

CZYNNIKI KSZTAŁTUJĄCE MODEL POSTĘPOWANIA PRZYGOTOWAWCZEGO

KATARZYNA DUDKA *

DOI: 10.26399/iusnovum.v19.3.2025.24/k.dudka

STRESZCZENIE

Prace Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Karnego nad zmianami Kodeksu postępowania karnego idą w kierunku określenia nowego modelu postępowania przygotowawczego, aby stało się ono bardziej efektywne. Kształt modelu postępowania przygotowawczego nie może być przypadkowy, lecz jest wynikiem uwzględnienia wielu czynników, zarówno pozanormatywnych (takich jak poziom przestępczości w kraju, tendencje kryminalizacyjne), jak i normatywnych (np. pozycja prokuratora w postępowaniu przygotowawczym). W artykule omówione zostały pozanormatywne i normatywne czynniki wyznaczające model idealny postępowania przygotowawczego – wzór dla nowych regulacji.

Słowa kluczowe: proces karny, model postępowania przygotowawczego

FACTORS SHAPING THE MODEL OF PREPARATORY PROCEEDINGS

ABSTRACT

The Commission for the Codification of Criminal Law is currently working on amendments to the Code of Criminal Procedure. Its aim is to define a new model of pre-trial proceedings that enhances their effectiveness. The shape of the pre-trial model is not accidental; it results from the consideration of numerous factors, both extra-normative (such as national crime levels in the country and criminalisation trends) and normative (such as the role of the prosecutor in pre-trial proceedings). This article critically examines the key factors influencing the optimal model of pre-trial proceedings, thereby outlining a clear direction for future regulations.

Key words: criminal trial, pre-trial model

* prof. dr hab., Katedra Postępowania Karnego UMCS w Lublinie (Polska), e-mail: katarzyna.dudka@mail.umcs.pl, ORCID: 0000-0001-5598-5175



Artykuł opublikowany w formule otwartego dostępu (open access) na licencji Uznanie autorstwa-Użycie niekomercyjne-Na tych samych warunkach 4.0 Międzynarodowe (CC BY-NC-SA 4.0) (<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>).

WSTĘP

Pracom Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Karnego towarzyszy ożywiona dyskusja na temat kształtu postępowania przygotowawczego w zmodernizowanym procesie karnym i roli prokuratora w tym postępowaniu. Odnosi się wrażenie, że polski ustawodawca od początku, to jest od powstania Kodeksu postępowania karnego z 1928 r., nie miał pomysłu na to, jak powinno wyglądać postępowanie przygotowawcze i na jaki model się zdecydować. Pracująca nad projektem tego kodeksu Komisja Kodyfikacyjna akcentowała, że istnieją dwie potrzeby wymiaru sprawiedliwości. Z jednej strony chodzi o przyspieszenie wyrokowania, z drugiej – o należyte przygotowanie materiału dowodowego. Zdaniem Komisji pozostają one ze sobą w stałej sprzeczności, stąd wypracowanie modelu postępowania przygotowawczego jest niezwykle trudne¹. Ten problem pozostał nierozwiązany do dzisiaj. Wystarczy spojrzeć na zmiany przepisu art. 297 § 5 k.p.k., wyznaczającego zakres postępowania dowodowego w postępowaniu przygotowawczym – przepis ten do tej pory był nowelizowany już czterokrotnie².

Nie ulega wątpliwości, że kształt zarówno postępowania przygotowawczego, jak i całego procesu karnego jest zależny od wielu różnych czynników, których uwzględnienie jest konieczne, aby proces karny był efektywny i spełniał swoje zadania. Celem niniejszego opracowania jest wskazanie, jakie elementy determinują model postępowania przygotowawczego i muszą być uwzględnione przez ustawodawcę przy tworzeniu norm go regulujących, aby postępowanie przygotowawcze było jak najbardziej efektywne i pozwalało na skuteczną realizację celów procesu karnego; poza obszarem zainteresowań leży natomiast sam model postępowania przygotowawczego jako taki.

POJĘCIE MODELU POSTĘPOWANIA

Jak wskazywał S. Waltoś, model to zespół elementów pewnego układu, który pozwala na odróżnienie go od innych układów. O ile, mówiąc o systemie, mamy na myśli zespół wszystkich norm karnoprocesowych obowiązujących w danym momencie w państwie, charakteryzujących się zbiorową całością, uporządkowaniem, niesprzecznością i zupełnością, o tyle model wyznacza tylko elementy istotne dla systemu i odróżniające go od innych systemów³.

