



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa,

Adam Bodnar

XI.518.7.2019.MS

Pan
Zbigniew Ziobro
Prokurator Generalny

Zapoznałem się z treścią pisma z dnia 27 listopada 2019 r. (ozn. PK II P 071.3.2019), zawierającego odpowiedź Zastępcy Prokuratora Generalnego na moje wystąpienie z dnia 23 stycznia 2019 r. opisujące **30 postępowań** prowadzonych przez prokuratury w latach 2015 – 2019 w sprawach o przestępstwa motywowane nienawiścią, które na różnych etapach objęte były monitoringiem Biura Rzecznika Praw Obywatelskich i w których, w mojej ocenie, zachodziła **wątpliwość, czy działania organów ścigania były zgodne z zasadą obiektywizmu i obowiązkiem dochowania szczególnej staranności w ujawnianiu nienawistnej motywacji po stronie sprawców**. W wystąpieniu tym poprosiłem Pana Prokuratora o zbadanie, w ramach posiadanych kompetencji, czy wskazane postępowania prowadzone były prawidłowo, i czy wydawane przez prokuratorów postanowienia o umorzeniu, ewentualnie o odmowie wszczęcia śledztwa, znajdują uzasadnienie w przepisach prawa i zgromadzonym w sprawach materiale dowodowym. Wszystkie opisane wówczas sprawy dotyczyły przypadków publicznego propagowania rasizmu, ustroju faszystowskiego lub innych ustrojów totalitarnych, publicznego nawoływania do nienawiści i znieważania osób lub całych społeczności z powodu przynależności narodowej, etnicznej, rasowej bądź wyznaniowej, a także gróźb karanych, kierowanych publicznie wobec określonych osób z powodu ich przynależności politycznej.

W piśmie z dnia 4 marca 2019 r. (ozn. PK II P 071.3.2019) zostałem poinformowany o zaplanowanych badaniach aktowych wskazanych w wystąpieniu spraw. Badania takie przeprowadzić miały Prokuratury Regionalne, a ocena prawidłowości prowadzonych postępowań miała zostać przekazana Prokuraturze Generalnej do dnia 15 marca 2019 r. Zapewniono mnie również, że po zakończeniu badań otrzymam szczegółowe stanowisko Prokuratury.

Odpowiedź wpłynęła do mojego Biura w dniu 28 listopada 2019 r. Wówczas dopiero otrzymałem informację, że do podobnej analizy Prokuratura wytypowała 295 innych spraw, z których część dotyczyła przestępstw z nienawiści w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks karny (Dz.U. z 2019 r., poz. 1950 z późn. zm.). Wśród wytypowanych spraw znalazły się sprawy przestępstw popełnionych na szkodę parlamentarzystów i prezydentów miast, w których czynność sprawcza polegała, obok gróźb karalnych, na uporczywym nękanii, naruszaniu nietykalności, znieważaniu czy niszczeniu mienia. W tej samej odpowiedzi zostałem poinformowany o efektach działań podjętych przez Prokuraturę w 30 wskazanych w moim wystąpieniu sprawach. Po przeprowadzonej analizie akt **Prokuratura Krajowa uznała, że w zdecydowanej większości opisanych przeze mnie przypadków działania prokuratorów, a także wydawane przez nich postanowienia o umorzeniu bądź odmowie wszczęcia śledztwa, były prawidłowe. Tylko w niektórych sprawach, zdaniem Prokuratury, decyzja merytoryczna kończąca postępowanie podjęta została przedwcześnie.**

Niestety, w odpowiedzi udzielonej przez Zastępcę Prokuratora Generalnego brak jest uzasadnienia dla prezentowanego przez Prokuraturę stanowiska. W swoim piśmie Prokurator nie tylko nie odniósł się merytorycznie do wątpliwości sygnalizowanych w wystąpieniu z dnia 23 stycznia 2019 r., ale nawet nie wyjaśnił, czy w ogóle zostały one uwzględnione przy ocenie prawidłowości prowadzonych postępowań. Nie ujawnił również, w których sprawach decyzje prokuratorów okazały się przedwczesne i nie doprecyzował, na czym ich przedwczesność polegała. Trudno zatem ocenić, czy przeprowadzona przez Prokuraturę analiza była kompleksowa, i czy działania prokuratorów oceniane były również pod kątem zgodności z zasadą obiektywizmu i obowiązkiem zachowania szczególnej staranności w ujawnianiu nienawistnej motywacji w działaniach sprawców.

