

dr Andrzej Kiełtyka

dr nauk prawnych, prokurator Prokuratury Apelacyjnej w Rzeszowie w stanie spoczynku, wykładowca Zakładu Prawa Politechniki Rzeszowskiej, wykładowca Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury w Krakowie

Śledztwo i dochodzenie po noweli do Kodeksu postępowania karnego z 11 marca 2016 r.

The investigation and enquiry after the amendment to the Code of Criminal Procedure of 11 March 2016

Nowelizacja Kodeksu postępowania karnego, dokonana 11 marca 2016 r.¹, była następstwem krytyki dużej reformy polskiego procesu karnego, która weszła w życie 1 lipca 2015 r. Najpoważniejsze wówczas przemiany w zakresie form postępowania przygotowawczego dokonane zostały nowelą z 27 września 2013 r.². Związane były ze zmianą modelu polskiego procesu karnego i wywołały liczne kontrowersje³.

Przede wszystkim doprowadzono wówczas do ograniczenia roli pierwszego stadium procesu⁴. Polegało to głównie na zawężeniu zakresu postępowania przygotowawczego, rozumianego jako suma czynności dokonywanych w tym stadium procesu, i przeniesieniu przeprowadzania dowodów na etap jurysdykcyjny. Zaktualizowano jeden z podstawowych celów postępowanie przygotowawczego (odnoszący się w zasadzie do śledztwa): „zebranie, zabezpieczenie i utrwalenie dowodów w zakresie niezbędnym do stwierdzenia zasadności wniesienia aktu oskarżenia albo innego zakończenia postępowania, jak również do przedstawienia wniosku o dopuszczenie tych dowodów i przeprowadzenie ich przed sądem”

¹ Ustawa z 11 marca 2016 r. o zmianie ustawy - Kodeks postępowania karnego oraz niektórych ustaw (Dz. U. z 2016 r., poz. 437). Ustawa w zasadniczej części weszła w życie 15 kwietnia 2016 r.

² Ustawa z 27 września 2013 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2013 r., poz. 1247). Istotne zmiany w tym zakresie wprowadziła także ustawa z 20 lutego 2015 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2015 r., poz. 396).

³ Zob. m. in. R. Kmiecik, *Rola i zadania prokuratora w znowelizowanej procedurze karnej*, Prok. i Pr. 2015, nr 1-2, s. 10 i nast.; B. Mik, *Wątpliwości za pięć dwunasta*, Rzeczpospolita z 17 grudnia 2014 r., nr 292, s. I4, 5; J. Skąła, *Totalna reforma k.p.k.*, Rzeczpospolita z 2 lipca 2013 r. nr 152, s. C7; P. Kardas, *Funkcja obrony na gruncie nowego k.p.k.*, Prawo Europejskie 2014, nr 1, s. 18.

⁴ S. Waltoś, P. Hofmański, *Proces karny. Zarys systemu*, Warszawa 2013, s. 637; także: P. Hofmański, *Czy konieczna jest redukcja postępowania przygotowawczego*, PS 2014, nr 9, s. 7- 14 oraz: *Polski proces karny i materialne prawo karne w świetle nowelizacji z 2013 r. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Januszowi Tylmanowi z okazji Jego 90. urodzin* (red.) T. Grzegorzczak, Warszawa 2014, s. 59 – 70.

(art. 297 § 1 pkt 5 k.p.k.), co było zdecydowaną nowością. Jednocześnie utrzymano niezmienny zapis kodeksu o celu dochodzenia (art. 325h k.p.k. wprowadzony nowelą z 10 stycznia 2003 r. z dniem 1 lipca 2003 r.⁵).

Pozostawiono dwie formy postępowania przygotowawczego: śledztwo i dochodzenie. Utrzymano śledztwo prokuratorskie (art. 311 § 1 k.p.k.), z możliwością powierzenia Policji przeprowadzenie śledztwa w całości lub w określonym zakresie albo dokonanie poszczególnych czynności śledztwa⁶. W wypadku śledztwa z przyczyn podmiotowych prokurator nadal mógł powierzyć Policji jedynie dokonanie poszczególnych czynności śledztwa (art. 311 § 2 k.k.). Do ważniejszych zmian należało usunięcie ograniczenia (przewidzianego w art. 311 § 3 k.p.k. przed nowelizacją), że powierzenie nie może obejmować czynności związanych z przedstawieniem zarzutów, zmianą lub uzupełnieniem postanowienia o przedstawieniu zarzutów oraz zamknięciem śledztwa. Rozwiązanie to istotnie zmniejszyło zakres bezpośrednich czynności prokuratora w postępowaniu przygotowawczym i odciążyło ten organ, budząc jednocześnie wątpliwości z punktu widzenia gwarancji praw podejrzanego.