Mówiąc o „modelu” *in abstracto*, mamy na myśli określony wzorzec, będący opisem systemu docelowego (tj. takiego, jaki chcemy osiągnąć), albo wzorzec wydedukowany z analizy istniejącego systemu. Zdaniem I. Dąbskiej „model raz jest

¹ Uzasadnienie projektu ustawy postępowania karnego przyjętego przez Komisję Kodyfikacyjną dnia 28.IV.1926 r., Warszawa–Lwów 1926–1927, s. 326.

² Zmiany art. 297 § 5 k.p.k. wprowadzone zostały ustawami z: 1 lipca 2003 r. (Dz.U. z 2003 r., nr 17, poz. 155; art. 1); 12 lipca 2007 r. (Dz.U. z 2007 r., nr 64, poz. 432; art. 2); 1 lipca 2015 r. (Dz.U. z 2013 r., nr 1247; art. 1); 15 kwietnia 2016 r. (Dz.U. z 2016 r., nr 437; art. 1).

³ S. Waltoś, *Model postępowania przygotowawczego na tle prawnoporównawczym*, Warszawa 1968, s. 9, 13.

czynnikiem, który służy za punkt wyjścia operacji homotetycznych zmierzających do stworzenia pewnej nowej teorii wyjaśniającej, a innym razem – środkiem logicznej kontroli określonych nowych struktur formalnych”. Z tego punktu widzenia Autorka wyróżnia modele-wzory i modele-odwzorowania⁴. Upraszczając to na potrzeby naszych rozważań, model-wzór może być określony mianem modelu *de lege ferenda*, zaś model-odwzorowanie – modelem *de lege lata*. Model-wzór ma charakter modelu idealnego i jest założeniem teoretycznym, który dopiero ma być zaaplikowany do obowiązującego porządku prawnego po jego zaakceptowaniu przez ustawodawcę.

Model postępowania przygotowawczego *de lege lata* był przedmiotem niezliczonych opracowań, począwszy od fundamentalnej monografii S. Waltosia z 1968 r., zatytułowanej *Model postępowania przygotowawczego na tle prawnoporównawczym*, poprzez liczne publikacje artykułowe, których nie sposób tutaj wymienić, na *Systemie Prawa Karnego Procesowego*⁵ skończywszy. Publikacje te prezentowały istniejący model postępowania przygotowawczego, w większym lub mniejszym stopniu pokazując jego mankamenty. Wydaje się, że aktualnie istnieje potrzeba opracowania modelu-wzoru, a więc modelu idealnego, który dałby asumpt do przygotowania radykalnych zmian postępowania przygotowawczego, bowiem dokonywane w ostatnich latach zmiany Kodeksu postępowania karnego nie przyniosły pożądanego rezultatu w postaci przyspieszenia postępowania.

DETERMINANTY POZANORMATYWNE KSZTAŁTUJĄCE MODEL POSTĘPOWANIA PRZYGOTOWAWCZEGO

Elementy przesądzające o kształcie postępowania przygotowawczego nie są jednorodne. Wpływ na to, jak ma wyglądać postępowanie przygotowawcze (i proces karny w ogóle), mają czynniki zarówno normatywne, jak i pozanormatywne, przy czym wzajemnie się one przenikają i oddziałują na siebie. Przystępując do konstruowania modelu postępowania przygotowawczego, w pierwszym rzędzie trzeba uwzględnić właśnie elementy pozanormatywne, skoro prawo nie jest wartością samą w sobie, lecz służy regulacji stosunków społecznych – mają one charakter pierwotny w stosunku do norm prawnych.

Do czynników pozanormatywnych, których uwzględnienie jest niezbędne przy określeniu modelu procesu karnego i postępowania przygotowawczego jako takiego, należy bez wątpienia poziom przestępczości w kraju. Prawo karne materialne nie jest samowystarczające jak prawo cywilne, realizuje się wyłącznie przez normy karnoprocesowe. Ustawodawca, tworząc przepisy Kodeksu postępowania karnego, musi tak je konstruować, by zapewnić możliwość osądzenia w ciągu roku wszystkich przestępstw ujawnionych w danym roku. Przykładowo, jeśli przepisy

⁴ I. Dąbska, *Pojęcie modelu i jego rola w naukach*, „Filozofia Nauki” 2015, R. XXIII, nr 2 (90), s. 143–144.

