



SENAT RP

# ZAPIS STENOGRAFICZNY

---

---

---

**Posiedzenie**  
Komisji Praw Człowieka,  
Praworządności i Petycji (**245.**)  
w dniu 25 marca 2015 r.

VIII kadencja

---

Porządek obrad:

1. Rozpatrzenie informacji rocznej Prokuratora Generalnego o łącznej liczbie osób, wobec których został skierowany wniosek o zarządzenie kontroli i utrwalania rozmów lub wniosek o zarządzenie kontroli operacyjnej (druk senacki nr 850).
2. Rozpatrzenie dokumentu Ministerstwa Spraw Wewnętrznych zawierającego ocenę funkcjonowania ustawy z dnia 24 maja 2013 r. o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej w okresie od dnia 5 czerwca 2013 r. do dnia 5 czerwca 2014 r. (druk senacki nr 831).
3. Rozpatrzenie petycji dotyczącej podjęcia inicjatywy ustawodawczej w celu wyłączenia z definicji dochodu dla świadczeń rodzinnych kwoty umorzenia zaległości czynszowych (cd.) (P8-01/15).
4. Rozpatrzenie petycji dotyczącej podjęcia inicjatywy ustawodawczej w zakresie poświadczenia zgodności kopii dokumentów z oryginałami w postępowaniu administracyjnym (P8-03/15).

*(Początek posiedzenia o godzinie 11 minut 03)*

*(Posiedzeniu przewodniczy przewodniczący Michał Seweryński)*

### **Przewodniczący Michał Seweryński:**

Dzień dobry państwu.

Otwieram posiedzenie senackiej Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji.

Witam panów senatorów, członków komisji, witam wszystkie zaproszone osoby. Witam pana prokuratora Marka Jamrogowicza, pierwszego zastępcę prokuratora generalnego, witam pana prokuratora Włodzimierza Wolnego, witam wszystkich przedstawicieli Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, witam zastępcę komendanta głównego Policji, pana Cezarego Popławskiego, witam wszystkie inne osoby z jednostek policyjnych, witam pana Adama Bodnara, wiceprezesa Zarządu Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka, a także wszystkie inne osoby uczestniczące w posiedzeniu.

W naszym programie są dzisiaj dwa punkty. Jeden z nich jest bardzo nietypowy, ale najbardziej interesuje nas punkt pierwszy, czyli informacja roczna prokuratora generalnego o łącznej liczbie osób, wobec których został skierowany wniosek o zarządzanie kontroli i utrwalania rozmów lub wnioski o zarządzanie kontroli operacyjnej. Wspomniany punkt naszego posiedzenia wypada akurat w dobrym momencie, ponieważ media coraz bardziej interesują się takimi właśnie sprawami, zwłaszcza po zeszłorocznym raporcie Najwyższej Izby Kontroli w sprawie bilingów. To jest pewnego rodzaju ciąg spraw, którymi senacka komisja się zajmuje.

Proszę teraz pana prokuratora generalnego o przedstawienie wspomnianej informacji. Proszę bardzo.

### **Pierwszy Zastępca Prokuratora Generalnego Marek Jamrogowicz:**

Panie Przewodniczący! Szanowni Państwo!

Prokurator generalny, zgodnie z art. 10ea ustawy z 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze, przedłożył na ręce marszałka Senatu roczną informację o łącznej liczbie osób, wobec których został skierowany wniosek o zarządzanie kontroli i utrwalania rozmów lub wnioski o zarządzanie kontroli operacyjnej. Z informacji tej wynika, że w ubiegłym roku wszystkie uprawnione do tego organy, to jest Policja, Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Centralne

Biuro Antykorupcyjne, Służba Kontrwywiadu Wojskowego, Żandarmeria Wojskowa i Generalny Inspektor Kontroli Skarbowej, skierowały do właściwych sądów okręgowych, poprzez prokuratora generalnego i uprawnionych prokuratorów okręgowych, wnioski o zarządzanie kontroli i utrwalania rozmów lub wnioski o zarządzanie kontroli operacyjnej wobec pięciu tysięcy czterystu trzydziestu pięciu osób. Jest to o dziewięćset dwadzieścia sześć osób więcej niż w roku 2013, wtedy objęto bowiem wnioskami cztery tysiące pięćset dziewięć osób.

Sąd zarządził w 2014 r. kontrolę i utrwalanie rozmów lub kontrolę operacyjną wobec pięciu tysięcy dwustu dwudziestu jeden osób – to o dziewięćset czterdzieści trzy osoby więcej niż w 2013 r., gdy zarządzono wspomniane czynności wobec czterech tysięcy dwustu siedemdziesięciu ośmiu osób.

Sąd odmówił zarządzenia kontroli i utrwalania rozmów lub kontroli operacyjnej wobec dwunastu osób. Przypomnę, że w 2013 r. sąd podjął takie decyzje wobec szesnastu osób. Z kolei prokurator generalny i uprawnieni do tego prokuratorzy okręgowi nie wyrazili zgody na wnioski o kontrolę operacyjną wobec dwustu dwóch osób, czyli o trzynaście mniej niż w 2013 r., kiedy to nie wyrazili oni zgody na wnioski o kontrolę operacyjną wobec dwustu piętnastu osób.

Tak więc w 2014 r. nastąpił wzrost liczby osób objętych wnioskami, a jednocześnie niewielki spadek liczby odmów sądowych – dotyczyły one liczby osób mniejszej o cztery – i prokuratorskich, które dotyczyły liczby osób mniejszej o trzynaście. W poprzednich latach wspomniane proporcje były odwrotne, nie można więc tutaj mówić o jakimś trwałym wzroście liczby osób, wobec których stosowana jest omawiana kontrola, jako że jest to dopiero drugi rok wspomnianej tendencji i trudno wyciągać z tego wszystkiego jakieś jednoznaczne wnioski.

Przyczynami odmowy decyzji prokuratorów i sądów były, po pierwsze, brak podstaw prawnych, to jest uznanie, że czyn zarzucony osobie objętej wnioskiem nie uzasadnia stosowania wobec niej kontroli operacyjnej, gdyż nie figuruje w tak zwanym katalogu danego organu uprawnionego do stosowania kontroli operacyjnej, lub też, po drugie, brak podstaw faktycznych, to jest rozstrzygnięcie, że organ wnioskujący nie wykazał we właściwy sposób, że osoba objęta wnioskiem popełniła zarzucany jej czyn z katalogu przestępstw, które uprawniają dany organ do stosowania kontroli operacyjnej.

Jak mówiłem, jeśli przeanalizuje się przedstawione dane, widać, że miał miejsce niewielki spadek liczby odmownych decyzji prokuratorów. Należy mieć na uwadze,

że uprawnione organy, jak się wydaje, coraz lepiej przygotowują wnioski o kontrolę operacyjną. W ubiegłym roku po raz kolejny odnotowano poprawę w zakresie wniosków skierowanych przez Policję, co spowodowało spadek liczby odmów – w 2014 r. prokuratorzy nie wyrazili zgody na wnioskowane przez Policję objęcie kontrolą operacyjną w przypadku stu pięćdziesięciu sześciu osób, czyli 3,5% osób, których dotyczyły wnioski Policji. Przypomnę, że wnioskami Policji objętych było cztery tysiące czterysta siedemdziesiąt dziewięć osób. Z kolei w 2013 r. decyzji odmownych było 4% – takie decyzje zapadły wobec stu czterdziestu dziewięciu osób na trzy tysiące sześćset dziewięćdziesiąt pięć osób objętych wnioskami. Oczywiście mówię cały czas o wnioskach Policji.

Sąd w 2014 r. zarządził na wniosek Policji kontrolę operacyjną wobec czterech tysięcy trzystu jedenastu osób, to jest o siedemset siedemdziesiąt cztery osoby więcej niż w 2013 r., gdy takie decyzje podjęto wobec trzech tysięcy pięciuset trzydziestu siedmiu osób. Odmowne postanowienia sądu w 2014 r. dotyczyły dwunastu osób, a w 2013 r. – dziewięciu osób. Z kolei odmowne decyzje prokuratorские, o czym już wspominałem, podjęto 2014 r. wobec stu pięćdziesięciu sześciu osób, a w 2013 r. było to sto czterdzieści dziewięć osób.

Wszystkie przedstawione tu okoliczności dowodzą, zdaniem prokuratora generalnego, prawidłowości decyzji podejmowanych zarówno przez prokuratora generalnego, jak i podległych mu prokuratorów okręgowych. Czynności nadzorcze nad zarządzaniem kontroli operacyjnej są czynnościami unormowanymi od 2011 r. w sposób już trochę inny, niż to było wcześniej, a mianowicie kontrola prawidłowości wspomnianych wniosków obejmuje nie tylko kwestie formalne, lecz także kwestie merytoryczne. Zauważamy, że od 2011 r. poziom wniosków kierowanych przez wszystkie służby uprawnione do kierowania wniosków o stosowanie kontroli operacyjnej poprawia się, i wydaje się, że jest to tendencja stała. Dziękuję bardzo.

### **Przewodniczący Michał Seweryński:**

Dziękuję.

Czy ktoś jeszcze chciałby zabrać głos, uzupełniająco? Jeżeli nie, to panowie senatorowie...

Pan senator, proszę.

### **Senator Józef Pinior:**

Ja mam pytanie związane z przedstawionym sprawozdaniem. Pan prokurator zwrócił uwagę, że liczba wniosków zwiększyła się w 2014 r. o ponad dziewięćset w stosunku do 2013 r. Podobnie było, jeżeli chodzi o sądowe zarządzenia kontroli i utrwalania rozmów. Mam pytanie, czy prokuratora dysponuje jakąś analizą związaną z tym, z czego wynika wspomniany wzrost o ponad dziewięćset liczby wniosków w stosunku do ich liczby w 2013 r. Czy to wynika ze zwiększenia się potencjalnej przestępczości w Polsce, czy z jakichś innych względów? Czy mógłby pan to wyjaśnić?

### **Przewodniczący Michał Seweryński:**

Panie Prokuratorze, może zrobimy tak, że zbierzemy wszystkie pytania, żeby panu ułatwić zadanie. Bo przypuszczam, że będą jeszcze inne pytania o podobnym charakterze.

Pan senator Paszkowski i pan senator Rulewski. Proszę bardzo.

### **Senator Bohdan Paszkowski:**

Dziękuję.

Ja mam takie pytanie odnośnie do samej metodologii użytej w przedstawionej informacji. Po pierwsze, niech pan mi wyjaśni... Bo mowa tutaj, można powiedzieć, o dwóch kwestiach, mianowicie o zarządzaniu kontroli i utrwalania rozmów oraz o zarządzaniu kontroli operacyjnej. I mam takie pytanie, prosiłbym, żeby pan prokurator wyjaśnił, czym się różnią te dwie instytucje, z uwagi na to, że są traktowane odrębnie.

Druga kwestia jest następująca: w przedstawionej informacji operuje się terminem „osoby”. I w związku z tym też mam pytanie odnośnie do metodologii użytej we wspomnianej informacji. Mianowicie, jak rozumiem, jeżeli w stosunku do danej osoby wnioski były kierowane kilka razy, to państwo traktujecie to, że tak powiem, pojedynczo, tak? Otrzymałem taką informację... Jeżeli byśmy... Bo, jak rozumiem, w odniesieniu do jednej osoby można było w danym roku kalendarzowym kierować wnioski dwa razy lub może więcej. Czy gdyby przyjąć takie właśnie rozróżnienie, to liczby, które państwo wskazujecie, istotnie by wzrosły? Jeżeli tak, to o jakich liczbach byłaby tu ewentualnie mowa?

Mam też pytanie odnośnie do kwestii... Tu wymieniane są liczby odmów, w dwóch, że się tak wyrażę, wariantach. I ja mam takie pytanie: czy na przykład chociażby wykazana tutaj liczba dwunastu osób... Czy one są później uwzględnione... Liczba osób, w stosunku do których wyrażono zgodę... To znaczy chodzi mi o takie przypadki, kiedy wniosek był na początku, powiedzmy, nieprzekonujący dla danego organu, który albo dalej wnioskuje, albo wyraża zgodę, a następnie, po uzupełnieniu dokumentów, wspomniany wniosek, powiem kolokwialnie, przeszedł. Czy kiedy mowa o odmowach, są uwzględnione też takie kategorie... Jak państwo to rozróżnialiście? Wystarczyło, że w stosunku do danej osoby miała miejsce jedna odmowa, a następnie organ uzyskał zgodę... Czy jesteście państwo w stanie odróżnić takie przypadki?

I mam jeszcze jedno pytanie, w kontekście przedstawionych tu liczb, które państwo podaliście. Jaka jest skala, jeżeli jesteście państwo w stanie to uchwycić, takiego zjawiska, że – wracam tutaj w pewnym sensie do poprzedniego pytania – wnioski były oddalane, a następnie, po ich uzupełnieniu, poprawieniu, uzyskiwano zgodę?

I jeszcze kolejna kwestia: chodzi mi o praktykę współpracy między Policją – mówię w uproszczeniu, bo to dotyczy także innych organów – i organami, które albo są uprawnione, żeby przekazać wniosek sądowi, albo samymi... Może sądy są do tego mniej skłonne. Ale w ramach współpracy Policji z prokuraturą... Czy państwo możecie

to wykazać liczbowo, jak częsta jest taka praktyka – a być może takiej praktyki nie ma – że pierwotny wniosek na skutek uwag zwracanych przez prokuraturę jest następnie uzupełniany tak, żeby spełniał odpowiednie rygory, żeby dalej można było z nim procedować? Czy jest taka praktyka? Ona oczywiście może, choć nie musi, mieć odbicie w przedstawionych tu liczbach. Czy może takiej praktyki nie ma? To są moje pytania dotyczące omawianych liczb i przedstawionego sprawozdania. Dziękuję.

### **Przewodniczący Michał Seweryński:**

Dziękuję.  
Pan senator Rulewski.

### **Senator Jan Rulewski:**

Pierwsze moje pytanie jest trywialne: czy są jakieś przeszkody prawne, żeby precyzyjnie stosować zasady podsłuchu, zarządzania kontroli operacyjnej? Czy obecne przepisy przeszkadzają?

Analogiczne do tego, drugie trywialne pytanie: czy ograniczeniem mogą być środki finansowe niezbędne do przeprowadzenia takich operacji?

I trzecie, istotniejsze już pytanie. Prokuratura bierze udział w sprawach karnych jako strona i na pewno ma świadomość tego, że w wielu sprawach sądy odrzucają oskarżenie. I zapewne w części przypadków powodem odrzucenia oskarżenia jest brak dowodów. Czy takim brakiem dowodów może być na przykład niestosowanie kontroli operacyjnej, która mogłaby, że się tak wyrażę, przeprowadzić pozytywnie przed sądem oskarżenie prokuratury? Innymi słowy: czy brak takich kontroli osłabił wnioskowanie prokuratury z oskarżeniem? Oczywiście jest to pogląd nie statystyczny, tylko, powiedziałbym, z jakichś narad, ze spotkań...