Najdalej idące modyfikacje dotyczyły prowadzonych w śledztwie czynności. Przede wszystkim utrwalenie przesłuchania świadków przez Policję następowało zawsze w formie protokołu ograniczonego do zapisu najbardziej istotnych oświadczeń osób biorących udział w przesłuchaniu. Nie miał wówczas zastosowania przepis art. 148 § 2 zdanie pierwsze k.p.k. Było to więc uregulowanie zbliżone do, odnoszącego się do dochodzenia, przepisu art. 325h k.p.k. W sytuacji powierzenia śledztwa Policji (w określonym zakresie albo dokonania poszczególnych czynności śledztwa) organ ten mógł wykonać także inne czynności, o ile w

⁵ Ustawa z 10 stycznia 2003 r. o zmianie ustawy - Kodeks postępowania karnego, ustawy - Przepisy wprowadzające Kodeks postępowania karnego, ustawy o świadku koronnym oraz ustawy o ochronie informacji niejawnych (Dz. U. Nr 17, poz. 155).

⁶ Zob. D. Tarnowska, *Organy prowadzące postępowanie przygotowawcze w świetle nowelizacji kodeksu postępowania karnego (w tym z 2013 roku)*, w: *Polski proces karny i materialne prawo karne w świetle nowelizacji z 2013 r. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Januszowi Tylmanowi z okazji Jego 90. urodzin* (red.) T. Grzegorzczak, Warszawa 2014, s. 71 – 80.

toku prowadzenia czynności zleconych wyłoniła się taka potrzeba (art. 311 § 4 k.p.k.). Wówczas jednak Policja co do zasady, w odniesieniu do świadka, utrwałała jego wypowiedzi w formie notatki urzędowej. Notatek takich nie wolno było odczytywać na rozprawie (art. 393 § 1 zdanie ostatnie k.p.k.), wobec czego stanowiły one tylko informację dla oskarżyciela. Na podstawie notatki prokurator mógł takiego świadka zawnioskować do przesłuchania przed sądem i sformułować tezy dowodowe. Jedynie w wypadkach niecierpiących zwłoki Policja mogła z przesłuchania takiego świadka sporządzić protokół, ale ograniczony tylko do zapisu najbardziej istotnych oświadczeń osoby przesłuchiwanej (art. 311 § 5 k.p.k.). Prokurator mógł zastrzec do osobistego wykonania jakąkolwiek czynność śledztwa (art. 311 § 6 k.p.k.). Jeżeli w toku powierzonego śledztwa Policja doszła do przekonania, że zeznania świadka mogą mieć istotne znaczenie dla procesu, wówczas występowała do prokuratora z wnioskiem o przesłuchanie tego świadka (art. 311 § 7 k.p.k.). Śledztwo powierzone przez prokuratora Policji nabierało w wyniku nowelizacji cech postępowania mniej sformalizowanego w zakresie utrwalania dowodów osobowych, co miało sprzyjać szybkości procesu, a w istocie także ograniczaniu przekazywania przez prokuratora śledztw w całości Policji, z utrwalaniem przez nią wszystkich dowodów, na rzecz powierzenia jej tych śledztw w określonym zakresie (części) lub co do określonych czynności dowodowych, niekoniecznie przesłuchań świadków, chyba że selekcyjnie, dla zorientowania się odnośnie ich wiedzy o zdarzeniu⁷.

W doktrynie prezentowane było również kontrowersyjne stanowisko, że przewidziana w art. 311 § 3 i 5 k.p.k. forma utrwalania przez Policję czynności dowodowych z udziałem świadka nie wyłączała władztwa prokuratora nad postępowaniem przygotowawczym, w zakresie w jakim go sam nie prowadził i związanych z tym kompetencji nadzorczych (art. 326 § 3 k.p.k.). Oznaczało to, iż z tytułu nadzoru nad postępowaniem przygotowawczym i

⁷ Zob. T. Grzegorzczak, *Kształtowanie się modelu postępowanie przygotowawczego na gruncie kodeksu z 1997 roku i jego postać w świetle nowelizacji procedury karnej dokonanej ustawą z 27 września 2013 r.*, w: *Polski proces karny i materialne prawo karne w świetle nowelizacji z 2013 r. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Januszowi Tylmanowi z okazji Jego 90. urodzin* (red.) T. Grzegorzczak, Warszawa 2014, s. 46.