⁵ Praca zbiorowa pod red. R.A. Stefańskiego: *System Prawa Karnego Procesowego*, Tom X, *Postępowanie przygotowawcze*, Warszawa 2016.

prawa karnego procesowego będą gwarantowały osądzenie zaledwie pięciuset tysięcy przestępstw przy milionie stwierdzonych czynów zabronionych, to organy wymiaru sprawiedliwości i organy ścigania nie będą w stanie ich „załatwić” w rozsądnym terminie, co rok do roku będzie powodowało nawarstwianie się spraw niezakończonych w prokuraturach i sądach, a w konsekwencji przewlekłość postępowań, wiążąca się z naruszeniem art. 6 ust. 1 EKPC.

Na ocenę poziomu przestępczości jako czynnika wpływającego na model postępowania przygotowawczego mają też wpływ istniejące tendencje kryminalizacyjne, rozumiane jako uznawanie danego zachowania (czynu) za przestępstwo. Chodzi zarówno o tworzenie nowych typów przestępstw, jak i utrzymywanie typów już istniejących⁶. Jeśli ustawodawca ma skłonność do rozwiązywania problemów społecznych za pomocą przede wszystkim norm prawnokarnych, nie bacząc na to, że prawo karne ma charakter *ultima ratio*, co oznacza, że problemy te powinny być w pierwszym rzędzie rozwiązywane w inny sposób (normami innych dziedzin prawa, np. administracyjnego, cywilnego czy prawa pracy), to siłą rzeczy nastąpi wzrost liczby przestępstw, gdyż ich liczbę powiększą nowe typy. Za wzrostem liczby przestępstw idzie wzrost poziomu przestępczości jako takiej.

Kolejnym czynnikiem wymagającym uwzględnienia jest polityka kryminalna państwa, będąca formą państwowej oraz społecznej strategii, taktyki i środków reakcji karnej, służących przeciwdziałaniu zjawisku przestępczości i jego kontrolowaniu⁷. Warto zaakcentować, że racjonalna polityka kryminalna musi być oderwana od doraźnej polityki, mającej na celu utrzymanie władzy, z którą wiąże się rozwój populizmu penalnego. Ustawodawca, tworząc określoną politykę kryminalną, przyjmuje różnego rodzaju rozwiązania. Dotyczy to np. przyjęcia założenia, że wszystkie przestępstwa, niezależnie od ich wagi i społecznej szkodliwości, podlegają ściganiu (zasada legalizmu), lub wprost przeciwnie, organy procesowe mają koncentrować się na ściganiu jedynie poważnych przestępstw z pominięciem drobnej przestępczości (zasada oportunizmu).

W ramach przyjętej polityki kryminalnej ustawodawca podejmuje także decyzje odnośnie do prymatu określonych kar i środków karnych w przypadku jakichś kategorii przestępstw. Przykładowo w art. 58 § 1 k.k. przewidziany został prymat kar wolnościowych nad karą pozbawienia wolności, jeżeli ustawa przewiduje możliwość wyboru rodzaju kary, a przestępstwo jest zagrożone karą pozbawienia wolności nieprzekraczającą 5 lat. Karę pozbawienia wolności można orzec w tym wypadku tylko wtedy, gdy inna kara lub środek karny nie mogą spełnić celów kary. Dochodzi w ten sposób do osiągnięcia dwóch celów: zminimalizowania nadmiernej punitivności oraz zrationalizowania polityki kryminalnej⁸.

⁶ Zob. L. Gardocki, *Zagadnienia teorii kryminalizacji*, Warszawa 1990, s. 7.

⁷ J. Zagrodnik, *Zasadnicze tendencje we współczesnej polityce kryminalnej w zakresie zwalczania drobnej przestępczości*, „Państwo i Prawo” 2016, z. 6, s. 60–78.

⁸ Por. I. Zgoliński w: V. Konarska-Wrżosek (red.), *Kodeks karny. Komentarz*, wyd. IV, Warszawa 2023, art. 58, LEX el., https://sip.lex.pl/#/commentary/587715680/740498/konarska-wrzocek-violetta-red-kodeks-karny-komentarz-wyd-iv?keyword=polityka%20kryminalna&unitId=passage_1552 (dostęp: 1.04.2025); wyrok SA w Krakowie z 20.11.2003 r., II AKa 306/03, KZS 2004/1, poz. 29.