I wreszcie kolejne pytanie. O tym, co jest obecnie przedmiotem rzeczywiście, tak się wyrażę, medialnym, pisze się w króciutkim sprawozdaniu... Tu jest napisane: „prokurator nie wyraził zgody na wnioski o kontrolę operacyjną wobec stu pięćdziesięciu sześciu osób”, a powyżej jest mowa o dwustu dwóch osobach. To jest... Jak rozumiem, tam chyba chodziło o Policję... Tak, bo w tym drugim przypadku, gdzie jest mowa o stu pięćdziesięciu sześciu osobach, to chodzi o Policję, a w tym pierwszym chodzi łącznie o wszystkie organy uprawnione do wnioskowania. Ile jest w tym wniosków, które odrzucił prokurator, a które wpłynęły ze strony tajnych służb: ABW, kontrwywiadu, wywiadu? I czy prawdą jest twierdzenie, jakoby każdy wniosek tajnych służb był automatycznie zatwierdzany?

### **Przewodniczący Michał Seweryński:**

Dziękuję.  
Czy są jeszcze jakieś pytania?

Ja dodam jeszcze swoje, Panie Prokuratorze. Mianowicie chciałbym zapytać, czy zarządzenia, które wydaje się w omawianych tu sprawach, to znaczy zgody na kontrolę i stosowanie środków operacyjnych, są bezterminowe, czy nie. Czy są wydawane raz na zawsze, dopóki nie zakoń-

czą się dane działania? Rozumiem, że może być trudno określić jakąś datę, ale prokurator może przecież określić czas, w ciągu którego wobec kogoś będą stosowane takie środki, mimo wszystko jednak nieprzyjemne i naruszające sferę prywatności. Interesowałoby mnie, czy to, czym tutaj mowa, jest kontrolowane pod względem czasu. To tyle.

Panie Prokuratorze, pytania są liczne, niektóre może nawet się trochę pokrywają, tak więc proszę ewentualnie, według uznania, odpowiedzieć zbiorczo, ale tak, żebyśmy otrzymali wyczerpującą odpowiedź.

Proszę.

### **Pierwszy Zastępca Prokuratora Generalnego Marek Jamrogowicz:**

Postaram się, Panie Przewodniczący, odpowiedzieć w miarę precyzyjnie, oczywiście na tyle, na ile pozwalają mi przepisy, które jednak w pewnym stopniu, że tak powiem, reglamentują udzielanie informacji dotyczących sfery związanej z informacjami niejawnymi.

Jeżeli chodzi o odpowiedź na pierwsze pytanie, pytanie pana senatora Piniora o to, z czego wynika zauważalnie większa liczba kierowanych wniosków i w konsekwencji – zarządzonych kontroli operacyjnych, to prokuratorowi generalnemu trudno zdefiniować powody takiej sytuacji, jako że prokurator generalny nie ma we wspomnianym zakresie inicjatywy. Inicjatywa w zakresie kierowania wniosków o kontrolę operacyjną jest po stronie Policji i innych służb, które posiadają odpowiednie uprawnienia. Wydaje się, że wspomniana wzrastająca liczba świadczy zapewne także o aktywności służb i również o uznaniu przez odpowiednie organy, że taki środek, kontrola operacyjna, będzie niezbędny do zabezpieczenia stosownego materiału dowodowego. Od siebie mogę wyrazić taki pogląd, że również czasy, w których żyjemy... Następuje rozwój w dziedzinie metod komunikowania się, które są przedmiotem właśnie stosowania kontroli operacyjnej. I być może to powoduje, że liczba wniosków kierowanych do sądów za pośrednictwem prokuratora generalnego i uprawnionych prokuratorów jest większa. Niemniej jednak prokurator generalny nie ma na wspomnianą liczbę wpływu, jak również nie ma żadnych uprawnień do analizy wzrostu... Nie ma on bowiem żadnych przesłanek do tego, aby domagać się wspomnianych informacji od służb kierujących wnioskami. Prokurator generalny ocenia jedynie, z punktu widzenia formalnego i merytorycznego, konkretne wnioski, które wpływają.

Jeżeli chodzi o metodologię liczenia wniosków, które zostały przedstawione... Odpowiem konkretnie na pytanie pana senatora: tak, chodzi tutaj o liczbę osób. Bez wątplenia liczba zarządzonych kontroli czy kierowanych wniosków może być większa, ponieważ mogą one dotyczyć kilku numerów, kilku stacji, którymi dysponuje jedna i ta sama osoba. Dlatego bez wątplenia informacja – precyzyjna zresztą, jako że wspomniana kwestia określona jest w ustawie – dotyczy liczby osób, w odniesieniu do których były skierowane wspomniane wnioski.

Jeżeli chodzi o kwestie... Jak rozumiem, pytanie zmierzło do tego, czy wnioski są poprawiane przez służby. Ustawa nie zna czegoś takiego, jak *suo iure* res iudicata,

czyli niemożność ponownego skierowania wniosku, który poprzednio został rozpoznany negatywnie. Taki wniosek może wpłynąć. Niemniej jednak w żadnym zakresie, Panie Senatorze, nie zaburza to sposobu liczenia wspomnianych wniosków, bo każda decyzja negatywna jest wykazywana. Nawet jeżeli w odniesieniu do tej samej osoby zostanie ponownie skierowany wniosek o zarządzenie kontroli operacyjnej, to i tak pierwotna, negatywna decyzja jest wykazana w sprawozdaniu, które przyjął prokurator generalny. Nie prowadzimy tutaj statystyki, ale wydaje mi się – mogę tak powiedzieć na podstawie swoich doświadczeń w omawianym zakresie – że liczba takich ponawianych wniosków jest bardzo niewielka, jeżeli nie wręcz marginalna.

Czy brak środków finansowych wpływa na skalę, na liczbę stosowanych kontroli operacyjnych? To pytanie bez wątplenia nie jest pytaniem do prokuratora generalnego, ponieważ Prokuratura Generalna czy prokurator generalny i podlegli mu prokuratorzy nie ponoszą żadnych kosztów finansowych związanych ze stosowaniem kontroli operacyjnej. Wspomniana kwestia leży po stronie wnioskodawców, Policji czy też innych służb, które posiadają uprawnienia w omawianym tu zakresie. Nie wydaje mi się, aby wspomniane przeszkody finansowe istniały.

Bardzo trudno odpowiedzieć na pytanie, czy na porażki procesowe, porażki prokuratora, w jakiś sposób wpłynęła kwestia niestosowania środków operacyjnych. Istnieje szereg przestępstw, o których prokurator i podległe służby dowiadują się w momencie, kiedy to przestępstwo zostaje popełnione. Trudno byłoby co do zasady przyjąć, że w takiej sprawie istniała możliwość stosowania środków operacyjnych czy czynności operacyjnych, jako że fakt popełnienia przestępstwa jest już... To znaczy, przestępstwa już dokonano. I zarówno Policja czy inne organy, jak również prokurator, w ramach tak zwanych uprawnień procesowych, ponieważ prokurator może występować w trakcie postępowania przygotowawczego o zastosowanie kontroli rozmów w formule procesowej, czyli do sądu... Wspomnianej potrzeby w omawianej tu sytuacji już nie ma. Wydaje się, że należałoby rozpatrywać jakieś konkretne przypadki i wtedy zastanawiać się, czy na wcześniejszym etapie, etapie wykrywczym, istniała możliwość zastosowania kontroli operacyjnej. Nie można tutaj, moim zdaniem, formułować ogólnych wniosków, ponieważ mowa o bardzo szczególnych i szczegółowych przypadkach.

Jeżeli chodzi o pytanie pana przewodniczącego...

(*Senator Jan Rulewski: ...o służby specjalne oraz o przeszkody prawne...*)

(*Starszy Sekretarz Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji Elżbieta Owczarek: Panie Senatorze, proszę włączyć mikrofon.*)

Jeżeli chodzi o przeszkody prawne, to ja nie dostrzegam aż tak istotnych przeszkód prawnych, które uniemożliwiłyby kontrolę operacyjną. Wydaje mi się jednak, że również to pytanie powinno być skierowane raczej do wnioskujących o kontrolę, o których tu mowa. Prokurator generalny ocenia prawidłowość, legalność wspomnianych wniosków oraz ich uzasadnienie merytoryczne. Wydaje się, że niekiedy otrzymujemy sygnały ze strony kooperantów, ze strony służb wnioskujących o kontrolę, w zakresie katalogu przestępstw, w przypadku których takie kontrole mogą być stosowane.

I to jest być może jakaś sfera, nad którą należałoby się zastanowić. Bez wątplenia jednak inicjatywa czy też wskazanie trudności we wspomnianym zakresie leży, moim zdaniem, po stronie służb. Prokurator dokonuje już oceny wniosków w kontekście katalogu, który konkretna służba posiada.

(*Głos z sali: ...służby specjalne...*)

Właśnie, jeżeli chodzi o służby...

(*Wypowiedź poza mikrofonem*)

Panie Senatorze, dane zostały przedstawione właśnie w taki sposób, jak określa to ustawa o prokuraturze, art. 10ea. Wspomniany przepis nakazuje prokuratorowi przedstawić informację w rozbiciu na wnioski kierowane przez Policję i wnioski kierowane przez inne organy, które ja tu zresztą wymieniłem. Porównanie przytoczonych liczb wskazuje, że nie ma tutaj takiej prawidłowości, że wszystkie wnioski kierowane przez organy inne niż Policja spotykają się z pełną akceptacją prokuratora generalnego i sądu. Nie dokonałem żadnego podliczenia procentowego, ale moim zdaniem liczba odmów w ujęciu procentowym, jeżeli chodzi o wnioski kierowane przez inne służby niż Policja... Oczywiście należy tutaj mieć na uwadze zdecydowanie największą liczbę wniosków kierowanych przez Policję, która posiada najszerzy katalog, jeżeli chodzi o stosowanie wspomnianych środków. Tak więc liczba negatywnych decyzji w omawianym tu zakresie, czy to decyzji prokuratora generalnego, czy to decyzji sądu, jest procentowo porównywalna. Tym samym, jak się wydaje, nie jest uprawnione stwierdzenie, że wnioski kierowane przez organy inne niż Policja są przez prokuratora generalnego, i ostatecznie przez sąd, traktowane na zupełnie innych warunkach.

Jeżeli chodzi o pytanie dotyczące terminów stosowania kontroli, to oczywiście wspomniane terminy są, że tak powiem, reglamentowane, są określone w ustawach kompetencyjnych poszczególnych służb. Okres, w którym jest możliwość stosowania, jeżeli można to tak określić, pierwotnego wniosku, wynosi trzy miesiące. Oczywiście prokurator czy też sąd mogą ograniczyć wspomniany okres, tak aby wynosił nawet mniej niż trzy miesiące. Istnieje też możliwość przedłużenia go do sześciu miesięcy, jeżeli nie ustały przesłanki, na podstawie których zastosowano dany środek, a w szczególnie uzasadnionych przypadkach, kiedy ujawniono nowe istotne okoliczności, istnieje możliwość przedłużenia na dalszy czas określony. Wydaje się, że wspomniane ograniczenia, jak również praktyka, zarówno po stronie służb, prokuratora generalnego oraz podległych mu prokuratorów, jak i sądów, powodują, że nie ma ryzyka, o którym pan przewodniczący tutaj wspomniał, to znaczy stosowania wspomnianych środków przez taki okres, który nie byłby uzasadniony zbieraniem istotnych dowodów w drodze odpowiednich czynności operacyjnych. Szanowni Państwo, to nie jest tak, że czas stosowania omawianych tu środków trwa i jest przedłużany niezależnie od wyników czy też efektów takich działań. Każdorazowo, kiedy wniosek jest kierowany do prokuratora generalnego czy podległych mu prokuratorów, a potem, gdy znajduje akceptację – do sądu, oceniane są przesłanki, które przemawiają za tym, że czas stosowania środka można przedłużyć. Wydaje się, że nie ma tutaj miejsca takie, można powiedzieć, bardzo dowolne traktowanie wspomnianych środków, jeżeli chodzi o czas ich stosowania.

**Przewodniczący Michał Seweryński:**

Dziękuję, Panie Prokuratorze.

Są jeszcze dalsze pytania.

Pan senator Paszkowski, a potem pan prezes Bodnar.

**Senator Bohdan Paszkowski:**

Dziękuję.

Ja chciałbym wrócić do swojego pytania. Ja się upewniałem... Pytałem kolegę, on też nie zauważył, żeby pan, Panie Prokuratorze, odpowiedział na pytanie odnośnie do wspomnianych rozróżnionych form. Chodzi mi mianowicie o to, że mówimy o kontroli operacyjnej oraz o kontroli i utrwalaniu rozmów. Na podstawie przedstawionej informacji można domniemywać, że dominującą formą jest kontrola operacyjna, tak wynika chociażby z drugiej części informacji. Tak więc... Ja oczywiście intuicyjnie wiem, o co chodzi, ale chciałbym potwierdzić... Chciałbym, żeby pan mi tutaj zdefiniował rozróżnienie wspomnianych form. I poniekąd takie przekonanie, że trudniej jest uzyskać procesowo zgodę na kontrolę i utrwalenie rozmowy niż na samą kontrolę...

Skorzystam też z okazji i zadam następne pytanie, wiążące się z następującym zagadnieniem. Wrócę jeszcze do kwestii 2014 r. i zapytam, czy w związku ze wspomnianą informacją w 2014 r. – pan prokurator pewnie się orientuje – prowadzone były, chociażby przez polską prokuraturę, postępowania dotyczące nieprawidłowości w zakresie stosowania przez prokuraturę środków kontroli i utrwalania rozmów czy kontroli operacyjnej. Chodzi mi o nieprawidłowości w zakresie stosowania wspomnianego środka, jak również przetwarzania informacji, które uzyskano w omawianym tu zakresie. Oczywiście mówię o roku 2014, choć sprawy mogą się toczyć i dotyczyć zdarzeń z lat wcześniejszych.

I kolejna kwestia, o którą chciałbym zapytać. W tej chwili Polska żyje tak zwaną aferą podsłuchową i z tym się wiąże takie pytanie... Może nie bezpośrednio z tą aferą, ale w ogóle ze stosowaniem podsłuchu jako formy uzyskiwania różnego rodzaju informacji, legalnie lub nielegalnie. Mnie na przykład interesuje chociażby to, jak w omawianym tu zakresie mogą funkcjonować firmy detektywistyczne.

Następna kwestia dotyczy tego, czy państwo... To się wiąże z poprzednim pytaniem. My żyjemy w atmosferze takiej pewnej, powiedziałbym, nieufności co do rozmów telefonicznych itd. Do języka potocznego wdarło się już takie stwierdzenie, że rozmowa jest „nie na telefon”, choćby była normalną rozmową towarzyską. Panuje pewnego rodzaju psychoza – psychoza, a może uzasadnione przekonanie, że oprócz tego, że rozmowy, chociażby telefoniczne, mogą być podsłuchiwane wskutek czynności, nazwijmy to, operacyjnych, zgodnych z prawem... Jest takie przekonanie – przyznam, że rozpowszechniane również przez osoby, że tak powiem, nie będę ukrywał, z branży – że ma miejsce stałe monitorowanie pewnych rozmów, choć nie są na to wymagane... Ja powiem otwarcie: nie jest to być może dokonywane w ramach standardów procesowych. Czy państwo macie świadomość takiego zjawiska, takiego przekonania? I czy ono zupełnie nie jest oparte na

żadnych przesłankach? Oczywiście jest to pytanie, można powiedzieć, poboczne w stosunku do przedstawionego sprawozdania. Ale mówię tutaj o tym, jakie jest potoczne przekonanie odnośnie do sytuacji w naszym kraju. Potwierdzeniem jest poniekąd chociażby cała wspomniana już sprawa z podsłuchami w różnych restauracjach.

**Przewodniczący Michał Seweryński:**

Może poproszę jeszcze pana prezesa, a potem poproszę pana prokuratora o odpowiedź.

