


	Data	Numer	Autor
	16 września 2015	7/2015	Michał Magdziak
<h2 style="text-align: center;">Reforma postępowania karnego powinna iść dalej. Konieczne są zmiany w Prokuraturze</h2>			

### Synteza:

- **kontradycywność** procesu karnego, a więc hasło przyświecające ostatniej reformie Kodeksu postępowania karnego nie jest niczym nowym i nie powinna być demonizowana; **polski proces karny od dawna zna zasadę kontradycywności**, w myśl której proces karny prowadzony jest jako spór równouprawnionych stron przed bezstronnym arbitrem;
- **polskie postępowanie karne, zarówno przed 1 lipca 2015 r., jak i dzisiaj, nie zostało ukształtowane w oparciu o model całkowicie kontradycywny**; kontradycywności ma być więcej, co ma z kolei stanowić najlepszą drogę do poczynienia w toku procesu zgodnych z prawdą ustaleń co do faktów istotnych dla merytorycznego rozstrzygnięcia;
- w znowelizowanej procedurze karnej **sędzia ma być bezstronnym arbitrem**, który przejawia aktywność dowodową jedynie w wypadkach wyjątkowych, gdy uzasadniają to szczególne okoliczności;
- **reformie postępowania karnego muszą towarzyszyć ustrojowe i organizacyjne zmiany w Prokuraturze**, w szczególności eliminujące obecność na salach sądowych (w sprawach o bardziej złożonym charakterze) tzw. **prokuratorów sesyjnych**, którzy przed przyjściem na salę mieli niewiele wspólnego ze sprawą; prokurator, mający być rzecznikiem państwa i przedstawicielem jego maszyny domagającej się pociągnięcia jednostki do odpowiedzialności karnej, musi być **przygotowany do procesu**, a odpowiedzialność za jego wynik **nie może obciążać wyłącznie sądu**, którego funkcją jest orzekanie, a nie ściganie;
- organizacyjnym i ustrojowym zmianom Prokuratury winno towarzyszyć **dalsze przeobrażenie procesu karnego – przede wszystkim w jego przygotowawczym stadium**, poprzedzającym ewentualne wniesienie aktu oskarżenia do sądu oraz **odpowiednie zmiany organizacyjne w Policji**, powiązane ze **zwiększeniem nakładów na jej funkcjonowanie**.

## Analiza FOR:

Nie bez przyczyny niniejsza analiza powstała kilka tygodni po wejściu w życie przepisów nowelizujących w istotnym zakresie postępowanie karne w Polsce. W dniu 1 lipca 2015 r. weszliśmy w „nową epokę” wraz z wejściem w życie przepisów ustawy z dnia 27 września 2013 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw<sup>1</sup>. W środowisku prawników, w szczególności tych zainteresowanych prawem karnym lub mających z nim styczność w codziennej praktyce zawodowej, temat był nośny i dyskutowany od dawna. Jeszcze przed uchwaleniem nowelizacji ukazywały się liczne publikacje i konferencje poświęcone nadchodzącym zmianom.

Można było odnieść wrażenie, że do wzrostu medialnego zainteresowania tematem wprost proporcjonalny był wzrost powszechnej paniki przed „nowym modelem procesu karnego, rodem z USA”. Serwisy informacyjne pełne były relacji zarówno zwolenników, jak i przeciwników zmian. Zwłaszcza ci ostatni starali się przekonywać opinię publiczną o grożącej nam bezkarności przestępców, którą znowelizowane przepisy miałyby im gwarantować. Dlatego też **niniejszy komunikat powstaje nieco później, kiedy pierwsze emocje już opadły**, a autorowi być może uda się skłonić Czytelnika do chłodniejszej oceny tego, z czym rzeczywiście mamy do czynienia od 1 lipca br.

