przeciwko	Liczba spraw	Procent
— prawom osób wykonujących pracę zarobkową	1	0,5
— porządkowi publicznemu	4	1,9
— mieniu	21	9,8
— wymiarowi sprawiedliwości	12	5,6
— działalności inst. państwowych i sam. teryt.	49	22,8
— życiu i zdrowiu	11	5,1
— art. 148 k.k.	10	4,7
— wolności seksualnej i obyczajowości	8	3,7
— wiarygodności dokumentów	10	4,7
— art. 258 k.k.	17	7,9
— bezpieczeństwu w komunikacji	6	2,8
— obrotowi gospodarczemu	48	22,3
— obrotowi pieniędzmi i papierami wartościowymi	2	0,9
— bezpieczeństwu powszechnemu	3	1,4
— wolności	1	0,5
— ochronie informacji	1	0,5
— ustawie o przeciwdziałaniu narkomanii	3	1,4
Inne przestępstwa	8	3,7
Ogółem	215	100,0

Tabela 6. Tymczasowe aresztowanie

Zastosowano	Liczba spraw	Procent
— tak	53	24,7
— nie	162	75,3
Ogółem	215	100,0

Tabela 7. Liczba aresztowanych osób

Aresztowani	Liczba spraw	Procent
1	21	9,8
2	12	5,6
3	5	2,3
4	4	1,9
5	5	2,3
6	1	0,5
12	2	0,9
13	1	0,5
17	1	0,5
18	1	0,5
Ogółem	53	24,4
Nie dotyczy, nie stosowano aresztu	162	75,3
Ogółem	215	100,0

Tabela 8. Inicjatywa objęcia nadzorem

Nadzór	Liczba spraw	Procent
— jednostki nadzorującej	192	89,3
— na polecenie biura Prokuratury Krajowej	16	7,4
— jednostki prowadzącej postępowanie	5	2,3
— jednostki nadrzędnej	2	0,9
Ogółem	215	100,0

Tabela 9. Sposób zakończenia nadzorowanego postępowania

Zakończenie postępowania	Liczba spraw	Procent
— przez wniesienie aktu oskarżenia	89	41,4
— przez umorzenie postępowania	100	46,5
Inny	26	12,1
Ogółem	215	100,0

Tabela 10. Powody wdrożenia nadzoru

Przyczyna	Liczba spraw	Procent
Złożoność i trudności w prowadzeniu postępowania	26	12,1
Społeczne znaczenie postępowania i zainteresowanie mediów	54	25,1
Wpłynięcie wniosku o przedłużenie śledztwa	6	2,8
Konieczność udzielenia informacji organom zewnętrznym	5	2,3
Przynależność postępowania do grupy lub rodzaju określonego w zaleceniu lub dyrektywie	98	45,6
Inne	26	12,1
Ogółem	215	100,0

Tabela 11. Organ nadzorujący

Nadzór sprawowany	Liczba spraw	Procent
— tylko przez prokuraturę apelacyjną	146	67,9
— przez prokuraturę apelacyjną i Prokuraturę Krajową	28	13,0
— przez prokuraturę apelacyjną i prokuraturę okręgową	38	18,6
— z wszystkich trzech poziomów	3	1,4
Ogółem	215	100,0

Tabela 12. Czynności wykonywane w toku nadzoru w celu uzyskania informacji o nadzorowanym postępowaniu

Rodzaj czynności	Liczba	Procent
Sprawozdania prowadzącego postępowanie	674	47,6
Analiza akt postępowania	223	15,7
Wniosek o przedłużenie śledztwa	187	13,2
Informacje jednostki nadrzędnej nad prowadzącą	128	9,0
Referat prowadzącego postępowanie	62	4,4
Uczestnictwo w naradzie roboczej	30	2,1
Inne	111	7,8
Ogółem	1415	100,0

Tabela 12a. Sprawozdania prowadzącego postępowanie

	Liczba spraw	Procent
Tak	190	88,4
Nie	25	11,6
Ogółem	215	100,0

Tabela 12b. Sprawozdania prowadzącego postępowanie

Liczba sprawozdań	Liczba spraw	Procent
1	26	12,1
2	52	24,2
3	33	15,3
4	23	10,7
5	19	8,8
6	14	6,5
7	11	5,1
8	6	2,8
10	1	0,5
11	1	0,5
13	1	0,5
15	1	0,5
Nie było takich czynności	25	11,6
Ogółem	213	99,1
Brak danych	2	0,9
Ogółem	215	100,0

Tabela 12c. Informacje jednostki nadrzędnej

	Liczba spraw	Procent
Tak	41	19,1
Nie	174	80,9
Ogółem	215	100,0

Tabela 12d. Informacje jednostki nadrzędnej

Liczba informacji	Liczba spraw	Procent
1	7	3,3
2	15	7,0
3	6	2,8
4	4	1,9
5	2	0,9
6	4	1,9
7	1	0,5
8	2	0,9
Ogółem	41	19,1
Brak danych	174	80,9
Ogółem	215	100,0