**Wiceprezes Zarządu  
Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka  
Adam Bodnar:**

Dziękuję bardzo, Panie Przewodniczący. Dziękuję za zaproszenie na posiedzenie komisji.

Ja mam pytanie do pana prokuratora generalnego, związane z jednej strony ze stosowaniem ustawy o prokuraturze, art. 10ea, i obowiązkiem ustawowego ujawnienia omawianych tu danych, a z drugiej strony – z pojęciem informacji publicznej. Pytam, ponieważ my w toku prac mojej organizacji, Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka, w trybie dostępu do informacji publicznej uzyskiwaliśmy dość dużo informacji dotyczących statystyk stosowania podsłuchów i kontroli operacyjnej. Przedłożyliśmy odpowiednie informacje, które uzyskaliśmy we wspomnianym trybie, Trybunałowi Konstytucyjnemu, kiedy toczyło się postępowanie dotyczące inwigilacji. I, przykładowo, informacje, które posiadamy i które udało nam się zdobyć we wspomnianym trybie, czyli które zostały uznane przez sądy administracyjne za będące informacją publiczną, to chociażby takie informacje jak podział statystyk na poszczególne służby. Chodzi o to, w jakim zakresie CBA, ABW, Żandarmeria Wojskowa, wywiad skarbowy itd. stosują poszczególne techniki. Może nie tyle techniki, ile kontrolę operacyjną i podsłuchy. Jest także podział na informacje dotyczące podsłuchów i kontroli operacyjnej stosowanych w trybie tak zwanym niecierpiącym zwłoki oraz stosowanych w trybie zwyczajnym, czyli kiedy wymagana jest zgoda sądu i dopiero od tej zgody jest uzależnione stosowanie podsłuchu. I teraz tak się zastanawiam: skoro sądy administracyjne uznały, że wspomniane informacje to informacja publiczna, i skoro mamy obowiązek ustawowy, który jest dość ograniczony, to być może, jeśli skorzystać z takiego, powiedziałbym, podejścia prokonstytucyjnego i jeśli wziąć pod uwagę rolę komisji, komisja powinna uzyskać większy zakres informacji niż tylko ten, który jest precyzyjnie wymagany przez ustawę. Jako że wspomniane informacje i tak można zdobyć, tak powiem, w trybie dostępu do informacji publicznej. Tak że moje pytanie brzmi: czy prokuratura generalna zastanawiała się nad tym, aby postąpić bardziej, że tak powiem, prokonstytucyjnie i udzielić większej ilości informacji niż tylko te skromne dane, które zostały zawarte w druku senackim? To jest moje pierwsze pytanie.

A drugie pytanie jest związane ze wspomnianym wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego, jako że zbliża się termin wejścia wyroku Trybunału w życie. Ten termin to luty przyszłego roku, do tego czasu przepisy obowiązują, ale

należy dokonać zmiany legislacyjnej. Mam wrażenie, że niespecjalnie wiele dzieje się na poziomie legislacyjnym, że nie są podejmowane aktywne działania zmierzające do reformy wspomnianych procedur. A był to jednak wniosek... To znaczy sprawa, która legła u podstaw wyroku Trybunału Konstytucyjnego... To były połączone wnioski rzecznika praw obywatelskich oraz prokuratora generalnego. I teraz moje pytanie jest takie: czy we wspomnianym kontekście prokurator generalny podejmuje jakieś działania, starania, aby być może zachęcić parlament do przyspieszenia działań? Bo może się okazać, że nie zdążymy z przyjęciem odpowiednich przepisów i uregulowaniem tych wszystkich kwestii tak, aby to było w zgodzie z konstytucyjnymi gwarancjami praw i wolności jednostki. Dziękuję bardzo.

### **Przewodniczący Michał Seweryński:**

Dziękuję.

Panie Prokuratorze, proszę o odpowiedź.

### **Pierwszy Zastępca Prokuratora Generalnego Marek Jamrogowicz:**

Jeżeli chodzi o odpowiedź na pytanie pana senatora, to faktycznie, przepraszam, umknęła mi część pytania dotycząca rozróżnienia. Oczywiście, jak sądzę, pan senator orientuje się, że zarządzenie kontroli i utrwalania rozmów jest to element procesowy. Z kolei element kontroli operacyjnej... Element operacyjny, czyli... I oczywiście proporcje... Nie posiadam odpowiednich danych, ale jeżeli chodzi o zarządzanie kontroli i utrwalania rozmów... Jest to w granicach 1%. Ale mówię to tylko w formie przypuszczenia, ponieważ, jak wspomniałem, nie posiadam tak szczegółowych danych. Tak więc kontrola procesowa jest, że tak powiem, marginesem kontroli w ogóle. Łącznie z kontrolą operacyjną. To być może wynika właśnie również z faktu, o którym wspomniałem, odpowiadając na pytanie pana senatora Rulewskiego, że na etapie procesu... Że jest to zwykle moment, w którym dane przestępstwo już zaistniało. Wspomniane proporcje może nie dziwią, dlatego że jednak wspomniany element kontroli, to znaczy przesłanka, czyli zapobieganie bądź wykrywanie, jest chyba elementem bardziej uzasadniającym stosowanie kontroli.

Jeżeli chodzi o skalę i o poczucie, że kontrolą objęta jest bardzo duża liczba osób w kraju... Mnie trudno komentować odczucia społeczne, chciałbym jednak zwrócić uwagę, że liczba pięciu tysięcy czterystu trzydziestu pięciu osób – nawet jeżeli przyjmiemy, że jest to liczba osób, a nie do konkretnych numerów telefonów, bo jedna osoba może posługiwać się... Wspomniana liczba, w zestawieniu z liczbą populacji dorosłych obywateli w Polsce, nie jest liczbą tak znaczną, aby mogła uzasadnić stwierdzenie, że kontrola i utrwalanie rozmów czy też kontrola operacyjna są stosowane na bardzo dużą skalę. To, o czym wspomniał pan senator, bierze się być może z jakichś przekonań na pewno nieopierających się na danych, z którymi wszyscy się tutaj zapoznaliśmy i z którymi każdy obywatel może zapoznać się, jako że wspomniane dane są danymi jawnymi.

Jeżeli chodzi o kwestię nielegalnych, jak pan senator to określił, podsłuchów: prokurator generalny informuje o czynnościach, które są wykonywane na podstawie uregulowań prawnych. Nie jestem jednak w stanie w dniu dzisiejszym odpowiedzieć na zadane pytanie, ponieważ nie dysponuję danymi dotyczącymi tego, czy i w jakiej liczbie były prowadzone postępowania odnośnie do ewentualnych nieprawidłowości związanych z prowadzeniem kontroli operacyjnej. Każdy prokurator – mówimy tu zarówno o prokuratorze okręgowym, jak i o prokuratorze generalnym – kiedy uzyska informacje, z których by wynikało, że kontrola stosowana jest w sposób niezgodny z prawem, ma obowiązek przede wszystkim zasygnalizować to szefowi konkretnej służby, a jeżeli dojdzie do wniosku, że zaistniał tu czyn zabroniony, zaistniało przestępstwo – wdrożyć postępowanie karne. Tak jak powiedziałem, nie posiadam informacji w zakresie ewentualnych postępowań, które były prowadzone. Jeżeli będziemy w stanie uzyskać takie dane, to postaram się, jeśli pan senator będzie chciał, przekazać je w formie pisemnej.

*(Przewodniczący Michał Seweryński: Czy pan senator wnosi o taką informację pisemną?)*

*(Senator Bohdan Paszkowski: Tak, bardzo proszę.)*

*(Przewodniczący Michał Seweryński: Proszę, Panie Prokuratorze, o uwzględnienie tego wniosku.)*

Dobrze.

Następna kwestia dotyczyła firm detektywistycznych. Proszę państwa, to jest zupełnie inna materia, materia niezwiązana z ustawą kompetencyjną właściwych służb, Policji, CBA, agencji bezpieczeństwa i innych. Mówimy tutaj o przepisach, które są uregulowane zupełnie odmiennie. Nie dotyczą one również kontroli operacyjnej w takim zakresie, o jakim mówimy w dniu dzisiejszym. Podobnie nie dotyczy wspomnianej materii kwestia, jeżeli można tak najogólniej powiedzieć, podsłuchów czy też nagrywania. Bo tutaj chodzi raczej o nagrywanie rozmów przez osoby fizyczne, czy to biorące udział w nagrywanych rozmowach, czy też niebiorące w nich udziału. W tym drugim przypadku istnieje konkretny przepis kodeksu karnego, który reguluje odpowiedzialność karną. Oczywiście ściganie takiego przestępstwa ma charakter wnioskowy.

Jeżeli chodzi o odpowiedź na drugie pytanie pana prezesa Bodnara, to ja myślę, że pan prezes zadał wspomniane pytanie jedynie po to, aby tutaj, na posiedzeniu komisji, zwrócić uwagę na kwestię związaną z w miarę pilną potrzebą wdrożenia legislacyjnych uregulowań. Jak sądzę, pan prezes, podobnie jak szanowna komisja, doskonale się orientują, że prokurator generalny nie posiada uprawnień... To znaczy nie posiada inicjatywy ustawodawczej, jak również nie ma żadnych możliwości wpływania na przyspieszenie czy też zainicjowanie prac ustawodawczych parlamentu. Dlatego pozwolę sobie w taki właśnie sposób odpowiedzieć.

A informacja, którą prokurator generalny przekazuje szanownej komisji, jest informacją precyzyjną, wynikającą z konkretnego przepisu ustawy o prokuraturze. Prokurator generalny, i nie tylko prokurator generalny – o czym już wspomniałem, a czego niedawno mieliśmy zresztą przykład – musi precyzyjnie trzymać się litery prawa, aby nie zostać posądzonym o to, że ujawnia jakieś dane wykraczające



poza obowiązek ustawowy. A jak powiedziałem na początku, dotyczy to również informacji w zakresie czynności operacyjnych. Oczywiście jeżeli... Ja nie znam dokładnie przypadków, o których pan prezes wspomniał, dotyczących uzyskiwania informacji. Wiem, że takie informacje... To znaczy nie takie, ale jakieś bardziej szczegółowe informacje były przedstawiane również przez komendanta głównego Policji na posiedzeniu senackiej komisji. Zapoznałem się ze stenogramem. Wspomniane informacje... To było w zupełnie innym trybie. Dzisiaj prokurator generalny, stosownie do obowiązku ustawowego, przesłał informację na ręce marszałka Senatu, a ja miałem przyjemność przedstawienia jej na posiedzeniu komisji.

### **Przewodniczący Michał Seweryński:**

Dziękuję, Panie Prokuratorze.

Już zmierzamy do końca naszego posiedzenia, ale chciałbym mimo wszystko zadać jeszcze jedno krótkie pytanie, z prośbą o krótką odpowiedź. Czy obywatele mają podstawy do tego, żeby obawiać się podsłuchów i innych form operacyjnego działania skierowanych przeciwko ich prywatności, wolności przez prywatne podmioty, chociażby przez prywatne firmy detektywistyczne? Czy prokuratura otrzymuje na przykład skargi... Bo to jest naruszenie prawa, jeżeli wspomniane praktyki są stosowane bez zezwolenia. Czy pan komendant Policji może coś na ten temat powiedzieć? Czy my mamy prawo czuć się zagrożeni przez wspomnianego typu praktyki? Bo państwo skrupulatnie kontroluje swoje służby, jak widzimy na podstawie sprawozdania pana prokuratora. Mamy jeszcze inne źródła informacji rządowych, przedstawianych na posiedzeniach komisji senackich, przede wszystkim naszej komisji, Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji. A jak to jest z prywatnymi podmiotami? Czy one mogą stosować wspomniane praktyki bezkarnie, bo nikt nad nimi nie panuje? Prosiłbym o bardzo krótkie wypowiedzi, także pana komendanta, jeżeli zechce on odnieść się do przywołanej kwestii. To jest sprawa niezwykłej wagi. Dzisiaj skala możliwości technicznych, do których mają dostęp prywatne osoby, jest tak duża, że wspomniane możliwości prawie dorównują tym, którymi dysponują profesjonalne służby bezpieczeństwa, troszczące się o nasze bezpieczeństwo. Czy my nad tym wszystkim jakoś panujemy? Czy państwo nad tym panuje, w interesie obywateli? Proszę łaskawie o krótkie wypowiedzi, bo następnym punktem czeka.

### **Pierwszy Zastępca Prokuratora Generalnego Marek Jamrogicz:**

Jasne. Panie Przewodniczący, jeżeli chodzi o środki stosowane przez organy państwowe, to jako zastępca prokuratora generalnego mogę w pełni świadomie stwierdzić, że obywatele, którzy nie łamią prawa, mogą czuć się bezpieczni i pewni, że takie środki nie są wobec nich stosowane, nie są...

*(Wypowiedź poza mikrofonem)*

Nie, nie, ja tylko odpowiedziałem na pierwszą część pytania.

Jeżeli chodzi z kolei o kwestie stosowania jakichkolwiek form – może użyję takiego słowa – inwigilowania przez podmioty prywatne, to w każdym przypadku, kiedy czy to osoba fizyczna, czy podmiot, nazwijmy to, gospodarczy, agencja detektywistyczna, naruszy prawo, taki podmiot będzie ścigany przez prokuraturę. Odrębną kwestią jest kwestia wykrycia i ujawnienia takich zdarzeń. To nie jest już do końca domeną prokuratury. Dlatego trudno mi...

*(Przewodniczący Michał Seweryński: Panie Prokuratorze, czy są skargi w związku z omawianą tu kwestią? Czy to jest odnotowywane?)*

Każde zawiadomienie, które zostanie skierowane czy to do organów Policji, a za pośrednictwem organów Policji do prokuratury, czy to bezpośrednio do prokuratury, staje się przedmiotem najpierw czynności sprawdzającej, a potem postępowania...

### **Przewodniczący Michał Seweryński:**

To wiadomo, to nakazuje kodeks. Dziękuję bardzo.

Czy pan komendant chciałby może krótko uzupełnić, przedstawić nam swoje spostrzeżenia w omawianej sprawie?

### **Zastępca Komendanta Głównego Policji Cezary Popławski:**

Bardzo dziękuję, Panie Przewodniczący.

Ja myślę, że pan prokurator generalny w sposób właściwy i szczegółowy wypowiedział się na temat wspomnianej kwestii. Myślę, że nie mam już nic do dodania. Dziękuję bardzo.

### **Przewodniczący Michał Seweryński:**

Jeszcze pan senator Pinior. Proszę.

### **Senator Józef Pinior:**

Panie Prokuratorze, czy jest możliwe, aby w przyszłym roku marszałek Senatu otrzymał informację z Prokuratury Generalnej, od prokuratora generalnego, z wyszczególnieniem wszystkich służb... To znaczy chodzi mi o to, żeby to nie było tak jak w tym roku, że są tutaj dane dotyczące tego, ile wniosków skierowały łącznie wszystkie uprawnione organy, tylko żeby było podane, ile wniosków skierowała konkretna służba. Czy można by to było wyszczególnić? Ja rozumiem, że to nie wynika bezpośrednio z ustawy, ale wynika to choćby z prac, które były związane z Trybunałem Konstytucyjnym.

### **Przewodniczący Michał Seweryński:**

To jeszcze poprosimy o krótką odpowiedź.