Istotnymi czynnikami są struktura i organizacja organów ścigania. Im bardziej wyspecjalizowana formacja, której rola zostaje zawężona do działań w zakresie prowadzenia postępowań przygotowawczych i ścigania przestępstw, tym większa efektywność jej działań. Tymczasem określone w art. 14 ust. 1 i 2 ustawy o Policji⁹ zadania Policji obejmują wiele różnorodnych czynności: operacyjno-rozpoznawcze, dochodzeniowo-śledcze i administracyjno-porządkowe, w celu rozpoznawania, zapobiegania i wykrywania przestępstw, przestępstw skarbowych i wykroczeń; poszukiwania osób ukrywających się przed organami ścigania lub wymiaru sprawiedliwości; poszukiwania osób, które na skutek wystąpienia zdarzenia uniemożliwiającego ustalenie miejsca ich pobytu należy odnaleźć w celu zapewnienia ochrony ich życia, zdrowia lub wolności. Policja wykonuje również czynności na polecenie sądu, prokuratora, organów administracji państwowej i samorządu terytorialnego w zakresie, w jakim obowiązek ten został określony w odrębnych ustawach¹⁰. Ta mnogość zadań nałożonych na Policję, zwłaszcza przy problemach kadrowych, sprawia, że nie jest ona w stanie wypełniać należycie swoich zadań. W konsekwencji trzeba jasno stwierdzić, że za zmianami przepisów Kodeksu postępowania karnego kształtującymi model postępowania przygotowawczego muszą iść gruntowna reforma i specjalizacja Policji jako organu państwa realizującego obowiązki w zakresie ścigania przestępstw, co wymaga zarówno czasu, jak i ogromnych nakładów finansowych – są one jednak konieczne.

CZYNNIKI NORMATYWNE KSZTAŁTUJĄCE MODEL POSTĘPOWANIA PRZYGOTOWAWCZEGO

Postępowanie przygotowawcze, chociaż do niego może ograniczyć się proces karny, jeśli postępowanie zostanie umorzone, jest tylko jednym ze stadiów procesu karnego, poprzedza ono postępowanie jurysdykcyjne i poza postępowaniem prywatnoskargowym jest obowiązkowym stadium postępowania karnego¹¹. „Postępowanie przygotowawcze grupuje czynności zmierzające do przygotowania postępowania jurysdykcyjnego i na gruncie obowiązującego stanu prawnego ma ono charakter pozasądowy, jakkolwiek pewne jego czynności zostały zastrzeżone do właściwości sądu”¹². To dosyć oczywiste stwierdzenie jest niezbędne do tego by wskazać, że model postępowania przygotowawczego nie może być ukształtowany w oderwaniu od modelu całego procesu karnego. Ustawodawca musi rozważyć i zdecydować, jak ma wyglądać cały proces karny, któremu ze stadiów dać prymat.

⁹ Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz.U. z 2024 r., nr 145).

¹⁰ Przykładowo, na mocy art. 15 zzzn ust. 1 z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz.U. z 2024 r., nr 340), Policja stwierdza naruszenia obowiązku izolacji.

¹¹ Nawet w postępowaniu przyspieszonym, prowadzonym na podstawie rozdziału 54a k.p.k., mamy do czynienia ze szcątkowym dochodzeniem. Por. art. 517c k.p.k.

¹² A. Gerecka-Zołyńska, 3. *Konstrukcja procesu karnego*, w: *Internacjonalizacja współczesnego procesu karnego w Polsce*, Warszawa 2009, <https://sip.lex.pl/#/monograph/369206478/230313> (dostęp: 23.04.2025).