Najbardziej zdemonizowanym terminem, który pojawił się w przekazach medialnych, była „kontrydiktoryjność” postępowania karnego, którą znowelizowane przepisy miały wprowadzić. Nic bardziej mylnego. **Polski proces karny od dawna zna zasadę kontrydiktoryjności**, w myśl której proces karny prowadzony jest jako spór równouprawnionych stron przed bezstronnym arbitrem<sup>2</sup>. Co więcej, nie obowiązuje ona wyłącznie od czasów uchwalenia obecnie obowiązującego Kodeksu postępowania karnego<sup>3</sup>. Była znana już wcześniej<sup>4</sup>, tj. zarówno pod rządami Kodeksu z 1969 r.<sup>5</sup>, jak i Kodeksu z 1928 r.<sup>6</sup>. I nic w tym dziwnego. Obowiązki zasady kontrydiktoryjności jest związane z istnieniem **trzech podstawowych funkcji procesowych**, które należy rozdzielić pomiędzy poszczególne podmioty uczestniczące w postępowaniu: **funkcji ścigania, obrony i orzekania**. Dlatego też Policja i Prokuratura mają zajmować się ściganiem (i oskarżaniem), oskarżony i jego obrońca realizują funkcję obrony, a zadaniem sądu jest nic innego, jak właśnie orzekanie.

„Kontrydiktoryjność” to zasada przeciwstawna „inkwizycyjności”. W tym drugim przypadku, w jego skrajnej postaci, to jeden organ skupia w sobie trzy wymienione powyżej funkcje procesowe. Nie trzeba przybliżać tego, czym taka sytuacja grozi. Wystarczy przypomnieć jedynie zamierzchnie czasy Świętej Inkwizycji, aby móc samodzielnie wydedukować, skąd pojawił się pomysł na wprowadzenie zasady kontrydiktoryjności.

<sup>1</sup> Dz. U. z 2013 r., poz. 1247 ze zm.

<sup>2</sup> J. Tylman [w:] T. Grzegorzczak, J. Tylman, *Polski postępowanie karne*, Warszawa 2011, s. 123.

<sup>3</sup> Co nastąpiło w dniu 6 czerwca 1997 r. Kodeks wszedł w życie w dniu 1 stycznia 1998 r.

<sup>4</sup> M. Siewierski [w:] M. Siewierski, J. Tylman, M. Olszewski, *Postępowanie karne w zarysie*, Warszawa 1971, s. 37; M. Cieślak, *Polska procedura karna. Podstawowe założenia teoretyczne*, Warszawa 1973, s. 286 i nast. i cyt. tam literatura.

<sup>5</sup> Ustawa z dnia 19 kwietnia 1969 r. Kodeks postępowania karnego (Dz. U. z 1969 r. Nr 13, poz. 96 ze zm.).

<sup>6</sup> Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 19 marca 1928 r. Kodeks postępowania karnego (Dz. U. z 1928 r. Nr 33, poz. 313 ze zm.).

**Polskie postępowanie karne, zarówno przed 1 lipca 2015 r., jak i dzisiaj, nie zostało ukształtowane w oparciu o model całkowicie kontradyktoryjny.** Stąd też, często mówi się, że model postępowania karnego uległ przeobrażeniu w kierunku „zwiększonej” kontradyktoryjności. Ma to stanowić najlepszą metodę ustalenia tzw. prawdy materialnej (prawdziwych ustaleń faktycznych stanowiących podstawę wyroku), a także najlepiej służyć respektowaniu uprawnień uczestników postępowania karnego. **Dzisiaj sędzia w większym stopniu będzie pełnił funkcję bezstronnego arbitra aniżeli miał to czynić wcześniej.** Przed 1 lipca 2015 r. przepisy Kodeksu postępowania karnego nakazywały sądowi poszukiwanie dowodów, a przewodniczącemu składu orzekającego dążenie do wyjaśnienia wszystkich istotnych okoliczności sprawy. Dzisiaj, w myśl znowelizowanego art. 167 k.p.k., dowody mają być przeprowadzane przez strony, po ich dopuszczeniu przez prezesa sądu, przewodniczącego lub sąd. W razie niestawiennictwa strony, na której wniosek dowód został dopuszczony, a także w wyjątkowych wypadkach, uzasadnionych szczególnymi okolicznościami, dowód zostanie przeprowadzony przez sąd w granicach tezy dowodowej. Ponadto, w takich samych, wyjątkowych wypadkach, uzasadnionych szczególnymi okolicznościami, sąd będzie mógł dopuścić i przeprowadzić dowód z urzędu. Warto w tym miejscu podkreślić, iż nadrzędnym celem nałożenia na strony powyższego obowiązku przeprowadzenia zawnioskowanych przez nie dowodów, było ich „**zmobilizowanie**” do **czynnego uczestniczenia w postępowaniu dowodowym**. Nowy model procesu karnego zwalnia sąd z obowiązku aktywnego „poszukiwania” dowodów mających świadczyć o winie oskarżonego także w sytuacji, gdy oskarżyciel ich nie dostarczył. Kontrowersje budzi więc regulacja „*wyjątkowych wypadków, uzasadnionych szczególnymi okolicznościami*”. W ocenie krytyków nowelizacji, po wejściu w życie jej przepisów, każdy wypadek może okazać się „*wyjątkowy*”, zaś wszelkie uzasadniające go okoliczności mogą zyskać przymiot „*szczególnych*”. Tego rodzaju praktyka może zaś doprowadzić do tego, że na sali sądowej niewiele się zmieni.