**Pierwszy Zastępca  
Prokuratora Generalnego  
Marek Jamrogowicz:**

Panie Senatorze, myślę, że informacja pisemna musi być informacją konkretnie odpowiadającą uregulowaniu z art. 10ea. Niemniej jednak kwestią, nad którą należałoby się zastanowić, jest to, jaką formułę mogłaby mieć informacja przedstawiana na posiedzeniu komisji senackiej. Ponieważ... Ja dokładnie zapoznam się z informacjami, o których wspomniał pan prezes, i poddamy analizie to, czy informacje, o których mowa, mogą być przedstawiane na jawnym posiedzeniu komisji senackiej. Niemniej jednak formuła dokumentu, który prokurator generalny kieruje do marszałka Sejmu i Senatu, jest formułą określoną w ustawie i myślę, że wspomnianą formułę prokurator generalny musi jednak zachować.

**Przewodniczący Michał Seweryński:**

Dziękuję.

Zamykam posiedzenie w tej części.

Ale zanim zamknę je definitywnie, pozwolę sobie sformułować pod adresem prokuratury generalnej następujące spostrzeżenie. Informacja, którą dzisiaj rozpatrywaliśmy, jest, powiem krótko, zdawkowa. Jeżeli spojrzeć na omawiane tutaj pismo i odliczyć tytuły oraz zwroty formalne, to można zobaczyć, że zajmuje ono najwyżej 1/4 strony. Z tego, co pan prokurator powiedział w wystąpieniu ustnym, dowiedzieliśmy się znacznie więcej niż z tego, co zostało napisane. Jeżeli dodatkowo wziąć jeszcze pod uwagę pytania panów senatorów skierowane pod adresem prokuratury, to można zauważyć, że są pewne dodatkowe dane, które warto by w przyszłości zamieszczać we wspomnianego typu informacji, bo one lepiej obrazują zjawisko, którym się zajmujemy, dzięki nim informacja jest pełniejsza. Co więcej, prokuratura posiada informacje... Pan prokurator zaspokoił naszą ciekawość w wielu aspektach, które nie zostały uwzględnione w przekazanym piśmie, a wiadomo, że są ważne i że można o nich uzyskać pewną informację. Jeżeli pominąć opinie, to jednak są pewne bardzo istotne informacje, które pan prokurator przedstawił. Tak więc ja pozwalam sobie sformułować taką sugestię i przekazać ją na ręce pana prokuratora, żeby informacje, o których tu mowa, były w przyszłości obszerniejsze, lepiej przedstawiające skalę omawianego problemu i zjawiska, w sposób zgodny z prawem. Bo oczywiście to jest kwestia interpretacji przepisów, ale mam takie wrażenie, że wszystkie pytania, które zostały zadane – oczywiście pytania zawsze mogą być, że tak powiem, drążące, nieco bardziej szczegółowe – wskazują na pewną nadmierną zwięzłość przedstawionej tutaj informacji. Ale to pozwalam sobie przedstawić jako taką sugestję konkludującą nasze posiedzenie.

Dziękuję panu prokuratorowi, dziękuję wszystkim osobom biorącym udział w posiedzeniu.

Dziękuję, Panie Prokuratorze.

Przechodzimy do punktu drugiego: rozpatrzenie dokumentu zawierającego ocenę funkcjonowania ustawy o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej w okresie od dnia 5 czerwca 2013 r. do dnia 5 czerwca 2014 r.

Nie wiem, który z panów dyrektorów będzie referował...

Bardzo proszę o zwięzły, rzeczowy referat.

**Zastępca Dyrektora  
Departamentu Porządku Publicznego  
w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych  
Mariusz Cichomski:**

Dziękuję bardzo.

Szanowny Panie Przewodniczący! Szanowni Państwo!

Mariusz Cichomski, zastępca dyrektora Departamentu Porządku Publicznego w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych, departamentu, który realizuje działania nadzorcze wobec Policji i Biura Ochrony Rządu, czyli dwóch spośród czterech służb mundurowych podległych ministrowi spraw wewnętrznych.

Proszę państwa, przygotowanie wspomnianej oceny wynika z art. 84 wspomnianej ustawy, która nałożyła na ministra właściwego do spraw wewnętrznych obowiązek sporządzenia stosownej oceny w dwanaście miesięcy po wejściu w życie tejże ustawy. Ustawy będącej tak naprawdę wynikiem orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, który wskazał na konieczność określenia rodzajów środków przymusu bezpośredniego oraz przesłanek użycia tychże środków, wskazania na gruncie ustawy, w jakich sytuacjach może nastąpić ich użycie. Dodatkowym celem samej regulacji było uporządkowanie i ujednoczenie tego obszaru prawa, który regulowany był dotychczas przez ustawy pragmatyczne poszczególnych służb i innych podmiotów uprawnionych do używania środków wspomnianego rodzaju. Tak więc ustawa określiła katalog podmiotów uprawnionych, jednolity zamknięty katalog środków przymusu bezpośredniego, przypadki użycia lub wykorzystania środków przymusu bezpośredniego i broni palnej, zasady użycia lub wykorzystania broni palnej i środków przymusu bezpośredniego, zasady postępowania przed użyciem i po użyciu lub wykorzystaniu stosownych środków, a także zasady dokumentowania użycia wspomnianych środków.

W celu przygotowania wspomnianej oceny wystąpiliśmy jako Ministerstwo Spraw Wewnętrznych do wszystkich podmiotów, które mają uprawnienia do wykorzystywania lub używania środków wspomnianego rodzaju, czyli zarówno do służb podległych ministrowi spraw wewnętrznych, jak i do każdego innego podmiotu... Warto uwzględnić, że występowaliśmy również do wojewodów, w kontekście realizacji i korzystania ze wspomnianego rodzaju środków przez Państwową Straż Łowiecką, Państwową Straż Rybacką, strażników straży gminnych i miejskich oraz członków służb porządkowych. A dodatkowo zasięgnęliśmy jeszcze informacji ze strony organizacji zrzeszających agencje ochrony, to znaczy Polskiego Związku Pracodawców „Ochrona” oraz Polskiej Izby Ochrony.

Ja nie będę szczegółowo omawiał dokumentu, który, mam nadzieję, w sposób w miarę wyczerpujący prezentuje państwu problematykę związaną ze stosowaniem wspomnianej ustawy i roczną ocenę jej stosowania. Pragnę zwrócić uwagę, że materiał nie tylko udziela odpowiedzi na pytania, które stricte wynikają z ustawy, z obowiązku, który został nałożony na ministra właściwego do spraw

wewnętrznych, lecz także, mam nadzieję, w miarę szczegółowo przedstawia państwu szeroko rozumianą statystykę związaną z wykorzystaniem omawianych tu środków w obszarach, w których prowadzona była taka statystyka, i w odniesieniu do konkretnych podmiotów.

Zostałem poproszony o przedstawienie syntetycznej informacji, więc powiem, że najistotniejszym wnioskiem nasuwającym się po przeprowadzeniu wspomnianej analizy jest stwierdzenie, że przepisy ustawy w sposób wyczerpujący i precyzyjny regulują zawarte w niej zagadnienia. Nie wystąpiły także większe problemy związane z interpretacją tychże przepisów czy ich stosowaniem. Katalog środków przymusu bezpośredniego i przypadków ich użycia został uznany za adekwatny, proporcjonalny i wystarczający dla zapewnienia skuteczności działań realizowanych przez poszczególne podmioty uprawnione – taka opinia była dominująca w stosunku do omawianej tu materii ustawowej. Warto zwrócić uwagę, że nawet w odniesieniu do przypadków, kiedy ustawa ograniczyła katalog środków przymusu bezpośredniego, które mogą być wykorzystane, tak jak na przykład w odniesieniu do policyjnych izb dziecka, Policja nie wnioskowała o poszerzenie zakresu uprawnień w danym zakresie, co świadczy o tym, że istniejące regulacje w sposób odpowiedni, że tak powiem, radzą sobie ze wspomnianą problematyką.

Oczywiście nie jest tak, że żadne wnioski *de lege ferenda* na wysokim poziomie szczegółowości nie były formułowane w trakcie dokonywania omawianej tu oceny. Pozwoliliśmy sobie wypisać wspomniane wnioski w przekazanym państwu materiale. Pragnę jednak zwrócić uwagę, że mają one, jak już powiedziałem, charakter niezwykle szczegółowy, nie odnoszą się do całości istoty omawianej tu regulacji. Chodzi tam między innymi o kwestie związane z rozszerzeniem uprawnienia Policji do wykorzystywania broni palnej w przypadku konieczności zatrzymania pojazdu, w którym znajdują się osoby, wobec których istnieje możliwość użycia broni palnej, a działanie tego pojazdu nie zagraża życiu lub zdrowiu uprawnionego lub innej osoby. Inny przykład to rezygnacja z użycia przez Policję środków przymusu bezpośredniego w celu ujęcia osoby. Chodzi tutaj o zmianę ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich oraz niektórych innych ustaw. Sformułowanie „ujęcie” zostało tam zastąpione zwrotem „zatrzymanie”. Poza tym poruszona została kwestia zmiany zapisów dotyczących możliwości użycia kasku zabezpieczającego po uprzednim założeniu wszystkich typów kajdanek. Do tej pory był tak naprawdę ograniczony katalog przypadków, w których można użyć takiego kasku. Zwróćmy jednak uwagę na to, że kask ma charakter ochronny, ma *de facto* chronić osobę, względem której wspomniany środek jest używany, na przykład w trakcie przewożenia. Innych szczegółowych propozycji nie będę wymieniał, ale mam nadzieję, że ich wyszczególnienie w samej treści przekazanego państwu materiału wskazuje na istotę sprawy i tak naprawdę bardzo szczegółowe podejście do problemu.

Zdajemy sobie jednak sprawę, że rok na ocenę prawidłowości funkcjonowania zapisów tak istotnej ustawy, wnioskującej bardzo mocno w niektórych przypadkach w materię życia społecznego, to krótki czas. Dlatego też zdecydowaliśmy się na to – to też jest zaznaczone w prze-

kazanym państwu materiale – aby analogicznej oceny dokonano również po dwóch latach funkcjonowania ustawy. Analogicznej w odniesieniu do kwestii postulatów *de lege ferenda*. Tutaj zapewne nie do końca uda nam się w sensie statystycznym doprecyzować wspomniane informacje czy rozciągnąć na kolejny rok, ze względu na zakres informacji, danych jako takich, zbieranych przez poszczególne podmioty uprawnione w rozumieniu ustawy. Planujemy jednak powtórnie, w dwa lata po rozpoczęciu funkcjonowania ustawy, zwrócić się do tych samych podmiotów, z których wiedzy korzystaliśmy dotychczas, o może dalsze przemyślenia dotyczące tego, czy coś z punktu widzenia praktycznego, że już tak powiem w skrócie, użycia omawianych tu środków przymusu bezpośredniego wymaga w odczuciu wspomnianych podmiotów ingerencji ustawodawcy. Na obecną chwilę wnioski wyciągnięte z tego, co uzyskaliśmy w ramach prowadzonych dotychczas działań, dotyczą, tak jak powiedziałem, kwestii drobnych. I tak naprawdę teraz wydaje nam się, że takiego rodzaju działalność legislacyjna byłaby zbyt pochopna. Ewentualny drugi rok byłby poświęcony na wspomniane zagadnienia.

Chciałbym jeszcze dodać, że sama informacja zawiera wśród danych statystycznych na temat liczby użyć broni czy środków przymusu bezpośredniego, tak jak powiedziałem, w tych obszarach, w których jest to możliwe z punktu widzenia zakresu zbieranych danych, również informacje na temat postępowań dyscyplinarnych w stosunku do osób, które, jak się wydaje, mogły przekroczyć swoje uprawnienia, korzystać ze środków omawianego rodzaju w sposób nieuprawniony.

Ponadto pragnę zaznaczyć, że przedstawiana tu informacja była przekazywana również w ramach sejmowej Komisji Spraw Wewnętrznych. Sejmowa Komisja Spraw Wewnętrznych poleciła nam jeszcze uzupełnienie tejże informacji w odniesieniu do kwestii postępowań karnych prowadzonych w stosunku do osób, o których tu mowa. Żeby nie ograniczać się wyłącznie do aparatu wewnętrznego, tego, z którego korzystamy, czyli kwestii związanych z postępowaniami dyscyplinarnymi, lecz również przeniesić wspomniane kwestie na grunt prawa karnego i ewentualnych działań w tym zakresie. My sporządziliśmy taką analizę, niedawno, dosłownie w ostatnich... I w razie czego oczywiście prześlemy również szanownej komisji takie właśnie informacje w zakresie spraw karnych prowadzonych w omawianym tu obszarze. Dziękuję.

### **Przewodniczący Michał Seweryński:**

Dziękuję.

Prosimy o przekazanie wspomnianych informacji, jeżeli jest to uzasadnione, jeżeli jest tam coś więcej.

Nawiasem mówiąc, rzuca się w oczy dziewięćmiesięczne opóźnienie w stosunku do okresu sprawozdawczego, kiedy to rozpatruje się wszystkie takie sprawy. Ale zgadzam się, że to jest pierwsze takie nasze spotkanie i że bogatsze, bardziej uzasadnione doświadczenia będziemy zbierać wtedy, kiedy minie już trochę dłuższy czas stosowania omawianych tu przepisów.

Czy panowie senatorowie chcieliby się wypowiedzieć? Pan senator Mamątow. Proszę.

**Senator Robert Mamoń:**

Dziękuję bardzo, Panie Przewodniczący.

Chciałbym spytać o dwie kwestie. Pierwsza... Najpierw muszę powiedzieć o wydarzeniach, które miały miejsce przed Jastrzębską Spółką Węglową, gdzie policja użyła broni palnej przeciwko ludziom, którzy bronili swoich miejsc pracy. Chciałbym spytać: czy jeśli będzie taka sytuacja, że przed budynkiem Sejmu będą protestować matki niepełnosprawnych dzieci, to też wyślecie na nie policjantów uzbrojonych w broń? Moje podstawowe pytanie brzmi: kiedy zapada decyzja, że wysyłacie przeciwko ludziom swoje oddziały z bronią? Chciałbym to od panów usłyszeć.

I druga sprawa. We wspomnianym tu katalogu środków przymusu niczego takiego nie ma, a ostatnio w Rzeszowie miało miejsce takie wydarzenie, że kiedy na spotkaniu z panem prezydentem starszy człowiek głośno zakłócał porządek, funkcjonariusze BOR skrupowali go i zakleili mu twarz taśmą. Czy zaklejanie twarzy taśmą mieści się w standardach? I skąd się bierze takie działanie? Dziękuję bardzo.

**Przewodniczący Michał Seweryński:**

Dziękuję.

Pan senator Paszkowski.

**Senator Bohdan Paszkowski:**

Dziękuję.

Ja mam pytania w związku z przedstawionym sprawozdaniem dotyczącym rocznego stosowania omawianej ustawy. Pierwsze pytanie jest takie generalne: czy liczba przypadków zastosowania środków przymusu bezpośredniego i użycia broni palnej po wejściu wspomnianej ustawy w życie zwiększyła się lub zmniejszyła w stosunku do lat poprzednich, przed obowiązywaniem ustawy? I czy państwo ewentualnie zauważyliście zmianę, że się tak wyrażę, struktury użycia wspomnianych środków, które są tutaj wymienione jako środki przymusu bezpośredniego? I, co się wiąże z tym pytaniem: czy to, co jest zawarte w omawianej ustawie, było konstruowane na podstawie dotychczasowych środków i zasad stosowanych do tej pory przez wymienione w ustawie służby, czy też pojawiły się tutaj pewne nowatorskie rozwiązania, które, że tak powiem, zmuszały służby do tego, żeby zmienić pewne procedury dotyczące stosowania wspomnianych środków przymusu bezpośredniego i użycia broni palnej?