Tabela 12e. Analiza akt nadzorowanego postępowania

	Liczba spraw	Procent
Tak	121	56,3
Nie	94	43,7
Ogółem	215	100,0

Tabela 12f. Analizy akt nadzorowanego postępowania

Liczba analiz	Liczba spraw	Procent
1	67	31,2
2	30	14,0
3	12	5,6
4	5	2,3
5	3	1,4
6	3	1,4
7	1	0,5
Ogółem	121	56,3
Nie było takich czynności	94	43,7
Ogółem	215	100,0

Tabela 12g. Wnioski o przedłużenie śledztwa

	Liczba spraw	Procent
Tak	65	30,2
Nie	150	69,8
Ogółem	215	100,0

Tabela 12h. Wnioski o przedłużenie śledztwa

Liczba wniosków	Liczba spraw	Procent
1	20	9,3
2	19	8,8
3	8	3,7
4	5	2,3
5	7	3,3
6	3	1,4
7	1	0,5
9	1	0,5
16	1	0,5
Ogółem	65	30,2
Takich czynności nie było	150	69,8
Ogółem	215	100,0

Tabela 12i. Referaty prowadzącego nadzorowane postępowanie

	Liczba spraw	Procent
Tak	35	16,3
Nie	180	83,7
Ogółem	215	100,0

Tabela 12j. Referaty prowadzącego postępowanie

Liczba referatów prowadzącego postępowanie	Liczba spraw	Procent
1	20	9,3
2	7	3,3
3	6	2,8
4	1	0,5
6	1	0,5
Ogółem	35	16,3
Nie było takich czynności	180	83,7
Ogółem	215	100,0

Tabela 12k. Uczestnictwo w naradzie roboczej

	Liczba spraw	Procent
Tak	20	9,3
Nie	195	90,7
Ogółem	215	100,0

Tabela 12l. Narady robocze

Liczba narad	Liczba spraw	Procent
1	15	7,0
2	3	1,4
3	1	0,5
6	1	0,5
Ogółem	20	9,3
Nie było takich czynności	195	90,7
Ogółem	215	100,0

Tabela 12f. Inne czynności

	Liczba spraw	Procent
Tak	40	18,6
Nie	175	81,4
Ogółem	215	100,0

Tabela 13. Czynności wykonywane przez prowadzącego nadzór

Rodzaj czynności	Liczba	Procent
Postanowienie o przedłużeniu śledztwa	177	20,2
Pismo instrukcyjne	218	24,8
Informacja dla Prokuratury Krajowej	384	43,7
Informacja dla potrzeb wewnętrznych	65	7,4
Informacja (odpowieź) dla adresatów zewnętrznych (Sejm, Senat, media itp.)	19	2,2
Inne czynności	15	1,7
Ogółem	878	100,0

Tabela 13a. Postanowienia o przedłużeniu śledztwa

	Liczba spraw	Procent
Tak	64	29,8
Nie	151	70,2
Ogółem	215	100,0

Tabela 13b. Postanowienia o przedłużeniu śledztwa

Liczba postanowień	Liczba spraw	Procent
1	19	8,8
2	19	8,8
3	8	3,7
4	5	2,3
5	7	3,3
6	3	1,4
7	1	0,5
16	1	0,5
Ogółem	63	29,3
Takich czynności nie było	152	70,7
Ogółem	215	100,0

Tabela 13c. Pisma instrukcyjne

	Liczba spraw	Procent
Tak	113	52,6
Nie	102	47,4
Ogółem	215	100,0

Tabela 13d. Pisma instrukcyjne

Liczba pism	Liczba spraw	Procent
1	49	22,8
2	38	17,7
3	15	7,0
4	6	2,8
5	1	0,5
6	2	0,9
7	1	0,5
Ogółem	112	52,6
Takich czynności nie było	103	47,9
Ogółem	215	100,0

Tabela 13e. Informacje dla Prokuratury Krajowej

Liczba informacji w sprawie	Liczba spraw	Procent
1	28	13,0
2	38	17,7
3	29	13,5
4	20	9,3
5	14	6,5
6	3	1,4
7	1	0,5
8	1	0,5
10	1	0,5
Ogółem	135	62,8
Takich czynności nie było	80	37,2
Ogółem	215	100,0

Tabela 13f. Informacja dla potrzeb wewnętrznych

Informacje w sprawie	Liczba spraw	Procent
Tak	34	15,8
Nie	181	84,2
Ogółem	215	100,0

Tabela 13g. Informacje dla potrzeb wewnętrznych

Liczba informacji w sprawie	Liczba spraw	Procent
1	17	7,9
2	10	4,7
3	5	2,3
5	1	0,5
8	1	0,5
Ogółem	34	15,8

Tabela 14. Odstąpienie od nadzoru

Przyczyny odstąpienia od nadzoru	Liczba spraw	Procent
Zakończenie postępowania	194	90,2
Odstąpienie od dalszego nadzoru	2	0,9
Przekazanie sprawy do innej apelacji	3	1,4
Inne	15	7,0
Brak danych	1	0,5
Ogółem	215	100,0

Tabela 15. Potrzeba nadzoru

Ocena potrzeby nadzoru	Liczba spraw	Procent
Nadzór przydatny w postępowaniu	113	52,6
Nadzór formalny, bez szczególnej potrzeby	84	39,1
Nadzór zbędny	14	6,5
Inne	4	1,9
Ogółem	215	100,0