I to właśnie **zmiany w zakresie przebiegu postępowania dowodowego przed sądem budzą największe kontrowersje, a zarazem głosy sprzeciwu.** Prowadzą one bowiem do przesunięcia odpowiedzialności za skutek postępowania z sądu, jak było dotychczas, na strony. Mając jednocześnie na względzie zasadę domniemania niewinności (art. 5 § 1 k.p.k.), stanowiącą jeden z kanonów współczesnego postępowania karnego, odpowiedzialność ta w dużej mierze spoczywa na oskarżycielu. **Chodzi tu przede wszystkim o aktywność prokuratorską w toku procesu.** Codziennie jest obecność na salach sądowych **tzw. prokuratorów sesyjnych**, którzy przed przyjściem na salę mieli niewiele wspólnego ze sprawą (albo nie mieli nic), zwłaszcza, że akta sprawy trafiły do nich (albo nie trafiły wcale) bezpośrednio przed rozprawą czy posiedzeniem. Jakkolwiek takie rozwiązanie jest konsekwencją obecnej organizacji Prokuratury, a przy tym nie stanowi niczego złego w przypadku spraw prostych, o nieskomplikowanym stanie faktycznym (o ile konkretny prokurator, stawający danego dnia przed sądem, ma realną możliwość zapoznania się z materiałami sprawy), tak też **w przypadku spraw o złożonym charakterze jest już zjawiskiem niepożądanym.** Znowelizowana procedura *de facto* uniemożliwia podejmowanie tego rodzaju działań. Odtąd, prokuratorzy są zmuszeni do dokładnej znajomości prowadzonych przez nich spraw, których są notabene

tysiące rocznie. Z danych Ministerstwa Sprawiedliwości<sup>7</sup> wynika bowiem, że w latach 2012-2014 w postępowaniu karnym osądzono następującą liczbę osób:

Liczba osób osądzonych w postępowaniu karnym w latach 2012-2014					
Rok 2012		Rok 2013		Rok 2014	
461186		412200		357131	
w tym:		w tym:		w tym:	
w sądach rejonowych	w sądach okręgowych	w sądach rejonowych	w sądach okręgowych	w sądach rejonowych	w sądach okręgowych
451970	9216	403203	8997	348676	8455

Konieczność wzmożenia aktywności oskarżyciela w sferze dowodowej powoduje także konieczność przemyślanego prowadzenia sprawy, przyjęcia określonej taktyki procesowej itd. W przeciwnym wypadku możemy mieć do czynienia z ogromną liczbą uniewinnień, ponieważ aktywność dowodowa sądu ma mieć śladowy i wyjątkowy charakter. Z jednej strony **nikt nie może zostać skazany na podstawie niewystarczająco zgromadzonego materiału dowodowego**. Druga strona medalu jest taka, że brak aktywności dowodowej oskarżyciela (w braku takiej aktywności ze strony sądu) może doprowadzić, w wielu przypadkach, do **porażki wymiaru sprawiedliwości w postaci nieuzasadnionych uniewinnień**.