I jeszcze jedno pytanie. Państwo wprawdzie wymieniacie tutaj różne postępowania dyscyplinarne związane ze stosowaniem środków przymusu bezpośredniego, ale to nie daje nam, że tak powiem, oglądu porównawczego. I w związku z tym moje pytanie: czy liczba nieprawidłowości w stosowaniu nowych uregulowań zwiększa się czy zmniejsza w stosunku do poprzedniego stanu prawnego, do liczby nieprawidłowości, które występowały wcześniej? Może na wstępie te dwa pytania...

**Przewodniczący Michał Seweryński:**

Pan senator Rulewski. Proszę.

**Senator Jan Rulewski:**

Rzeczywiście, miały miejsce przypadki użycia broni również podczas wystąpień, między innymi 11 listopada zeszłego roku, jak również ostatnio, aczkolwiek nie sądzę, że powodem tak dramatycznej reakcji policji była konieczność przeciwstawienia się ludziom chcącym zachować miejsca pracy. Niemniej jednak moje pytanie jest takie: ile wpłynęło do sądów czy do prokuratury skarg na niewłaściwość użycia środków przymusu i jakie zapadły w tym zakresie wyroki? To tak w kontekście pytania pana senatora Mamońa.

**Przewodniczący Michał Seweryński:**

Dziękuję.

Jeszcze pan prezes Bodnar.

**Wiceprezes Zarządu  
Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka  
Adam Bodnar:**

Dziękuję bardzo, Panie Przewodniczący.

Helsińska Fundacja Praw Człowieka obserwowała proces legislacyjny dotyczący przyjęcia ustawy o środkach przymusu bezpośredniego. Zabiegaliśmy też w naszych kontaktach z MSW o przedstawienie omawianej tu informacji. Tak że dobrze, że wspomniana informacja została przedstawiona i jest przedmiotem rozważań komisji.

Ja mam trzy bardzo konkretne pytania. Pierwsze: czy jest szansa na uzyskanie informacji, ile było skarg? Bo z informacji można się dowiedzieć, ile było postępowań dyscyplinarnych, ale trudno się zorientować ile było skarg na stosowanie środków przymusu bezpośredniego przez służby.

Drugie moje pytanie: czy mają państwo może informacje, z czego wynika tak niska liczba postępowań dyscyplinarnych, które zakończyły się skazaniem, czy uznaniem winy danej osoby? Bo jeżeli na przykład przyjrzymy się kwestii użycia siły fizycznej, to zobaczymy, że na trzydzieści jeden postępowań tylko jedno zakończyło się stwierdzeniem winy danej osoby. A jeżeli spojrzymy od drugiej strony, przyjrzymy się chociażby tematyce orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, to zobaczymy wyraźnie, że stosowanie siły fizycznej cały czas jest problemem i związane z nim sprawy ciągle pojawiają się przed Trybunałem w Strasburgu.

Moje trzecie pytanie wynika z dokumentu, który został przyjęty przez Komitet Przeciwko Torturom ONZ. Wspomniany komitet ponad rok temu przyjął ostateczne rekomendacje adresowane do władz polskich. I jeden z punktów dokumentu, o którym mowa, poświęcony jest szczególnie użyciu środka przymusu bezpośredniego w postaci paralizatora elektrycznego. Komitet wyraźnie wskazał, że paralizatory należy stosować tylko w ostatecznych sytuacjach, powinny być to sytuacje ekstremalne, kiedy jest bezpośrednio i realne zagrożenie, kiedy powstaje faktyczna sytuacja, która powodowałaby konieczność użycia takiego środka, ze względu na groźące konsekwencje. Zainteresowanie Komitetu Przeciwko Torturom ONZ wspomnianym tematem jest związane po części z tym, że

swego czasu obywatel Rzeczypospolitej Polskiej na lotnisku w Kanadzie został zabity poprzez użycie paralizatora. W związku z tym komitet ma, można powiedzieć, na swoim radarze akurat taką tematykę. Czy mogliby państwo przedstawić dalej idące wnioski na temat użycia paralizatorów, coś więcej niż tylko to, co zostało przedstawione w raporcie, a szczególnie w kontekście przeszkolenia dotyczącego używania paralizatorów? Bo na przykład kiedy czytam, że straż miejska użyła paralizatorów pięćdziesiąt jeden razy, to nie jestem przekonany, czy straż miejska jest wystarczająco przeszkolona, aby używać takich środków. To taki jeden przykład. Dziękuję bardzo.

### **Przewodniczący Michał Seweryński:**

Dziękuję bardzo.  
Bardzo proszę o zwięzłe wypowiedzi.

### **Zastępca Dyrektora Departamentu Porządku Publicznego w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych Mariusz Cichomski:**

Dziękuję uprzejmie, Panie Przewodniczący.

Szanowni Państwo, pozwolę sobie w odniesieniu do kwestii użycia środków przymusu bezpośredniego i broni w stosunku do pracowników JSW oddać głos panu komendantowi głównemu Policji.

Wcześniej pozwolę sobie jeszcze tylko przytoczyć art. 46 ustawy: „Broń palna nie może być użyta lub wykorzystywana przez pododdział zwarty”. I myślę, że przepisy wspomnianej ustawy, które są obecnie przedmiotem naszej dyskusji, jednoznacznie określają kwestie użycia broni palnej w omawianym tu zakresie.

Panie Komendancie, jeśli mogę prosić...

### **Przewodniczący Michał Seweryński:**

Proszę.

### **Zastępca Komendanta Głównego Policji Cezary Popławski:**

Panie Przewodniczący! Szanowni Państwo!

Bardzo dziękuję za wstęp. Faktycznie tak było. Pod siedzibą wspomnianej spółki węglowej doszło do zbiorowego zakłócenia ładu i porządku publicznego. Z tego wynikała ostateczna decyzja o użyciu broni gładkolufowej. A użycie broni gładkolufowej jest to środek przymusu bezpośredniego.

Jeżeli chodzi o kolejny temat, o to, czy liczba użyć środków przymusu bezpośredniego zwiększyła się czy też zmniejszyła na przestrzeni ostatnich lat... Szanowni Państwo, ja powiem tylko, że my nie prowadzimy we wspomnianym zakresie bardzo szczegółowych statystyk, ponieważ... Ja przytoczę tylko liczby dotyczące tego, ile interwencji podejmuje policja. Podejmowanych jest ponad sześć milionów interwencji w stosunku rocznym, tyle interwencji podjęliśmy w 2014 r. I niech, powiedzmy, nawet w przypadku co trzeciej dojdzie do wykorzystania

lub użycia środka przymusu bezpośredniego. My wówczas nic innego byśmy nie robili, tylko sprawozdawali i przekazywali informacje o tym, ile takich środków zostało zastosowanych. Poza tym nawet jeżeli chodzi o liczbę osób konwojowanych... W 2014 r. przekonowaliśmy ponad dwieście pięćdziesiąt tysięcy osób. A doskonale wiecie państwo o tym, że wobec osób konwojowanych stosuje się kajdanki – to też jest środek przymusu bezpośredniego. I jeszcze wiele, wiele innych przykładów mógłbym tutaj przytaczać, jeżeli chodzi o kwestie prowadzenia statystyk we wspomnianym zakresie.

Jeżeli jednak chodzi o kwestię monitorowania wykorzystania i użycia broni palnej, to z uwagi na to, że jest to środek ostateczny, my, jako Komenda Główna Policji, prowadzimy statystyki i mogę przytoczyć odpowiednie liczby. Szanowni Państwo, w ciągu roku obowiązywania nowej ustawy łączna liczba przypadków wykorzystania i użycia broni palnej to sto trzydzieści dziewięć. Przypadków uzasadnionego użycia broni palnej było szesnaście, w tym cztery przypadki bezskutkowego użycia. I tu jest dobra wiadomość, jako że przypadków skutkowego użycia broni było dwanaście, ale nikt w ich wyniku nie zginął. To jest bardzo ważna kwestia. I nie używano broni w stosunku do kobiet w widocznej ciąży.

Jeżeli chodzi o kwestie wykorzystania broni palnej, to było sto dziewiętnaście takich przypadków, w tym cztery przypadki nieuzasadnionego wykorzystania wspomnianej broni – tu zaznaczam, że wypowiadałem się tylko w odniesieniu do Policji. Wspomniane cztery przypadki nieuzasadnionego wykorzystania broni miały miejsce w związku z oddaniem strzału ostrzegawczego, kiedy okoliczności zdarzenia nie uprawniały funkcjonariusza do wykorzystania broni. Tak że wtedy również nikomu nie stała się krzywda.

Jeżeli chodzi o kolejną kwestię, to monitorujemy również temat dotyczący wykorzystania przedmiotu przeznaczonego do obezwładniania osób za pomocą energii elektrycznej. W okresie, tak jak poprzednio, od 5 czerwca 2013 r. do 5 czerwca 2014 r. miało miejsce łącznie sto siedemdziesiąt dziewięć przypadków wykorzystania lub użycia wspomnianego urządzenia. W tym cztery przypadki wykorzystania. I, co istotne, skutkowy był jeden wypadek. Osobie, wobec której zastosowano wspomniany środek przymusu bezpośredniego, była udzielana pomoc medyczna, polegająca na usunięciu z ciała sond i założeniu opatrunku. Osoba nie wymagała opieki hospitalizacyjnej.

Jeżeli chodzi o to, ile wpłynęło skarg – bo takie pytanie też się pojawiło – na środki przymusu bezpośredniego, to, tak jak powiedziałem, wielość wspomnianych środków przymusu powoduje, że nie jestem w stanie odpowiedzieć.

Z czego wynika niska liczba potwierdzeń orzeczeń, jeżeli chodzi o przypadki ukarania dyscyplinarnego policjantów, którzy używali środków przymusu bezpośredniego lub je wykorzystywali? Szanowni Państwo, takie sprawy prowadzą rzecznicy dyscyplinarni i oni są samodzielnymi w kwestii prowadzenia takich postępowań. Widocznie okoliczności nieuzasadnionego użycia środka przymusu nie potwierdziły się.

Kolejny temat: padło tu pytanie dotyczące tego, ile spraw karnych jest prowadzonych. W tej kwestii wypowiadał się już pan dyrektor, ja powiem tak w ramach

uzupełnienia, jako że państwo nie otrzymali materiałów w omawianym tu zakresie, że w okresie od 5 czerwca do 31 grudnia – bo wspomniany materiał zawiera informacje dotyczące tego okresu – są prowadzone, czy może raczej były prowadzone, bo od końca wspomnianego okresu upłynęło już trochę czasu, pięćdziesiąt dwa postępowania karne, jeżeli chodzi o kwestie wykorzystania środków przymusu bezpośredniego. I z tego na chwilę obecną – taką mam informację – szesnaście zostało umorzonych, w przypadku sześciu prokuratorzy już wykonali odmowy wszczęcia. A co dalej się dzieje ze wspomnianymi śledztwami, nie potrafię do końca odpowiedzieć. Dziękuję bardzo.

### **Przewodniczący Michał Seweryński:**

Dziękuję.

Czy są jeszcze jakieś inne pytania?

Pan senator Paszkowski.

### **Senator Bohdan Paszkowski:**

Ja przyznam, Panie Komendancie, że trochę mnie zaniepokoiła informacja, że pan nie ma na przykład... czy też że nie prowadzicie państwo jakiejś statystyki dotyczącej skarg na użycie środków bezpośredniego przymusu czy ewentualnie... Już nie mówię o broni palnej, bo pewnie w tym zakresie to tak nie wygląda. Bo tak zrozumiałem, że nie ma wspomnianej statystyki, bo takich wydarzeń jest tak dużo itd., itd. Tak więc ja mam takie pytanie: jak jest uregulowany tryb rozpatrywania skarg w Policji? Czy Komenda Główna Policji nie ma orientacji odnośnie do liczby skarg, tego, czego dotyczą, itd., itd.? Nie prowadzicie państwo w tym zakresie żadnej statystyki? A jeżeli chodzi o użycie środków przymusu bezpośredniego, to jest to bardzo wdzięczny materiał do różnego rodzaju analiz i nawet wniosków na przyszłość. Z tego wynika, nie ukrywam, moje zdziwienie wspomnianą sytuacją i taki postulat, żeby jednak, jeżeli faktycznie nie ma ustalonej zasady... Być może Ministerstwo Spraw Wewnętrznych ma w omawianym tu zakresie jakąś orientację. Jak rozumiem, są skargi odnośnie do użycia środków bezpośredniego przymusu, które mogą napływać bezpośrednio do organów Policji, mogą być też kierowane do prokuratury, mogą być kierowane nawet do sądów i rozpatrywane już ewentualnie ze stosowaniem środków procesowych. Niemniej jednak wspomniana analiza wydaje mi się konieczna, chociażby w celu sporządzenia omawianej tu informacji, którą mamy otrzymywać. Z tego wynika mój postulat w omawianym tu zakresie... Ja nie będę się upominał o odpowiedź na pytanie kolegi, bo on pewnie sam się upomni. Niemniej jednak faktem jest, że jeżeli chodzi o stosowanie środków przymusu, to ostatnio było kilka spraw, które wywołały taki efekt, że się je komentuje. Chociażby wspomniana sprawa z Rzeszowa, ale również sprawa, która miały miejsce ostatnio i która wywołała niepokoję, a mianowicie wydarzenia w Legionowie.

I ja się tak zastanawiam: jaki środek przymusu był tam stosowany, jeżeli chodzi o zakres... Ja przyjmuję to, co było tam, że tak powiem, przedmiotem zarzutu – że policjanci próbowali wydobyć jakieś tam saszetki z marihuaną z gardła czy z przewodu pokarmowego osoby zatrzymy-

wanej... Nie wiem, mówię tutaj o informacjach, które się pojawiają w mediach, na ich odpowiedzialność... I, jak rozumiem... Jak to kwalifikować? Bo obezwładnianie itd., to jak najbardziej. Ale już wydobywanie z organizmu osoby zatrzymywanej jakichś przedmiotów, które mogą stanowić dowód rzeczowy, to jest kwestia... Jeżeli ona jest jakoś regulowana, to prosiłbym pana komendanta o informacje w omawianym tu zakresie. Jak to jest, jeżeli na przykład zatrzymywany połyka coś, co może stanowić przedmiot dowodowy w sprawie? Czy jest tutaj dopuszczalna jakaś, powiedziałbym, fizyczna penetracja ciała takiej osoby zatrzymywanej? Bo, jak rozumiem, jeżeli przyjąć, że tak powiem, z dobrą wiarą, to, co jest przedmiotem wspomnianych zarzutów, społecznych czy prasowych, to można powiedzieć, że zastosowano jakiś, tak się wyrażę, środek kombinowany. A mianowicie oprócz tego, że obezwładniono wspomnianą osobę, to jeszcze dokonywano za pomocą rąk wydobywania przedmiotu, który ta osoba próbowała połknąć lub już połknęła. I kwestia środka, który został użyty przez BOR w Rzeszowie... Z tego wynika moje pytanie: jak można zakwalifikować wspomniane zdarzenie, mówię o zdarzeniu w Legionowie, i jaka procedura obowiązuje w przypadku, kiedy osoba zatrzymana, podejrzana o przestępstwo, próbuje pozbyć się przedmiotu, który może stanowić dowód w sprawie, poprzez połknięcie czy jakiegoś, że tak to określe, przyswojenie go do organizmu? Czy jest jakaś procedura? Czy jeżeli przyjmujemy, że coś takiego nastąpiło, to dopuszczalną procedurą jest na przykład próbowanie wydobywania danego przedmiotu z przełyku? Bo to może być różnie...