W związku z powyższym, na podstawie art. 13 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2018 r. poz. 2179, z późn. zm., dalej też: ustawa o RPO), zmuszony jestem zwrócić się do Pana Prokuratora z prośbą o uzupełnienie udzielonej odpowiedzi i przekazanie mi **szczegółowych** informacji o ustaleniach poczynionych przez Prokuraturę podczas analizy **każdej** ze wskazanych w wystąpieniu spraw. Proszę przede wszystkim Pana Prokuratora o odniesienie się do przedstawionych przeze mnie uwag dotyczących poszczególnych postępowań przygotowawczych, o wskazanie, jakie kryteria zostały uwzględnione podczas analizy tych spraw, a w szczególności, czy i jak oceniane było stosowanie przez prokuratorów zasady obiektywizmu i szczególnej staranności w badaniu okoliczności sprawy, a zwłaszcza motywacji działania sprawców. Proszę też o wskazanie, w których konkretnie sprawach decyzje prokuratorów uznane zostały za przedwczesne i co przesądziło o takiej ocenie.

We wspomnianym już wyżej piśmie z dnia 27 listopada 2019 r. Zastępca Prokuratora Generalnego przedstawił również swoją opinię na temat stosowania art. 14 pkt 5 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich, który upoważnia Rzecznika do żądania wszczęcia przez uprawnionego oskarżyciela postępowania przygotowawczego w sprawach o przestępstwa ścigane z urzędu. W krótkim wywodzie Prokurator stwierdził jakoby żądanie skierowane na podstawie tego przepisu do prokuratury nie rodziło po stronie tego organu obowiązku wszczęcia postępowania przygotowawczego w zgłoszonej przez Rzecznika sprawie.

Z przykrością muszę zauważyć, że powyższa opinia pozostaje w oczywistej sprzeczności zarówno z doktryną, jak i orzecznictwem sądów powszechnych. Jest też niezgodna ze stanowiskiem Komitetu ONZ ds. Eliminacji Dyskryminacji Rasowej (CERD), który w przyjętych w dniu 24 września 2019 r. Uwagach końcowych dotyczących połączonych, od dwudziestego drugiego do dwudziestego czwartego, raportów okresowych Polski z realizacji Konwencji w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji rasowej¹, w pkt 10 c, bezpośrednio odniósł się do omawianego uprawnienia Rzecznika Praw Obywatelskich.

Brzmienie art. 14 pkt 5 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich nie pozostawia wątpliwości, że z przepisu tego wynika możliwość żądania wszczęcia przez uprawnionego do tego oskarżyciela postępowania przygotowawczego w sprawach o przestępstwa ścigane z urzędu. Z tego środka prawnego Rzecznik korzysta zarówno wówczas, gdy zamierza przełamać beczynność organu powołanego do ścigania przestępstw, jak również wtedy, gdy w toku prowadzonego postępowania wyjaśniającego uzna, że w badanej sprawie mogło dojść do popełnienia przestępstwa². Organ ścigania, do którego Rzecznik kieruje żądanie na podstawie art. 14 pkt 5 ustawy, obowiązany jest niezwłocznie wszcząć postępowanie przygotowawcze we wskazanej przez Rzecznika sprawie o przestępstwo ścigane z urzędu. Żądanie Rzecznika ma bowiem charakter **zawiadomienia kwalifikowanego**, które nie podlega kontroli prokuratury i weryfikacji w ramach przedprocesowych czynności sprawdzających, i którego bezpośrednim skutkiem powinno być wszczęcie wspomnianego postępowania.