To właśnie środowisko prokuratorskie było najsurowszym krytykiem nowelizacji i oponentem dla jej wejścia w życie. Argumentem najczęściej podnoszonym przez prokuratorów był fakt **braku ustrojowego i organizacyjnego przygotowania Prokuratury do wyzwań, jakie stawia przed nią nowy proces karny**. Z jednej strony oburzające jest to, że prokurator, mający być rzecznikiem państwa i przedstawicielem jego maszyny domagającej się pociągnięcia jednostki do odpowiedzialności karnej, przychodzi nieprzygotowany na rozprawę. Ciążąca w takim wypadku na sędzię inicjatywa dowodowa (obowiązek poszukiwania dowodów) w istotny sposób może zaburzać sprawiedliwy i bezstronny osąd sprawy. Każdy dowód służy bowiem udowodnieniu określonych okoliczności, a te z kolei mogą przemawiać bądź na korzyść, bądź też na niekorzyść oskarżonego. *Tertium non datur* – trzeciej możliwości nie ma. **Dlatego to nie rolę sądu winno być poszukiwanie dowodów. Rolą sądu jest ocena dowodów i wydanie rozstrzygnięcia na podstawie stanu faktycznego ustalonego w oparciu o te dowody**.

Z drugiej strony natomiast, nie można dziwić się protestom prokuratorów. Faktem jest, że nowelizacja procesu karnego przysparza im więcej pracy. W publikacjach medialnych często podnosi się, że Prokuratura (z Prokuratorem Generalnym na czele) nie uczyniła nic od dnia uchwalenia ustawy nowelizującej Kodeks postępowania karnego (a więc od 27 września 2013 r.), aby przygotować się do wejścia noweli w życie. Pytanie jednak, co zrobić mogła. Prokurator Generalny, jako naczelny organ Prokuratury<sup>8</sup>, nie dysponuje bowiem kompetencjami do przeprowadzenia takich zmian organizacyjnych w Prokuraturze, które ingerowałyby

<sup>7</sup> Dane te zostały udostępnione Autorowi przez Wydział Statystycznej Informacji Zarządczej funkcjonujący w ramach Departamentu Strategii i Funduszy Europejskich Ministerstwa Sprawiedliwości. Zostały one zamieszczone na formularzach MS-S6R.

<sup>8</sup> Art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze (tekst jedn. Dz. U. z 2011 r. Nr 270, poz. 1599 ze zm.).

w zakres normowania ustawy. Wszedłby wówczas w kompetencje Sejmu, który jest jedynym organem uprawnionym do uchwalania (a więc także i nowelizowania) ustaw w Polsce<sup>9</sup>.

**Niniejsza analiza nie ma stanowić jednak usprawiedliwienia dla Prokuratury.** Brak wyraźnie określonych kompetencji dotyczących zmiany organizacji Prokuratury nie wykluczał możliwości podjęcia tzw. działań „miękkich”. Mogłyby one polegać chociażby na skutecznym zabieganiu o reformę Prokuratury oraz tworzeniu odpowiedniego „klimatu” przed wejściem w życie nowelizacji procesu karnego w samej Prokuraturze, co mogłoby pomóc w pewnym stopniu choćby w przygotowaniu się prokuratorów do funkcjonowania w nowej rzeczywistości karnoprosesowej. Chodzi przy tym o **stworzenie, w ramach obecnych kompetencji Prokuratora Generalnego, systemu bodźców wpływających na funkcjonowanie Prokuratury (jako instytucji) i prokuratorów (jako jej „funkcjonariuszy”) w realiach nowego procesu karnego.**

Już 2 lata temu dr Karolina Kremens, L.L.M. oraz dr Wojciech Jasiński opracowali raport zatytułowany *Obciążenie powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury i prokuratorów postępowaniami przygotowawczymi w 2011 r.*<sup>10</sup>. Wnioski z przeprowadzonej analizy zostały poprzedzone badaniem obciążenia 3 Prokuratur Apelacyjnych (w Gdańsku, w Krakowie oraz we Wrocławiu), 6 Prokuratur Okręgowych (w Gdańsku, we Włocławku, w Krakowie, w Tarnowie, we Wrocławiu oraz w Opolu), a także 9 Prokuratur Rejonowych (Gdańsk-Śródmieście, we Włocławku, w Kartuzach, Kraków-Śródmieście Zachód, w Tarnowie, w Miechowie, dla Wrocławia-Stare Miasto, w Opolu i w Strzelinie). Wśród rekomendacji dotyczących reformy Prokuratury (także w aspekcie planowanej już wówczas reformy procedury karnej), wskazani powyżej autorzy zawarli m.in:

1. zlikwidowanie, albo ograniczenie do niezbędnego minimum sytuacji, w których przed sądem odwoławczym występuje prokurator, który nie prowadził lub nadzorował danej sprawy;
2. modyfikację **systemu dystrybucji spraw pomiędzy prokuratury rejonowe i okręgowe** w taki sposób, aby **zlikwidować arbitralność wyboru** dokonywanego w prokuraturze okręgowej w oparciu o przesłanki mające nieostry charakter; obecnie przesłanki te zezwalają na wskazaną powyżej arbitralność (zob. np. art. 17 ust. 6 ustawy o prokuraturze, zgodnie z którym do podstawowych zadań prokuratury okręgowej należy zapewnienie udziału prokuratora w postępowaniach prowadzonych na podstawie ustawy przed sądem okręgowym, prowadzenie i nadzorowanie postępowań przygotowawczych *w sprawach o poważne przestępstwa kryminalne i gospodarcze*, a także sprawowanie nadzoru instancyjnego i służbowego nad postępowaniami prowadzonymi w prokuraturach rejonowych oraz prowadzenie wizytacji prokuratur rejonowych); w zamian dr K. Kremens i dr W. Jasiński zaproponowali **sztywny system, który za główne kryterium uznawałby kwalifikację prawną czynu podlegającego ściganiu**; w ten sposób można byłoby jasno zróżnicować przestępstwa *poważniejsze* (pojęcie to należy traktować całkowicie umownie na potrzeby niniejszej analizy) i te, które nie niosą za sobą równie wysokiej społecznej

<sup>9</sup> Zob. chociażby art. 119-121 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

<sup>10</sup> Dostępne w Internecie na stronach Ministerstwa Sprawiedliwości: [ms.gov.pl/pl/informacje/download,5175,0.html](http://ms.gov.pl/pl/informacje/download,5175,0.html) (dostęp w dniu 03 sierpnia 2015 r.).



szkodliwości, a więc których ściganie należałoby powierzyć odpowiednio prokuratorom okręgowym i rejonowym;

3. wprowadzenie **mechanizmów zezwalających prokuratorom na specjalizację**, w szczególności w kwestiach dotyczących przestępczości gospodarczej, w tym popełnianej za pośrednictwem Internetu i nowych technologii, ale także przestępstw przeciwko rodzinie i opiece oraz wolności seksualnej, czy przestępstw przeciwko bezpieczeństwu w komunikacji;
4. **zmiana modelu nadzoru w prokuraturze z obecnego (wieloetapowego) na taki, który jest zorientowany na indywidualną odpowiedzialność prokuratora za prowadzoną przez niego sprawę**; mogłoby to ograniczyć niepożądane sytuacje, w których znaczna część prokuratorów w swojej codziennej pracy zajmuje się nadzorem nad pracą kolegów z niższego szczebla, a nie realizacją innych, ważniejszych społecznie i prawnie zadań prokuratury.

Organizacyjnym i ustrojowym zmianom Prokuratury winno towarzyszyć **dalsze przeobrażenie procesu karnego – przede wszystkim w jego przygotowawczym stadium**, poprzedzającym ewentualne wniesienie aktu oskarżenia do sądu. Wypada w tym miejscu zasygnalizować konieczność wprowadzenia zmian o charakterze modelowym, w tym dotyczących modelu prokuratorского nadzoru nad postępowaniem przygotowawczym. W dzisiejszych realiach prokuratorzy muszą – z jednej strony – aktywnie uczestniczyć w postępowaniu przygotowawczym (śledztwie lub dochodzeniu), co wiąże się z koniecznością osobistego przeprowadzania przez nich szeregu czynności procesowych. Z drugiej strony natomiast (biorąc pod uwagę omówioną w niniejszym tekście nowelizację procesu karnego), prokuratorzy muszą dbać o przebieg postępowań sądowych w zgodzie z reprezentowanym przez nich interesem procesowym. Efektywna realizacja obu tych zadań obecnie jest bardzo utrudniona, a przemodelowanie postępowania przygotowawczego mogłoby przyczynić się do ich lepszego wypełniania.