W szczególności konieczne jest określenie relacji pomiędzy rozprawą przed sądem I instancji a postępowaniem przygotowawczym. Uznanie, że rozprawa główna ma być zasadniczym forum rozpoznania sprawy, na którym zostaną przedstawione dowody, na podstawie których sąd rozstrzygnie sprawę, pozwoli na uproszczenie postępowania przygotowawczego i ograniczenie zakresu gromadzenia i zabezpieczania dowodów w sprawie. Przykładowo, w takim modelu idealnym, skoro sąd ma obowiązek na rozprawie zetknąć się ze świadkiem jako źródłem dowodowym, przesłuchując go z zachowaniem pełnego formalizmu, możliwe byłoby w śledztwie ograniczenie przeprowadzenia (i utrwalenie) dowodu z zeznań świadka wyłącznie do rozpytania i dokumentowanie tej czynności dowodem swobodnym w postaci notatki urzędowej czy zapisku. Zbędne byłoby dublowanie czynności przesłuchania świadka w obu stadiach procesu karnego, skróciłby się czas trwania postępowania przygotowawczego i w rezultacie – czas całego procesu karnego. Z kolei nałożenie na organy ścigania obowiązku przeprowadzenia postępowania dowodowego w pełnym zakresie i z zachowaniem pełnego formalizmu czynności skutkowałoby marginalizacją roli sądu ograniczającego się do powtórzenia czynności postępowania przygotowawczego lub nawet (w ostateczności) ograniczenia się do orzekania na podstawie akt sprawy bez kontaktu ze źródłami dowodowymi. Oczywiście jest, że ustawodawca może przyjąć zarówno pierwszy, jak i drugi model (kontradiktoryjny lub inkwizycyjny), ale będąc prawodawcą racjonalnym, nie ma pełnej dowolności działania, lecz powinien wybrać ten model, który respektuje prawa człowieka i jest bardziej gwarancyjny dla oskarżonego.

Z koniecznością powiązania modelu postępowania przygotowawczego z modelem procesu karnego jako całości jest ściśle związany obowiązek uwzględniania celów procesu karnego określonych przez art. 2 § 1 k.p.k. Śluszenie wskazuje K. Woźniewski, że „zasada prawdy materialnej obowiązuje we wszystkich stadiach procesu karnego (przygotowawczym, jurysdykcyjnym i wykonawczym), obejmując wszelką działalność wykrywczą (w tym czynności operacyjno-rozpoznawcze), obowiązując wszystkie sądy oraz referendarzy sądowych oraz wiążąc wszystkie organy postępowania przygotowawczego”¹³. Obowiązek realizacji celów procesu karnego nie odnosi się wyłącznie do realizacji zasady trafnej reakcji karnej, lecz do wszystkich celów procesu karnego. Z celami tymi muszą być skorelowane zadania postępowania przygotowawczego, o których mowa w art. 297 k.p.k.

Czynnikiem, który również musi być brany pod uwagę, jest podział funkcji postępowania przygotowawczego. W doktrynie procesu karnego tradycyjnie wyróżnia się trzy funkcje: ścigania, oskarżania i kontroli¹⁴. W modelu idealnym te funkcje powinny zostać rozdzielone pomiędzy różne organy, co zapewniłoby większą ich efektywność. Tymczasem analiza przepisów Kodeksu postępowania karnego prowadzi do wniosku, że funkcje te realizowane są jednocześnie przez różne podmioty, a ich kompetencje nierzadko się krzyżują.

¹³ K. Woźniewski, *Zasada trafnej reakcji karnej – art. 2 § 1 pkt 1 k.p.k. po nowelizacji z dnia 27 września 2013 roku*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2015, nr 1, s. 425–434. Zob. także wyrok SN z dnia 17 stycznia 2019 r., IV KK 33/18, LEX nr 2613548.

¹⁴ K. Dudka, H. Paluszkiwicz, *Polski proces karny*, Warszawa 2024.

W odniesieniu do funkcji ścigania, art. 298 § 1 k.p.k. stanowi, że postępowanie przygotowawcze prowadzi lub nadzoruje prokurator, a w zakresie przewidzianym w ustawie prowadzi je Policja. W wypadkach przewidzianych w ustawie uprawnienia Policji przysługują innym organom¹⁵. Mamy więc całą grupę organów realizujących tę funkcję w postępowaniu przygotowawczym. Dodatkowo, zgodnie z art. 298 § 2 k.p.k., określone w ustawie czynności w postępowaniu przygotowawczym przeprowadza sąd. Nie są to wyłącznie czynności kontrolne, o czym będzie jeszcze mowa, lecz takie, które bez wątpienia można zaliczyć do czynności związanych z realizacją funkcji ścigania. Mam na myśli przede wszystkim przesłuchanie małoletniego świadka w trybie art. 185a i 185b k.p.k., stosowanie tymczasowego aresztowania oraz wydawanie listu żelaznego, a także przesłuchanie świadka *in articulo mortis* na podstawie art. 316 § 3 k.p.k.¹⁶

Funkcję oskarżania w postępowaniu przygotowawczym pełni prokurator, wnosząc i popierając przed sądem akt oskarżenia oraz wnioski z art. 324, 335 § 1 i 336 k.p.k. Nie jest on jednak jedynym oskarżycielem publicznym, ponieważ funkcję tę pełnią także, w zakresie swojej właściwości, inne organy działające na podstawie ustaw szczególnych lub rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 września 2015 r. w sprawie organów uprawnionych obok Policji do prowadzenia dochodzeń oraz organów uprawnionych do wnoszenia i popierania oskarżenia przed sądem pierwszej instancji w sprawach, w których prowadzono dochodzenie, a także zakresu spraw zleconych tym organom¹⁷.