### **Przewodniczący Michał Seweryński:**

Czy pan komendant odniesie się do przedstawionej kwestii? Proszę.

### **Zastępca Komendanta Głównego Policji Cezary Popławski:**

Dziękuję za to pytanie. Ja myślę, że to wszystko zostało już dawno wyjaśnione i omówione w mediach. Prokuratura po sekcji zwłok wskazała wprost, że w omawianym przypadku nie były – jeżeli chodzi o policję – używane żadne środki przymusu bezpośredniego, a zgon nastąpił wskutek połknięcia wspomnianego zawiniątka. Katalog środków przymusu bezpośredniego jest określony, tak że nie będziemy już wymyślać innych, bo wiemy, jak jest. Oczywiście, że kiedy policjant widzi, że coś dzieje się nie tak, jak powinno, zawsze powinien ratować życie i zdrowie. I z tego, co wszyscy wiemy, wynika, że policjanci reanimowali człowieka, o którym mowa, do przyjazdu jednej, a potem drugiej karetki pogotowia.

Jeżeli chodzi o drugi temat, o skargi, to ja jeszcze raz powtórzę, że my nie prowadzimy rejestrów wykorzystania środków przymusu bezpośredniego, ale jeżeli chodzi o kwestie skargowe, to w Komendzie Głównej Policji monitorujemy wspomniane skargi. To jest pierwsza kwestia. Posiadamy ogólnie wykaz skarg, ich liczbę, w tym również liczbę skarg dotyczących kwestii wykorzystania środków przymusu bezpośredniego.

*(Przewodniczący Michał Seweryński: Ale tego nie ma w sprawozdaniu.)*

Mogę to oczywiście uzupełnić. Jeżeli jest takie życzenie, to dla nas to nie jest żaden problem. Dziękuję bardzo.

### **Przewodniczący Michał Seweryński:**

Dziękuję.

*(Senator Robert Mamątow: Jeszcze na moje pytanie pan nie odpowiedział.)*

To jeszcze proszę...

### **Zastępca Dyrektora Departamentu Porządku Publicznego w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych Mariusz Cichomski:**

Panie Przewodniczący, jeśli mogę, to jeszcze w ramach uzupełnienia kwestii dotyczącej skarg... Może od tego zacząć. Jeśli skarga na działanie policji jest skierowana do Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, to jest ona rozpatrywana również przez nasz wewnętrzny pion kontroli. I wspomnianego typu statystyki, ale nie z podziałem na środki przymusu bezpośredniego, tylko informacje w zakresie tego, czego dotyczą skargi, i sposobu ich rozpatrywania, są jak najbardziej dostępne w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych, w sensie ogólnym. I pion kontrolny realizuje działania bezpośrednio z tym wszystkim związane.

Ja nie chcę się wypowiadać odnośnie do zajść w Rzeszowie, w tej kwestii, jeśli pan przewodniczący wyrazi zgodę, oddam głos kolegom z Biura Ochrony Rządu, którzy w miarę możliwości poinformują o wspomnianym zdarzeniu.

### **Przewodniczący Michał Seweryński:**

Proszę o krótką informację.

### **Ekspert w Biurze Ochrony Rządu Paweł Pieronkiewicz:**

Panie Przewodniczący, Szanowni Państwo, pragnę tylko powiedzieć, że w chwili obecnej nie posiadam informacji dotyczących zdarzenia, o którym pan senator mówi, to znaczy zaklejania przez funkcjonariusza BOR ust starszego pana taśmą. Niemniej jednak każde z działań funkcjonariuszy w danym miejscu jest oceniane i analizowane. Jeżeli wspomniane zdarzenie zostanie ocenione, to prześlemy odpowiednią informację. Niemniej jednak absolutnie...

*(Senator Robert Mamątow: Proszę o odpowiedź na piśmie.)*

*(Przewodniczący Michał Seweryński: Pan senator prosi o taką informację na piśmie.)*

Pragnę tylko zapewnić, że na pewno wspomniane działanie nie jest działaniem funkcjonariuszy Biura Ochrony Rządu. Bo działamy tylko i wyłącznie na podstawie dostępnych przepisów i ustawy. O tym mogę pana senatora z całą pewnością zapewnić.

### **Przewodniczący Michał Seweryński:**

Dziękuję.

Na koniec, w ramach podsumowania, chciałbym zgłosić następujące uwagi. Przyłączam się do postulatu pana senatora Paszkowskiego, żeby w następnej informacji była szczegółowo uwzględniona również sprawa skarg. Bo przecież wiemy, z dobrych praktyk policji, że złożone skargi są rozpatrywane i są rejestrowane. Tak więc nie widzę powodów, dla których informacje w tym zakresie nie miałyby znaleźć się w omawianym tu sprawozdaniu. Wspomniana kwestia jest bezpośrednio związana z oceną obywateli w zakresie tego, czy środki stosowane przez policję, zwłaszcza środki przymusu bezpośredniego, były stosowane w sposób zgodny z prawem, czy nie. To jest istotna informacja i w przyszłości powinna się znaleźć w sprawozdaniu.

Może jeszcze istotniejszą informacją... Jeżeli w wyniku stosowania środków przymusu bezpośredniego nastąpiłaby śmierć człowieka... Mówimy dzisiaj o tragicznych wydarzeniach, które miały miejsce po okresie sprawozdawczym, niemniej jednak uzasadniają one postulat pod adresem Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, pod adresem rządu, żeby w następnych sprawozdaniach wyodrębnić wspomnianą kategorię spraw i szczegółowo je opisać.

Przypominam sobie z przeszłości sytuację mającą miejsce w jednym z krajów zachodnich, w którym w ciągu roku zdarzył się jeden przypadek śmierci w wyniku użycia – nie wiem, czy uzasadnionego, czy nie, bo nie mogłem już śledzić wspomnianego tematu – broni przez policję. Sprawa przez tygodnie nie schodziła wówczas z łamów środków przekazu i była przedmiotem najwyższego wzburzenia opinii publicznej. Myślę, że nasze standardy demokratyczne są na takim poziomie, że mamy prawo oczekiwać w parlamencie informacji o każdym tragicznym przypadku, który zakończył się śmiercią człowieka w wyniku stosowania środków przymusu. Z tego mogą płynąć bardzo konkretne wnioski co do tego, jak uregulować stosowanie środków przymusu. Tak więc przedkładałam wspomniany postulat.

I ostatnia sprawa, również w kategoriach postulatu, a może nawet krytyki w stosunku do przedstawionego sprawozdania. Zastanawia mnie, dlaczego we wspomnianym sprawozdaniu mówi się zdawkowo, albo prawie w ogóle się nie mówi o przypadkach nadużyć w związku ze stosowaniem środków przymusu osobistego przez służby ochroniarzkie. Wiemy, że takie przypadki są liczne. Jeżeliby wziąć pod uwagę tylko tysiące supermarketów, które istnieją w Polsce i zatrudniają wspomniane firmy, to okazałoby się, że przypadki potencjalnego nadużycia prawa są liczne. Z licznych lokalnych źródeł informacji wynika, że przypadki naruszenia prawa przez wspomniane osoby, często źle przeszkolone, nienadzorowane, niekontrolowane, się zdarzają. Nie może być tak, że policja jest dużo bardziej kontrolowana i nadzorowana w tym, co robi w kwestii bezpieczeństwa w skali całego kraju, i że mamy wobec niej tak daleko idące wymagania, a w stosunku do jakichś, prywatnych skądinąd, podmiotów, które zajmują się działalnością ochronną, jesteśmy praktycznie bezsilni, to nam umyka. Tak nie może być. Obywatele są przyzwyczajeni do tego, że środki przymusu stosowane są przez służby do tego

upoważnione i znajdujące się pod kontrolą państwa. A gdzie jest kontrola wobec innych podmiotów? Ktoś musi się temu przyglądać, ktoś musi nad tym wszystkim sprawować kontrolę. Jeżeli wspomniane firmy same siebie nie kontrolują – a na pewno tak właśnie jest, świadczą o tym przykłady nadużyć – to państwo musi mieć w swoim arsenale środki, które umożliwiły takie kontrole, żeby można było wyciągać z nich konkretne wnioski. Z takich spotkań jak dzisiejsze mogą wynikać również pewne inicjatywy legislacyjne, jeżeli odpowiednie agendy państwowe odpowiedzialne za bezpieczeństwo państwa wskażą nam, że jest niedostatek regulacji prawnej w danej dziedzinie.

Liczymy, że przyszłe sprawozdania będą bardziej konkretne pod wspomnianym względem i bardziej wnikliwe. Bo wszyscy zgodzimy się, że lista podmiotów, które mogą stosować środki przymusu, na przestrzeni ostatnich kilkudziesięciu lat niebezpiecznie się wydłużyła. I że – powiem tak bardzo konkretnie – Policji przybywają nowi konkurenci, którzy, z odwołującymi się rzekomo do bezpieczeństwa hasłami na ustach, stosują środki niebezpieczne dla obywateli. I powinniśmy dokładnie przyglądać się wspomnianej kwestii, żeby oddzielić to, co jest tylko szumem informacyjnym, niepotrzebnie niepokojącym obywateli, od tego, co powinno być przedmiotem zaniepokojenia służb profesjonalnych, kontrolowanych, odpowiedzialnych i mających długie doświadczenie w stosowaniu środków, o których mówimy.

Tak więc proszę przyjąć to, o czym powiedziałem, jako postulat pod kątem przyszłych sprawozdań, dotyczący tego, czego chcielibyśmy oczekiwać. Bo nasza rozmowa, nasza dzisiejsza dyskusja wskazuje na pewien niedostatek informacji, które dałyby nam pełny obraz stosowania środków przymusu bezpośredniego. Dziękuję.

Zamykam posiedzenie naszej komisji w tym punkcie.

Dziękuję państwu za obecność.

Pięć minut przerwy, Panowie Senatorowie, przed następną częścią posiedzenia.

*(Przerwa w obradach)*

### **Przewodniczący Michał Seweryński:**

Dzień dobry państwu.

Wznawiam obrady senackiej Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji.

Przedmiotem tej części naszego posiedzenia są dwie petycje. Pierwsza dotyczy podjęcia inicjatywy ustawodawczej w celu wyłączenia z definicji dochodu dla świadczeń rodzinnych kwoty umorzenia zaległości czynszowych. Przypomnę, że komisja rozpatrywała już tę sprawę. Na wniosek komisji postanowiliśmy, że zostaną podjęte czynności wyjaśniające, chodziło nam w szczególności o informacje dotyczące definiowania dochodu rodziny, ustalania uprawnień do świadczeń rodzinnych itd. Tak więc na tych właśnie kwestiach będziemy się w szczególności koncentrować.

Witam wszystkie zaproszone osoby, które zapewne pomogą nam ustosunkować się, dzięki dodatkowym informacjom, do omawianej tu kwestii.

Czy możemy poprosić jeszcze Biuro Komunikacji Społecznej, jeżeli chce ono zabrać głos w omawianej sprawie, żeby nie referować wszystkiego od nowa, tylko może

krótko przypomnieć, czego dotyczy petycja – w dwóch zdaniach, wystarczą dwa – i ewentualnie, jakie nowe ustalenia zostały dokonane? Bardzo proszę.

### **Główny Specjalista w Dziale Petycji i Korespondencji w Biurze Komunikacji Społecznej w Kancelarii Senatu Wanda Wójtowicz:**

Wanda Wójtowicz, Biuro Komunikacji Społecznej.

Omawiana tu petycja to petycja zbiorowa wniesiona przez Stowarzyszenie na rzecz Niepełnosprawnych „Spes” z siedzibą w Katowicach. Przedmiotem petycji jest podjęcie inicjatywy ustawodawczej w celu wyłączenia z definicji dochodu dla świadczeń rodzinnych kwoty umorzenia zaległości czynszowych. Proponuje się tutaj, aby w ustawie z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych wprowadzić do art. 3 pkt 1 lit. a, w którym definiuje się dochód, zwrot „z wyłączeniem przychodu uzyskanego w wyniku umorzenia zadłużenia z tytułu zaległych opłat za korzystanie z lokalu mieszkalnego”.

Na ostatnim posiedzeniu szczegółowo referowałam uzasadnienie wnoszących petycję. To było 3 marca, w posiedzeniu komisji uczestniczyli wtedy przedstawiciele Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, wraz z podsekretarz stanu Elżbietą Seredyn, która poinformowała o przygotowanym przez resort projekcie ustawy o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych, który częściowo realizuje postulat petycji. Senatorowie zdecydowali o odłożeniu prac nad petycją do czasu uzyskania z Biura Legislacyjnego Kancelarii Senatu informacji dotyczących umorzeń zaległości mających wpływ na dochód rodziny, od którego uzależnione jest prawo do świadczeń rodzinnych.

I jeszcze tylko jedno zdanie: projekt ustawy, o którym pani minister mówiła na ostatnim posiedzeniu, został już przyjęty przez Radę Ministrów 24 marca bieżącego roku. Rada Ministrów przyjęła projekt ustawy o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych. Ma on na celu to, aby rodzina, która otrzymuje zasiłki rodzinne wraz z dodatkami, w przypadku uzyskania dochodu powodującego przekroczenie progu uprawniającego do takich świadczeń nie traciła wspomnianego prawa. Świadczenia będą stopniowo obniżane wraz ze wzrostem dochodu, a z omawianej tu regulacji, która ma wejść w życie od 2016 r., będzie mogło skorzystać około sto sześćdziesiąt tysięcy rodzin.

*(Przewodniczący Michał Seweryński: No dobrze, ale jak to się odnosi do omawianej petycji? Czy ona staje się bezprzedmiotowa?)*

Chodzi o to, że za każde przekroczenie progu dochodowego o 1 zł łączna kwota świadczeń przysługujących rodzinie będzie pomniejszana o 1 zł. W praktyce oznacza to, że świadczenia będą obniżane o taką kwotę, o jaką przekroczony zostanie próg dochodowy.

### **Przewodniczący Michał Seweryński:**

Dziękuję.

Prosimy Biuro Legislacyjne Senatu o opinię. Proszę.



## Główny Legislator w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Bożena Langner:

Jeżeli chodzi o kwestię, o której była mowa na ostatnim posiedzeniu, czyli kwestię umorzeń, trzeba mieć na uwadze przede wszystkim ustawę o podatku dochodowym od osób fizycznych. Umorzenie należności czynszowych nie zostało zaliczone do zwolnień przedmiotowych określonych w art. 21 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych.

Petycja dotyczy nabywania prawa do świadczeń... To znaczy petycja dotyczy ustawy o świadczeniach rodzinnych, w której określono zasady nabywania prawa do świadczeń rodzinnych, w tym sposób ustalania dochodu i wysokość kryterium dochodowego. Czyli, najkrócej mówiąc, w zależności od tego, jaki jest dochód, uprawnienia do świadczeń przysługują lub też nie. Ustawa o świadczeniach rodzinnych zawiera własną definicję dochodu, znajduje się ona w art. 3. A, najkrócej mówiąc, wyłączenie kwoty umorzenia zaległości czynszowych z definicji dochodów w ustawie o świadczeniach rodzinnych wpływa na możliwość uzyskania prawa do świadczeń rodzinnych zależnych od dochodu.