Istnienie po stronie organu ścigania obowiązku wszczęcia postępowania na żądanie Rzecznika Praw Obywatelskich w sposób jednoznaczny potwierdzone zostało w postanowieniu Sądu Rejonowego dla m.st. Warszawy z dnia 21 września 2018 r. (sygn. akt III Kp 726/18). W orzeczeniu tym Sąd, uchylając postanowienie Prokuratora Prokuratury Rejonowej Warszawa-Ochota o odmowie wszczęcia dochodzenia w zgłoszonej przez Rzecznika sprawie, stanął na stanowisku, że **podjęcie decyzji o wszczęciu**

¹ CERD/C/POL/22-24, Uwagi końcowe dostępne w wersji elektronicznej pod adresem: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CERD/C/POL/CO/22-24&Lang=En

² Por.: S. Trociuk, Komentarz do art. 14 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich (LEX/el, nr 29323).

postępowania przygotowawczego (w sprawie o przestępstwo z nienawiści, które podlega ściganiu z urzędu) **jest konieczne w każdym przypadku, kiedy zwraca się o to Rzecznik Praw Obywatelskich.** W uzasadnieniu ww. postanowienia Sąd Rejonowy uznał, że wynikające z art. 14 pkt 5 ustawy o RPO uprawnienie ma charakter wyjątkowy. Wyjątkowość ta wynika przede wszystkim ze szczególnych kompetencji powierzonych Rzecznikowi Praw Obywatelskich na mocy art. 208 Konstytucji RP. Skierowanie przez Rzecznika żądania wszczęcia postępowania przygotowawczego, na podstawie w art. 14 pkt 5 ustawy, w każdym przypadku poprzedzone jest badaniem, czy w danej sprawie nastąpiło naruszenie prawa, zasad współżycia społecznego lub sprawiedliwości społecznej. Dopiero stwierdzenie prawdopodobieństwa takiego naruszenia skutkuje podjęciem przez Rzecznika interwencji w postaci skierowania omawianego żądania do właściwego organu ścigania. Z tego względu, zdaniem Sądu, realizację ww. uprawnienia przysługującego Rzecznikowi Praw Obywatelskich postrzegać należy jako środek działania Rzecznika, którego celem jest doprowadzenie do usunięcia stwierdzonych już wcześniej naruszeń praw i wolności obywatelskich. Z konstytucyjnej zasady niezawisłości Rzecznika Praw Obywatelskich (art. 210 Konstytucji RP) należy zaś wyprowadzić wniosek, że taka ocena Rzecznika pozostaje poza kontrolą innych organów. **Zgłoszone przez Rzecznika żądanie wszczęcia postępowania przygotowawczego nie może zatem podlegać kontroli ze strony prokuratury i weryfikacji w ramach przedprocesowych czynności sprawdzających.** Żądanie, o którym mowa w art. 14 pkt 5 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich jest postacią zawiadomienia kwalifikowanego, a skutkiem, jaki ma ono wywrzeć w sferze procesowej, jest doprowadzenie do wszczęcia postępowania przygotowawczego. **Organy ścigania otrzymujące od Rzecznika ww. żądanie obowiązane są niezwłocznie wszcząć postępowanie przygotowawcze w sprawie o przestępstwo ścigane z urzędu.**

W tym samym postanowieniu Sąd zauważył, że każdy podmiot, tak osoba fizyczna, jak i prawna, może zwracać się o wszczęcie postępowania przygotowawczego, co wywołuje po stronie Policji lub Prokuratury obowiązek weryfikacji wskazanych faktów w celu ustalenia, czy wszczęcie takiego postępowania jest zasadne. Gdyby zatem przepis art. 14 pkt 5 ustawy o RPO traktować, jak zdaje się sugeruje Zastępca Prokuratora Generalnego, wyłącznie jako prawo do składania wniosków o wszczęcie postępowania, to jego zapisywanie w ustawie o RPO byłoby zbędne i sprzeczne z założeniem racjonalnego działania ustawodawcy. Skoro takie uprawnienie zostało zapisane to jest oczywiste, że korzystanie z niego rodzi po stronie organu ścigania dalej idące obowiązki procesowe, niż samo dokonanie oceny zasadności wszczęcia postępowania przygotowawczego.