Również funkcja kontroli w postępowaniu przygotowawczym powierzona została przez ustawodawcę różnym podmiotom. Pełni ją sąd, np. rozpoznając zażalenie na postanowienie o umorzeniu postępowania przygotowawczego lub zażalenie w przedmiocie środka zapobiegawczego. Funkcję kontroli sprawuje także prokurator, przy czym zakres czynności w tym zakresie nie jest jednolity. Zgodnie z art. 326 § 1 k.p.k. prokurator sprawuje nadzór nad postępowaniem przygotowawczym w zakresie, w jakim go sam nie prowadzi. Ponadto prokurator może także objąć nadzorem postępowanie sprawdzające, o którym mowa w art. 307 k.p.k. Drugi rodzaj nadzoru prokuratorskiego dotyczy postępowań prawomocnie umorzonych. Mogą one zostać podjęte (art. 327 § 1 k.p.k.), wznowione (art. 327 § 2 k.p.k.) lub nadzwyczajnie wznowione przez Prokuratora Generalnego (art. 328 k.p.k.). Dodatkowo funkcję nadzoru nad umorzonym postępowaniem przygotowawczym prokurator sprawuje poprzez udzielanie zgody na dostęp do

¹⁵ Na podstawie art. 312 k.p.k. uprawnione do prowadzenia dochodzenia są Straż Graniczna, Krajowa Administracja Skarbowa, Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Centralne Biuro Antykorupcyjne oraz Żandarmeria Wojskowa, a także organy uprawnione do jego prowadzenia na podstawie przepisów szczególnych (np. Ustawa z dnia 13 października 1995 r. Prawo łowieckie, Dz.U. z 2023 r., nr 1082) lub rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 września 2015 r. w sprawie organów uprawnionych obok Policji do prowadzenia dochodzeń oraz organów uprawnionych do wnoszenia i popierania oskarżenia przed sądem pierwszej instancji w sprawach, w których prowadzono dochodzenie, a także zakresu spraw zleconych tym organom (Dz.U. z 2018 r., nr 522).

¹⁶ Szerzej na ten temat: A. Baj, *Udział stron w niepowtarzalnych czynnościach dowodowych postępowania przygotowawczego*, „Prokuratura i Prawo” 2018, nr 10, s. 165–191.

¹⁷ Zob. przypis 14.

zakończonych postępowań przygotowawczych na podstawie art. 156 § 5b k.p.k. Przepis ten, powszechnie krytykowany ze względu na nieuzasadnione wzmocnienie pozycji prokuratora, wprowadzony został do Kodeksu postępowania karnego Ustawą z dnia 20 kwietnia 2021 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw¹⁸. Przed jego wejściem w życie dostęp do akt zakończonego postępowania przygotowawczego następował na podstawie ustawy o dostępie do informacji publicznej¹⁹. Rządząca wówczas władza, wykorzystująca w sposób autorytarny Prokuraturę do walki z opozycją demokratyczną, za wszelką cenę chciała unieemożliwić dziennikarzom oraz przedstawicielom opozycji wgląd do umorzonych lub zakończonych odmową wszczęcia postępowania przygotowawczego postępowań przeciwko „przedstawicielom władzy”, co miałoby wpływ na kształtowany w mediach wizerunek partii rządzącej. Przekazanie do kompetencji prokuratora niczym nieuzasadnionego prawa udzielania zgody na dostęp do akt zakończonych akt postępowania przygotowawczego miało zablokować udostępnianie akt „ponad głową” Prokuratury za pośrednictwem ustawy o dostępie do informacji publicznej. Tak się też stało. Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie w wyroku z dnia 12 marca 2025 r. (I SA/Sz 777/24), przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej nie stosuje się, gdy są one nie do pogodzenia z przepisami ustaw szczególnych, które w sposób odmienny regulują zasady i tryb dostępu do informacji publicznej. Takimi przepisami są m.in. przepisy art. 156 § 1, § 5 i § 5b k.p.k. Regulacje te adresowane są w stosunku do wszystkich potencjalnych adresatów, a nie tylko do stron postępowania karnego, w odniesieniu do tych dokumentów, które są informacją publiczną i znajdują się w aktach sądowych spraw karnych i aktach trwającego oraz zakończonego postępowania przygotowawczego. Są one przepisami szczególnymi, o których mowa w art. 1 ust. 2 u.d.i.p. i ustawa ta nie ma do nich zastosowania²⁰.