Ja chciałabym jeszcze tylko zwrócić uwagę komisji na to, że jeśli chodzi o ustawę o podatku dochodowym od osób fizycznych, to wszystkie świadczenia rodzinne są zwolnione od podatku. Dziękuję.

## Przewodniczący Michał Seweryński:

Dziękuję.

Pan senator Paszkowski.

## Senator Bohdan Paszkowski:

Dziękuję.

Ja byłem może, że się tak wyrażę, powodem tego całego zamieszania, tego, że przesuwalimy, uzupełnienia... Wprawdzie mój tok myślenia był trochę inny. A mianowicie, jako że przychody podlegające opodatkowaniu na zasadach określonych w ustawie o podatku dochodowym od osób fizycznych podlegają wliczeniu do dochodu, od którego zależy, czy przyznaje się wspomniane świadczenia rodzinne, czy też nie, to mnie interesowało, czy są jakieś przychody związane ogólnie z gospodarką mieszkaniową, z mieszkaniami, które są wolne od podatku, a tym samym nie będą wchodzić do podstawy ustalania dochodów. I ja sam doszedłem do tego, że zgodnie z art. 21 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, gdzie określono zwolnienia różnych przedmiotowych przychodów, które nie są opodatkowane, istnieją pewne przychody, które są związane z mieszkaniami, a kwalifikowane, na gruncie ustawy... Ponieważ są wolne od podatku, to nie są wliczane do tak zwanego dochodu, na podstawie którego ustala się świadczenia rodzinne. I zaraz państwu wymienię... Tam jest, jak powiedziałem, katalog różnego rodzaju zwolnień, ponad sto trzydzieści pozycji, i między innymi... Pkt 135: „kwoty należności umorzonych na podstawie ustawy z dnia 19 czerwca 2009 r. o pomocy państwa w spłacie niektórych kredytów mieszkaniowych udzielonych osobom, które utra-

ciły pracę” – jest taka ustawa. Dalej czytamy tak: „kwoty zwrotu wydatków, o których mowa w art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 września 2013 r. o pomocy państwa w nabyciu pierwszego mieszkania przez młodych ludzi”. Pkt 138: „kwoty finansowego wsparcia udzielanego na podstawie ustawy z dnia 27 września 2013 r. o pomocy państwa w nabyciu pierwszego mieszkania przez młodych ludzi”. I pewnie znalazłbym tutaj jeszcze kilka takich pozycji, gdzie mówi się o umorzeniach pewnych należności, tutaj są odpowiednie ustawy. Mnie interesowało, czy umorzenia dokonywane przez spółdzielnie czy też jednostki samorządu terytorialnego, które są kwalifikowane jako dochód, ponieważ na gruncie ustawy podatkowej nie są zwolnione z podatku... Chodziło mi o to, czy może na gruncie ustawy podatkowej występują różnego rodzaju podobne należności, które są zwolnione z podatku.

I pojawia się takie pytanie: czy tutaj działa, że tak powiem, racjonalny ustawodawca, czy też może to jest jakaś, powiedziałbym, zaszłość, która nie ma szerszego uzasadnienia. Mnie interesowało, czy jest jakaś jednolitość na gruncie naszego prawa. Bo jedne należności, chociażby związane ze wspomnianymi wydatkami mieszkaniowymi, i umorzenia dokonywane... Czy kwoty dopłat, które też są kwalifikowane jako niepodlegające podatkowi... One nie będą wchodzić do dochodu, mówię tutaj w kontekście omawianych świadczeń rodzinnych. A na przykład umorzenia, których dokonują samorządy czy spółdzielnie, będą kwalifikowane jako... Mnie chodziło po prostu o pewną, że tak powiem, spójność systemową. Okazuje się, że takiej spójności, przynajmniej na pierwszy rzut oka, nie ma. Innymi słowy, komisja nie jest... No, komisja nigdy nie jest związana... Ale takie przekonanie, że wspomnianej kwestii nie można ruszyć, bo tak zapisano w ustawie o podatku dochodowym, nie ma tutaj uzasadnienia. Wspomniany katalog różnego rodzaju wyłączeń od podatku różnie się kształtował itd. Tutaj mamy historię, że jakaś tam pomoc państwa... Jest nawet ustawa dotycząca tego, że z tytułu utraty pracy jest jakieś umorzenie kredytów mieszkaniowych, oczywiście w zakresie, o którym mowa w ustawie. Innymi słowy, myślę, że nie jest to jakaś zbrodnia, żeby zastanowić się, czy faktycznie omawiana tu sytuacja... I postulat, który został, można powiedzieć, uregulowany we wspomnianej petycji, nie jest, że się tak wyrażę, wydumką, nieopartą na tym, co jest zawarte w ustawie o podatku dochodowym. I tylko o to chodzi.

## Przewodniczący Michał Seweryński:

Dziękuję bardzo, Panie Senatorze. Sprawa jest jasna.

Czy panowie senatorowie chcieliby się jeszcze wypowiedzieć?

Pan senator Rulewski.

## Senator Jan Rulewski:

To, co przedstawił senator Paszkowski, rzeczywiście jest warte dyskusji z uwagi na podobieństwo werbalne.

(*Senator Bohdan Paszkowski*: Tak, tak, ja nie mówię...)

I prawdą jest, o czym przekonuje senator Paszkowski, że umorzenie zostało potraktowane jako dochód, ale minister warunkowo, czy też wyjątkowo, zwalnia od podatku. I to oczywiście nasuwa analogię, że dlaczego by nie zastosować takiego rozwiązania w przypadku środków z pomocy społecznej. Tylko że tu sytuacja jest inna. Tutaj minister z zasady zwalnia od podatku wszystkie świadczenia. Ale – jak mówił dział legislacji, jak wcześniej mówiliśmy – sprawa dotyczy przyznania danej osobie nowego świadczenia i ustalania jej dochodu.

I powiem szczerze, że opinia działu legislacyjnego jest taka trochę „za, a nawet przeciw”, bo powiada się w niej, że umorzenie nie jest dochodem. Jeśli umorzenie nie jest dochodem, to nie powinno być brane pod uwagę. Tak tu jest napisane, że ustawa o podatku, jeśli stanowi o umorzeniach z jakiegoś tytułu... Umorzenie nie wpływa bezpośrednio na świadczenia. I nie jest dochodem.

*(Wypowiedź poza mikrofonem)*

Tak, gdzieś tutaj czytałem ... Tak, umorzenie nie jest dochodem. Umorzenie, jako takie, nie jest dochodem, sam fakt umorzenia nie jest dochodem. Zaraz przeczytam...

A tymczasem, zanim znajdę wspomniany fragment, kontynuuję wątek: powiedzmy, że dana osoba występuje o świadczenia. Stworzono – i słusznie – specjalną definicję określania kryterium wspomnianego świadczenia, na użytek pomocy społecznej. Wskazano tam, jakie tytuły są zaliczane do wysokości dochodu. I nie wskazano umorzenia jako dochodu. Niemniej jednak przed parlamentem stoi oczywiście możliwość poszerzenia... Czyli w omawianym tu przypadku – skreślenia umorzenia jako dochodu. Ale to nie jest pytanie legislacyjne, tylko pytanie o politykę społeczną. Czy fakt, że dana osoba już raz skorzystała z przywileju umorzenia... W polityce społecznej należy to pominąć. Ja uważam, że nie należy tego pomijać, ponieważ w taki sposób wspomniana osoba korzysta z podwójnej, a nawet potrójnej premii – raz, że dostaje pomoc, dwa, że dostaje pomoc z tytułu dodatku mieszkaniowego, który też jest wolny od podatku, i trzy, że nawet jeżeli nie zapłaciła dodatku lub innych świadczeń, występuje o umorzenie. I w efekcie, moim zdaniem, taka osoba jest, że się tak wyrażę, premiovana państwową ulgą nawet trzykrotnie. I dlatego nie widzę potrzeby, żeby takie zjawisko miało miejsce.

### **Przewodniczący Michał Seweryński:**

Dziękuję.

Jeszcze pan senator. Proszę.

### **Senator Robert Mamątow:**

Dziękuję bardzo.

Ja myślę, że projekt opracowany przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej faktycznie konsumuje omawianą tu petycję. I ja bym na tym poprzestał. Dziękuję bardzo.

### **Przewodniczący Michał Seweryński:**

Dziękuję.

Czy ktoś jeszcze chciałby się wypowiedzieć?

Pan senator. Proszę.

### **Senator Bohdan Paszkowski:**

Tutaj, jak rozumiem, są przedstawiciele ministra pracy, tak?

*(Głos z sali: Finansów.)*

Finansów... Ja odczytałem ze wspomnianego katalogu zwolnień ustawy, o których mówimy, a ponieważ na gruncie świadczeń rodzinnych o tym, co uznajemy za dochód w omawianym tu aspekcie, decyduje w zasadzie ustawa o podatku dochodowym od osób fizycznych, to mam takie pytanie, może retoryczne: czy wspomniane ustawy, w przypadku których jest zwolnienie... Mam tu na myśli pomoc mieszkaniową, która jest zwolniona z podatku, a równocześnie nie wchodzi w skład dochodu, jeżeli chodzi o świadczenia rodzinne. Czy wspomniane ustawy, a szczególnie ta pierwsza, mają jeszcze jakieś istotne znaczenie? Bo tam się mówi o kredytach mieszkaniowych w przypadku osób, które chociażby utraciły pracę. Jak to wygląda w praktyce i ewentualnie ile osób korzysta ze zwolnień z katalogu, które wymieniłem?

### **Przewodniczący Michał Seweryński:**

Dziękuję bardzo.

*(Senator Jan Rulewski: Znalazłem, na pierwszej stronie jest zdanie: „Samo pojęcie «umorzenia» nie kreuje żadnej odrębnej kategorii w zakresie obliczania dochodu”.)*

Czy ktoś z zaproszonych gości chce się wypowiedzieć. Proszę się przedstawić.

### **Radca Ministra w Departamencie Podatków Dochodowych w Ministerstwie Finansów Janusz Woźniak:**

Janusz Woźniak, Ministerstwo Finansów.

*(Przewodniczący Michał Seweryński: Przepraszam, czy pan prezentuje stanowisko rządu czy swojego departamentu?)*

Swojego departamentu.

*(Przewodniczący Michał Seweryński: To ważne zastrzeżenie. Proszę.)*

Może nie do wszystkich państwa wypowiedzi jestem w stanie się odnieść czy rozwiązać wątpliwości. Może zacznę od tych najbardziej oczywistych kwestii, poruszonych przez pana senatora Rulewskiego. Podzielamy wspomnianą opinię, którą sporządziło Biuro Legislacyjne, i proszę to czytać ściśle tak, jak to zostało zapisane: chodzi tu konkretnie o odrębną kategorię w zakresie obliczania dochodu. Innymi słowy, wspomniana kategoria nie jest odrębna w sensie zeznania podatkowego, jakiejś pozycji, tylko jest wliczana do całości dochodu, który jest opodatkowany stawką podatkową. Chyba o to chodziło Biuru Legislacyjnemu, a nie o, można powiedzieć, odrębność, która funkcjonuje gdzieś w naszych przepisach.

Jeżeli chodzi o zwolnienia podatkowe, które funkcjonują, to jest ich rzeczywiście obszerny katalog, tak jak pan senator zauważył, ale każde w swoim czasie znajdowało jakieś uzasadnienie, które przemawiało za tym, żeby parlament dane zwolnienie wprowadził. Często była to po prostu

pomoc czy chociażby wspomniane dodatki mieszkaniowe, które są skierowane na określony cel. Opodatkowanie takiej pomocy miałyby się z celem, bo to, że się tak wyrażę, byłoby tak, że jedną ręką dajemy, a drugą zabieramy. Tak więc proszę patrzeć na to jako na systemowe rozwiązania. Chodzi mi o to, że często wspomnianego typu mechanizmy, zwolnienia, są po prostu wprowadzane do ustawy niejako automatycznie, przy okazji...

### **Przewodniczący Michał Seweryński:**

Dziękuję.

Proszę państwa, za chwilę podejmiemy decyzję. Chciałbym tylko przypomnieć, że nie chodzi tutaj o podatki. Tu chodzi o coś innego, tu chodzi o to, żeby kwota umorzenia zaległości czynszowych nie była traktowana w taki sposób, aby powodowało to utratę świadczeń rodzinnych, żeby wspomniana sytuacja nie skutkowałą wzrostem dochodu powodującym utratę prawa do świadczeń rodzinnych.

Przypomnę swoją wypowiedź z naszej poprzedniej dyskusji: tym, co trzeba brać pod uwagę, jest fakt, że umorzenie zaległości czynszowych otrzymują osoby, które występują o takie umorzenie. I zapewne wiele jest osób, które żyją w niedostatku, ale nie występują o wspomniane umorzenie. Tak więc gdybyśmy uznali, że za każdym razem należy pomijać wspomniane umorzenie w kontekście oceny wysokości dochodu uprawniającego do otrzymywania świadczeń rodzinnych, to byłaby pewna nierówność pomiędzy osobami, które upomniały się o umorzenie, bo już dłużej płacić nie mogą, albo, jak powiedziałem, szybciej uznały się za niezdolne do płacenia czynszu, a osobami, które mimo niedostatku ambitnie starają się płacić swoje należności.

Dodatkowo uzyskaliśmy informację, że jest już przygotowana przez rząd ustawa łagodząca skutki ewentualnego wliczania umorzenia czynszowego do dochodu, które to wliczanie powoduje... Zgodnie ze wspomnianą ustawą progowe przekroczenie określonej kwoty dochodu nie spowoduje natychmiastowej utraty całego świadczenia rodzinnego. Zamiast tego wysokość świadczenia będzie się stopniowo zmniejszać, w zależności od tego, jak bardzo wspomniana kwota dochodu została przekroczona.

Naszą rolą w obecnej chwili, Panowie Senatorowie, jest to, żebyśmy się wypowiedzieli, czy uznajemy omawianą tu petycję za uzasadniającą podjęcie naszej dalszej inicjatywy ustawodawczej, idącej, że się tak wyrażę, w kierunku wspomnianej petycji, to znaczy dążącej do tego, żeby prawnie stworzyć podstawy do nieuwzględnienia w dochodzie, od którego zależą świadczenia rodzinne, umorzenia czynszowego, czy też jesteśmy przeciwni dalszej takiej akcji legislacyjnej. Tak więc stawiam przed panami senatorami pytanie: czy komisja uważa, że powinniśmy podjąć inicjatywę legislacyjną wychodzącą naprzeciw omawianej petycji?

Kto z panów senatorów jest za podjęciem dalszych działań zmierzających do uwzględnienia petycji? (0)

Kto jest przeciw? (2)

Kto się wstrzymał? (2)

Prace dotyczące petycji nie będą kontynuowane.

Dziękuję bardzo.

Przechodzimy do następnej sprawy, czyli do petycji dotyczącej poświadczenia zgodności kopii dokumentów z oryginałami w postępowaniu administracyjnym.

Bardzo proszę Biuro Komunikacji Społecznej o krótką informację odnośnie do wspomnianej petycji.

Dziękuję panu za obecność.

### **Główny Specjalista w Dziale Petycji i Korespondencji w Biurze Komunikacji Społecznej w Kancelarii Senatu Eliza Kraj:**

Eliza Kraj, Biuro Komunikacji Społecznej.