Podobne stanowisko przedstawił też Sąd Rejonowy dla Warszawy – Mokotowa w postanowieniu z dnia 19 lutego 2019 r., sygn. akt XIV Kp 4000/18, w którym uchylił postanowienie Prokuratora Okręgowego w Warszawie o odmowie wszczęcia dochodzenia w sprawie zgłoszonej przez Rzecznika na podstawie art. 14 pkt 5 ustawy. Uzasadniając

postanowienie Sąd zauważył, że nie sposób uznać Rzecznika Praw Obywatelskich za taki sam, jak każdy inny podmiot, mogący złożyć zawiadomienie do organów ścigania o popełnieniu przestępstwa, niemający szczególnych uprawnień w zakresie inicjowania postępowań przygotowawczych. Zakładając racjonalność ustawodawcy nie można bowiem uznać kompetencji wynikającej z art. 14 pkt. 5 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich za zbędne i niedające żadnych dodatkowych uprawnień powtórzenie zasad postępowania karnego, zgodnie z którymi każdy podmiot może żądać wszczęcia postępowania przygotowawczego, a prokurator jest powołany do oceny zasadności takiego żądania. Zapisanie w art. 14 pkt. 5 ustawy prawo Rzecznika do żądania wszczęcia przez uprawnionego oskarżyciela postępowania przygotowawczego w sprawach o przestępstwa ścigane z urzędu musi zdaniem Sądu oznaczać przyznanie temu podmiotowi **większych uprawnień** niż tylko do domagania się oceny zasadności składanych przezeń zawiadomień o popełnieniu przestępstwa w kontekście celowości i konieczności wszczęcia postępowania przygotowawczego.

Taką samą interpretację art. 14 pkt 5 ustawy o RPO przyjął Komitet ds. Eliminacji Dyskryminacji Rasowej, który we wspomnianych już wyżej Uwagach końcowych z 24 września 2019 r. nawiązał do roli Rzecznika Praw Obywatelskich w przeciwdziałaniu przestępczości motywowanej nienawiścią. W rekomendacji zawartej w pkt 10 c **Komitet wezwał stronę polską do dopilnowania**, aby ustawowe kompetencje Rzecznika Praw Obywatelskich były w pełni uznawane i przestrzegane, a ściślej mówiąc, **aby składane przez Rzecznika żądania wszczęcia postępowania w sprawach ściganych w drodze publicznego oskarżenia, w tym w sprawach przestępstw o podłożu rasowym, skutkowały natychmiastowym dochodzeniem ze strony właściwych prokuratorów, zgodnie z wymogami art. 14 ust. 5 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich.**

Przedstawiając powyższe wyjaśnienia uprzejmie proszę Pana Prokuratora o podjęcie działań niezbędnych do wdrożenia wspomnianej wyżej rekomendacji Komitetu ds. Eliminacji Dyskryminacji Rasowej i zapewnienia, że uprawnienie wynikające z art. 14 pkt 5 ustawy o RPO nie będzie przez Prokuraturę kwestionowane i w każdym przypadku spotka się z odpowiednią reakcją ze strony organów ścigania.

Ponadto, na podstawie art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy o RPO, uprzejmie proszę o **przesłanie do mojego Biura informacji statystycznej dotyczącej spraw o przestępstwa popełnione z pobudek rasistowskich, antysemickich lub ksenofobicznych** prowadzonych w 2018 roku oraz w I połowie roku 2019 w jednostkach organizacyjnych prokuratury. Proszę też o wskazanie, czy i kiedy wyciąg z takiej informacji statystycznej zostanie podany do wiadomości publicznej.

Jednocześnie – mając na uwadze, że dotychczas nie uzyskałem żądanych wyjaśnień odnośnie do spraw wskazanych w wystąpieniu z dnia 23 stycznia 2019 r. – pragnę

przypomnieć, że zgodnie z art. 17 ustawy o RPO organ, do którego zwróci się Rzecznik Praw Obywatelskich obowiązany jest z nim współdziałać, w tym w szczególności bez zbędnej zwłoki udzielać żądanych przez niego informacji i wyjaśnień oraz ustosunkowywać się do przedstawionych uwag i opinii Rzecznika.