Zmianom w samej Prokuraturze oraz dalszym modyfikacjom procesu karnego winny z kolei towarzyszyć **odpowiednie zmiany organizacyjne w Policji**, powiązane ze **zwiększeniem nakładów na jej funkcjonowanie**. Natura nie znosi próżni, a odciążenie Prokuratury musiałoby zapewne wiązać się ze zwiększonym obciążeniem Policji w zakresie czynności przyznanych jej do realizacji w procesie karnym (zwłaszcza w jego przygotowawczym stadium). Już dzisiaj Policja wykonuje szereg czynności w postępowaniu przygotowawczym. Bez organizacyjnego i finansowego wzmocnienia tej formacji każda reforma procesu karnego może zakończyć się fiaskiem.

Reformy uwzględniające zakreślony powyżej kierunek zmian są więc pożądane. **Bez nich nowa procedura karna nie będzie w stanie w pełni zadziałać. Racjonalny ustawodawca to taki, który zakłada możliwość skutecznej realizacji w praktyce stanowionego przez niego prawa**. Oby więc racjonalność przeważyła, a pełne obaw komentarze o nowy proces karny odeszły w zapomnienie wraz z możliwie szybkim wprowadzeniem omówionych powyżej, dalszych zmian.



## Forum Obywatelskiego Rozwoju

**FOR zostało założone w 2007 roku przez prof. Leszka Balcerowicza, aby skutecznie chronić wolność oraz promować prawdę i zdrowy rozsądek w dyskursie publicznym. Naszym celem jest zmiana świadomości Polaków oraz obowiązującego i planowanego prawa w kierunku wolnościowym.**

FOR realizuje swoje cele poprzez organizację debat oraz publikację raportów i analiz podejmujących ważne tematy społeczno-gospodarcze, a w szczególności: stan finansów publicznych, sytuację na rynku pracy, wolność gospodarczą, wymiar sprawiedliwości i tworzenie prawa.

Z inicjatywy FOR w centrum Warszawy i w internecie został uruchomiony licznik długu publicznego, który zwraca uwagę na problem rosnącego zadłużenia państwa. Działania FOR to także projekty z zakresu edukacji ekonomicznej oraz udział w kampaniach na rzecz zwiększania frekwencji wyborczej.

## Wspieraj nas!

**Pomóż nam chronić wolność oraz promować prawdę i zdrowy rozsądek w dyskursie publicznym.**

Zdrowy rozsądek oraz wolnościowy punkt widzenia nie obronią się same. Potrzebują zaplanowanego, wyczerpanego i skutecznego wysiłku oraz Twojego wsparcia.

Jeśli jest Ci bliski porządek społeczny szanujący wolność i obawiasz się nierozsądnych decyzji polityków udających na Twój koszt Świętych Mikołajów, poprzyj nasze działania swoim darem pieniężnym. Twój dar umożliwia nam działalność oraz potwierdza słuszność i skuteczność naszego wysiłku. Każda darowizna jest dla nas ważna. Potrzebujemy zwłaszcza regularnego wsparcia. Zachęcamy do dokonywania nawet niewielkich, lecz regularnych wpłat.

Już dziś pomóż nam chronić wolność - obdarz nas swoim wsparciem i zaufaniem.

**Wyślij przelew na konto FOR (w PLN): 68 1090 1883 0000 0001 0689 0629**

### KONTAKT DO AUTORA



**Michał Magdziak**  
michal.magdziak@for.org.pl

**Fundacja Forum Obywatelskiego Rozwoju – FOR**  
ul. Ignacego Krasickiego 9A · 02-628 Warszawa · tel. +48 22 628 85 11, +48 519 491 934  
e-mail: info@for.org.pl · www.for.org.pl