Jak wynika z powyższej analizy, prokurator w postępowaniu przygotowawczym realizuje wszystkie trzy funkcje (ścigania, oskarżania, kontroli), co bez wątpienia ma wpływ na jego efektywność, ale także na przyjęte przez ustawodawcę regulacje. Chodzi między innymi o przepis art. 46 § 2 k.p.k., zgodnie z którym jeżeli postępowanie przygotowawcze zakończyło się w formie dochodzenia, niestawiennictwo oskarżyciela publicznego na rozprawie nie tamuje jej toku. Obecnie w sprawach tego rodzaju trudno byłoby ujrzyć prokuratora na sali rozpraw. Uwzględniając fakt, że udział oskarżonego w rozprawie jest jego prawem, a nie obowiązkiem (poza sytuacjami, gdy sąd go do tego zobowiąże), proces karny zaczyna przypominać proces inkwizycyjny, w którym sąd pełni wszystkie trzy funkcje procesowe – oskarżania, obrony i orzekania (rozstrzygania).

¹⁸ Dz.U. z 2021 r., nr 1023.

¹⁹ Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2022 r., nr 902).

²⁰ LEX nr 3850870.

PODSUMOWANIE

Wydaje się, że czas kosmetycznych zmian Kodeksu postępowania karnego, odnoszących się do postępowania przygotowawczego, już bezpowrotnie minął. Potrzebna jest gruntowna reforma tego postępowania, poprzez określenie jednolitego modelu postępowania w kierunku zapewnienia większej efektywności ścigania, przy jednoczesnym zabezpieczeniu praw podejrzanego w śledztwie (dochodzeniu). Stworzenie takiego modelu jest jednak możliwe, jeżeli zostanie on skonstruowany z uwzględnieniem czynników (normatywnych i pozanormatywnych), o których była mowa powyżej, a być może jeszcze innych, przeze mnie niedostrzeżonych.

BIBLIOGRAFIA

- Baj A., *Udział stron w niepowtarzalnych czynnościach dowodowych postępowania przygotowawczego*, „Prokuratura i Prawo” 2018, nr 10.
- Dudka K., Paluszkievicz H., *Polski proces karny*, Warszawa 2024.
- Dąbska I., *Pojęcie modelu i jego rola w naukach*, „Filozofia Nauki” 2015, R. XXIII, nr 2 (90).
- Gardocki L., *Zagadnienia teorii kryminalizacji*, Warszawa 1990.
- Gerecka-Żołyńska A., *Internacjonalizacja współczesnego procesu karnego w Polsce*, Warszawa 2009.
- Stefański R.A. (red.), *System Prawa Karnego Procesowego*, Tom X, *Postępowanie przygotowawcze*, Warszawa 2016.
- Uzasadnienie projektu ustawy postępowania karnego przyjętego przez Komisję Kodyfikacyjną dnia 28.IV.1926 r.*, Warszawa–Lwów 1926–1927.
- Waltoś S., *Model postępowania przygotowawczego na tle prawnoporównawczym*, Warszawa 1968.
- Woźniewski K., *Zasada trafnej reakcji karnej – art. 2 § 1 pkt 1 k.p.k. po nowelizacji z dnia 27 września 2013 roku*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2015, nr 1.
- Zagrodnik J., *Zasadnicze tendencje we współczesnej polityce kryminalnej w zakresie zwalczania drobnej przestępczości*, „Prokuratura i Prawo” 2016, z. 6.
- Zgoliński I., w: V. Konarska-Wrzošek (red.), *Kodeks karny. Komentarz*, wyd. IV, Warszawa 2023, art. 58, LEX el.

Cytuj jako:

Dudka K., *Czynniki kształtujące model postępowania przygotowawczego*, „Ius Novum” 2025, nr 3 (19), s. 57–65. DOI: 10.26399/iusnovum.v19.3.2025.24/k.dudka