Omawiana petycja to petycja indywidualna, dotycząca podjęcia inicjatywy ustawodawczej w odniesieniu do poświadczenia zgodności kopii dokumentów z oryginałami w postępowaniu administracyjnym. Autor petycji wskazuje, że w celu zrealizowania jej postulatów konieczna będzie zmiana art. 33 §3 kodeksu postępowania administracyjnego, który to przepis stanowi, że pełnomocnik ma obowiązek dołączenia do akt oryginału lub urzędowo poświadczonego odpisu pełnomocnictwa.

Autor wnosi, aby zmienić wspomnianą procedurę w zakresie, w którym wprowadza ona obowiązek dołączania do akt oryginału lub urzędowo poświadczonego odpisu pełnomocnictwa. Autor postuluje zatem, aby nadać urzędnikom prawo do poświadczania zgodności kopii dokumentu pełnomocnictwa z oryginałem pod warunkiem okazania oryginału do wglądu.

W uzasadnieniu autor wskazuje, że obecnie pełnomocnik musi pobrać od mocodawcy kilka dokumentów pełnomocnictwa lub też uzyskać notarialne poświadczenie kopii, aby móc działać w imieniu swojego mocodawcy w kilku urzędach. Obecnie przepisy postępowania administracyjnego nie precyzują kwestii udzielania pełnomocnictw oraz ich formy, konieczne jest w tym zakresie odesłanie do kodeksu cywilnego.

Autor petycji wskazuje też, że gdyby pełnomocnik posiadał tylko jeden dokument pełnomocnictwa i legitymował się nim w każdym urzędzie, urzędnicy robiliby kopie wspomnianego dokumentu, a po załatwieniu sprawy pełnomocnik zwracałby oryginał dokumentu, ochrona praw mocodawcy byłaby najskuteczniejsza. W związku z tym autor postuluje odstąpienie od notarialnego poświadczania zgodności dokumentów pełnomocnictwa oraz scedowanie wspomnianego obowiązku na urzędników.

Teraz o systemie prawa. Kodeks postępowania administracyjnego precyzuje omawiane tu kwestie w art. 33 §2, który brzmi: „Pełnomocnictwo powinno być udzielone na piśmie, w formie dokumentu elektronicznego lub zgłoszone do protokołu”. Dodatkowo w §2a stwierdza się: „Pełnomocnictwo w formie dokumentu elektronicznego powinno być uwierzytelnione za pomocą mechanizmów określonych w art. 20a ust. 1 albo 2 ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne”. §3 tego samego artykułu stanowi: „Pełnomocnik dołącza do akt oryginał lub urzędowo poświadczony odpis pełnomocnictwa. Adwokat, radca prawny, rzecznik patentowy, a także doradca podatkowy mogą sami uwierzytelnić odpis udzielonego im pełnomoc-

nictwa oraz odpisy innych dokumentów wykazujących ich umocowanie. Organ administracji publicznej może w razie wątpliwości zażądać urzędowego poświadczenia podpisu strony”. Dodatkowo §4 wspomnianego artykułu stanowi: „W sprawach mniejszej wagi organ administracji publicznej może nie żądać pełnomocnictwa, jeśli pełnomocnikiem jest członek najbliższej rodziny lub domownik strony, a nie ma wątpliwości co do istnienia i zakresu upoważnienia do występowania w imieniu strony”.

### **Przewodniczący Michał Seweryński:**

Przepraszam, może ja pani trochę przeszkodzę, ale skrócimy w ten sposób nasze postępowanie. Czy może pani krótko, swoimi słowami, bez czytania, powiedzieć, o co tak naprawdę wnosi petent? O co jemu chodzi, jakiej zmiany prawnej on się domaga?

### **Główny Specjalista w Dziale Petycji i Korespondencji w Biurze Komunikacji Społecznej w Kancelarii Senatu Eliza Kraj:**

Petent domaga się, aby osoby, które nie wykonują zawodów prawniczych, czyli osoby niebędące adwokatami, radcami prawnymi, doradcami podatkowymi, a także najbliższymi domownikami, które są pełnomocnikami w postępowaniu administracyjnym, nie musiały uzyskiwać notarialnego poświadczenia pełnomocnictwa w przypadku, kiedy muszą działać w imieniu swojego mocodawcy w kilku urzędach. Autor petycji po prostu postuluje, aby wspomnianą czynność wykonywali urzędnicy.

*(Przewodniczący Michał Seweryński: Jasne. I w obecnych przepisach prawa nie ma takiej możliwości, tak?)*

Nie ma. Trzeba każdorazowo uzyskiwać poświadczenie notarialne albo okazywać oryginały pełnomocnictwa.

### **Przewodniczący Michał Seweryński:**

Dziękuję bardzo.

Panowie Senatorowie, jakie są panów stanowiska w omawianej kwestii?

### **Senator Jan Rulewski:**

Ja myślę, że potrzeba odnośnie do wspomnianych pełnomocnictw występuje w przypadku wielu spraw, w wielu urzędach. Nie jesteśmy w stanie zorientować się teraz, jakie skutki to wszystko by za sobą pociągnęło. Również... Była tam na przykład taka uwaga, że pełnomocnikowi wypożycza się oryginał. Tu pojawia się pytanie, powstają problemy prawne... Bo co jak pełnomocnik nie odda oryginału i będzie się nim posługiwał w innych celach?

Uważam, Panie Przewodniczący, Wysoka Komisjo, że bez uzyskania opinii działu legislacyjnego, ale również chyba Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji czy Ministerstwa Sprawiedliwości, nie jesteśmy w stanie wydać wiarygodnej i ostatecznej opinii.

### **Przewodniczący Michał Seweryński:**

Dziękuję.

Ja powiem szczerze, że jeszcze nie bardzo zrozumiałem, na czym polega problem przedstawiany przez petenta. Bo, jak rozumiem...

*(Wypowiedź poza mikrofonem)*

Może pan senator...

### **Senator Bohdan Paszkowski:**

Jak rozumiem, chodzi o to, żeby osoba, która nie jest tak zwanym profesjonalnym pełnomocnikiem, a jest pełnomocnikiem strony, mogła iść do urzędu z oryginałem swojego pełnomocnictwa i pokazać go urzędnikowi, a wówczas urzędnik wzięłby kopię i poświadczył jej zgodność z oryginałem. Taką procedurę, jak rozumiem, autor petycji sobie wyobraża. Bo obecnie jest tak, że przedstawia się albo oryginał, albo urzędowo poświadczoną kopię. Ale urzędowo poświadczoną kopię robi się u notariusza i płaci się tam kilka złotych.

*(Przewodniczący Michał Seweryński: Ale dlaczego petent nie miałby zostawić w urzędzie oryginalnego upoważnienia, które ma?)*

Myślę, że tutaj chodzi o to, że petent może działać w różnych... Nie wiem, w różnych wydziałach tego samego urzędu. Choć w takich przypadkach praktyka jest taka, że jak coś jest w urzędzie, to jest w urzędzie... I pełnomocnictwo... Nie, ale zgodnie z kodeksem postępowania administracyjnego – tak. Oczywiście jeżeli wspomniane sprawy jakoś tam się wiążą. Bo jeżeli urząd może coś poświadczyć... No i jeżeli pełnomocnictwo dotyczy wszystkich tych spraw, jeżeli obejmuje wszystkie sprawy. Ale...

*(Senator Jan Rulewski: ...potwierdzone notarialnie, dodatkowa czynność...)*

To znaczy... Ja sobie wyobrażam... Bo tak powinno być, że jeżeli człowiek załatwia w urzędzie kilka spraw w różnych wydziałach, to jeżeli złoży oryginał pełnomocnictwa do jednego wydziału w urzędzie – powtarzam, oryginał – i inna sprawa dotyczy tego samego urzędu, a w pełnomocnictwie jest napisane, że dana osoba ma pozwolenie na bycie pełnomocnikiem na przykład w sprawie dotyczącej pozwolenie na budowę, ale także w jakiejś tam innej sprawie, wymienionej w pełnomocnictwie, to teoretycznie jedno pełnomocnictwo powinno starczyć, bo wydziały w urzędzie muszą ze sobą współpracować. A oryginał jest w urzędzie.

Niemniej jednak faktem jest, że jeżeli ktoś ma sprawy w kilku urzędach, to do każdej sprawy musi mieć pełnomocnictwo – albo oryginał, albo kopię poświadczoną przez notariusza. A on by chciał, żeby sam mógł poświadczyć przed urzędnikiem, to znaczy żeby urzędnik mógł poświadczyć...

Ja powiem... Bo ja znam takie sprawy z praktyki. Na przykład kiedy byłem dawniej sekretarzem miasta, to bywały takie sytuacje, że ludzie... Bo ja mogłem poświadczyć tylko to, co było w urzędzie, na podstawie dokumentów... A ludzie przychodzili z jakimiś pełnomocnictwami itd. i prosili mnie, żebym ja potwierdził, że to jest zgodne z oryginałem. A ja mówiłem, że ja mogę poświadczyć tylko to, co wynika z czynności urzędowych, z czynności urzędu, a nie to, co gdzieś tam na zewnątrz zawarto... Jest oryginał, ale ja go nie mogę poświadczyć. Skąd ja mam wiedzieć, kto, co, jak itd.?

**Przewodniczący Michał Seweryński:**

Jeszcze pan senator Mamątow chciałby się wypowiedzieć, tak? Proszę.

**Senator Robert Mamątow:**

Z informacji, które przekazało biuro, wynika, że wprowadzimy rewolucję w omawianym tu postępowaniu. Moim zdaniem trzeba tutaj być ostrożnym. Ja przychyliłbym się do stanowiska pana senatora Rulewskiego, żeby zasięgnąć więcej opinii na omawiany tu temat. Dziękuję.

**Przewodniczący Michał Seweryński:**

Dziękuję, Panie Senatorze.

Ja zaraz poddam pod rozważę ostateczną propozycję. Sam się zresztą do niej przychyliam.

Ale jeszcze w trybie dyskusji zapytam o jedną sprawę. Bo widzę, że panowie są bardziej, że tak powiem, wprowadzeni w temat, jeżeli wziąć pod uwagę praktykę. Na czym polega trudność przedstawienia kilku oryginalnych pełnomocnictw? Bo ja rozumiem, że uciążliwe może być chodzenie do notariusza i wnoszenie opłat za poświadczenie zgodności z oryginałem licznych kopii, które są potrzebne w różnych sprawach w różnych urzędach. Wyobrażam sobie, że ktoś jest pełnomocnikiem osoby niepełnosprawnej, która nie może załatwić swoich spraw w urzędach i wobec tego upoważnia jakąś inną osobę – i to na wiele lat, na dłuższy czas – we wszystkich sprawach, które będą załatwiane. Ale na czym polega trudność wystawienia przez osobę zainteresowaną kilku oryginalnych upoważnień, kilku oryginalnych pełnomocnictw? Przecież za to się nic nie płaci, tego nie trzeba poświadczać. Tylko kopie trzeba by było poświadczać. Tak więc prostszym sposobem jest to, że jeżeli ja kogoś upoważniam, to daję mu kilka upoważnień: do urzędu skarbowego, do urzędu budowlanego i do jeszcze jakiegoś innego. I taki człowiek, wyposażony zawsze w oryginał upoważnienia, załatwi moje sprawy. Nie musi chodzić do notariusza, żeby ten mu cokolwiek poświadczał.

**Senator Bohdan Paszkowski:**

To jasne. Według mojej wiedzy od pełnomocnictwa być może jest jakaś opłata skarbową, jakiś znaczek trzeba, z tego, co wiem... Nie od kopi, tylko od samego pełnomocnictwa. Tak więc tutaj może być wydatek. Trudność może się pojawić w momencie, kiedy, powiedzmy, kontakt między pełnomocnikiem a mocodawcą jest utrudniony, bo mocodawca na przykład jest zamieszkały za granicą. Już nie wspomnę, że może być zamieszkały gdzieś w innym miejscu w kraju. Ale w przypadku zagranicy jest później trudność, bo jeżeli ktoś wydał pełnomocnictwo notarialne na Zachodzie, powiedzmy, w Ameryce, ale jest ono tylko jedno, to trzeba iść do notariusza, żeby potwierdzić... To jest taka trudność. Niemniej jednak jeżeli jest kontakt, jeżeli nie jest on utrudniony, to oczywiście nie ma żadnego problemu.

**Przewodniczący Michał Seweryński:**

Panowie Senatorowie, jest konkretny wniosek, poparty przez obu panów senatorów, żebyśmy zwrócili się o szczegółową opinię w omawianej tu sprawie do Biura Legislacyjnego. I wobec tego nie podejmujemy żadnej uchwały w tej sprawie, odraczamy ją do czasu uzyskania wspomnianej opinii. Chodzi nam zwłaszcza o to, żeby dzięki opinii można było uzyskać odpowiedź na pytanie, czy są dzisiaj, na gruncie obowiązującego prawa, inne możliwości niwelujące utrudnienia, na które wskazuje petent. Bo być może nie trzeba zmieniać prawa, żeby uzyskać skutek, o który zabiega petent. Jak rozumiem, w takim kierunku byśmy...

*(Senator Bohdan Paszkowski: ...jeszcze może ten aspekt finansowy. Żeby sprawdzić, jakie są opłaty od pełnomocnictwa, jakie są koszty w przypadku kopii...)*

Petycja jest indywidualna, tak więc tym bardziej powinniśmy wykazać dociekliwość, na ile chodzi tutaj o jakiś szerszy aspekt, a na ile może tylko w jakimś jednym przypadku wspomniany problem był uciążliwy.

Tak więc zwrócimy się do Biura Legislacyjnego ze wspomnianym już pytaniem.

Wyczerpaliśmy porządek obrad.

*(Starszy Sekretarz Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji Elżbieta Owczarek: Panie Przewodniczący, jak rozumiem, piszemy również pismo z prośbą o opinię do ministerstwa...)*

Do ministerstwa oczywiście również zwrócimy się o opinię. Tu pan senator wniosował...

*(Senator Jan Rulewski: Tak, tak.)*

To jest oczywiście zapisane w protokole. Tak więc uzyskamy wspomniane dwie opinie i wtedy podejmiemy ostateczną uchwałę.

Dziękuję bardzo.

Zamykam posiedzenie...

Może jeszcze poprosimy sekretariat o przypomnienie terminu następnego posiedzenia. 9 kwietnia, jeżeli dobrze pamiętam, prawda?

**Starszy Sekretarz Komisji  
Praw Człowieka, Praworządności i Petycji  
Elżbieta Owczarek:**

9 kwietnia odbędzie się wspólne posiedzenie seminaryjne naszej komisji oraz Komisji Rodziny, Polityki Senioralnej i Społecznej w ramach obchodów siedemdziesięciolecia wyzwolenia obozu w Ravensbrück, a mniej więcej od godziny 14.30 czy 15.00 będziemy pracowali nad trzema punktami: pierwszy to ustawa o Najwyższej Izbie Kontroli, drugi – ustawa o działaczach opozycyjnych, a trzeci to będzie petycja dotycząca... Petycja P8-24/14, tak powiem z pamięci.

**Przewodniczący Michał Seweryński:**

Dziękuję.

Zamykam posiedzenie.

Kancelaria Senatu

Opracowanie:

Biuro Prac Senackich, Dział Stenogramów

Druk i łamanie: Biuro Informatyki, Dział Edycji i Poligrafii