przewidzianych w powyższym przepisie uprawnień władczych prokurator, kierując się przesłankami określonymi w art. 294 § 1 pkt 4 i 5 k.p.k., był także uprawniony do wskazania w zarządzeniu powierzającym śledztwo Policji nie tylko zakresu ale i formy utrwalanych czynności. W szczególności prokurator mógł polecić Policji: 1) uwzględniając wnioski dowodowe stron lub z urzędu – utrwalenie zeznań świadków w pełnych protokołach; 2) po utrwaleniu przez Policję wypowiedzi świadka w notatce urzędowej w trybie art. 311 § 4 k.p.k. – przesłuchanie świadka i utrwalenie jego zeznań w pełnym lub ograniczonym protokole; 3) uznając, że zakres utrwalonych dotychczas w protokołach czynności dowodowych jest wystarczający do wniesienia aktu oskarżenia lub innego zakończenia postępowania – zabezpieczenie dowodu z zeznań pozostałych świadków przez utrwalenie ich wypowiedzi w notatce urzędowej. Z braku zarządzenia prokuratora w tym przedmiocie, Policja była jednak zobowiązana do procedowania w powierzonym śledztwie w sposób określony w art. 311 § 3 – 5 k.p.k.⁸.

W ramach drugiej formy postępowania przygotowawczego ustanowiono własne dochodzenie prokuratora, gdy tak on postanowił ze względu na wagę lub zawikłaność sprawy (art. 325a § 1 k.p.k.). Wprowadzenie takiego dochodzenia było wątpliwe, gdyż w oparciu o te same przesłanki, prokurator mógł nadal każde dochodzenie przejąć do śledztwa (art. 309 pkt 5 k.p.k.). Rozszerzono zakres dochodzenia, zmniejszając jednocześnie zakres spraw przynależnych śledztwu. Zmieniono zakres wyjątków, kiedy to dochodzenia się nie prowadzi (art. 325b § 2 k.p.k.). Uchylono w całości przepis art. 325c k.p.k., dotyczący zakazu prowadzenia dochodzenia, w określonych sytuacjach procesowych.

Zniesiono przepis § 3 art. 325e k.p.k. stanowiący, że powiadomienie prokuratora o wszczęciu dochodzenia nie było wymagane. Według uzasadnienia do projektu noweli⁹

⁸Z Brodzisz, w: Z. Brodzisz, D. Gruszecka, I. Hayduk-Hawrylak, W. Jasiński, J. Kosonoga, B. Nita-Świątłowska, K. Nowicki, Z. Pachowicz, R. Ponikowski, W. Posnov, J. Skorupka (red.), S. Szotucha, A. Świątłowski, D. Świecki, *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 752, 753.

⁹ Sejm RP VII kadencji, druk nr 870.

oznaczać to miało pojawienie się obowiązku doręczania prokuratorowi odpisów postanowień o wszczęciu dochodzeń, co było związane z oczekiwanym zwiększeniem sprawowanego przez prokuratora nadzoru nad tą formą postępowania przygotowawczego. Jednocześnie pozbawiono prokuratora uprawnienia do zatwierdzania policyjnych postanowień o umorzeniu dochodzenia „w sprawie” (art. 325e § 2 k.p.k.). Skreślenie przepisu art. 325e § 3 k.p.k. nie zmieniło jednak stanu prawnego w zakresie braku w kodeksie postępowania karnego przepisu pozytywnego, nakazującego Policji doręczanie prokuratorowi postanowień o wszczęciu dochodzenia.. Według art. 305 § 3 k.p.k. (pierwotnego tekstu kodeksu z 1997 r.), wydając postanowienie o wszczęciu dochodzenia Policja niezwłocznie przesyłała jego odpis prokuratorowi. Przepis ten uchylony został ustawą nowelizującą Kodeks postępowania karnego z 10 stycznia 2003 r., z dniem 1 lipca 2003 r. Jednocześnie w nowo wówczas dodanym przepisie art. 325e k.p.k. wprowadzono § 3 o treści: „nie jest wymagane powiadomienie prokuratora o wszczęciu dochodzenia”. Wydaje się, że wobec wyraźnego uchylenia przepisu art. 305 § 3 k.p.k. dodanie wówczas nowej normy art. 325e § 3 k.p.k. było zbędne. Tak więc uchylenie tego przepisu nowelą wrześniową z 2013 r. nie spowodowało jakiegokolwiek zmiany dotychczasowego stanu prawnego w tym zakresie. Przeciwne poglądy doktryny¹⁰, oparte na błędnej treści uzasadnienia projektującej noweli wrześniowej z 2013 r., nie są w tym względzie miarodajne. Wobec tego nowela wrześniowa z 2013 r. – wbrew treści uzasadnienia projektu - wcale nie rozszerzyła nadzoru prokuratorskiego nad dochodzeniem, ale wprost przeciwnie, nadzór ten znacznie osłabiła¹¹. To Policja, w wyniku nowelizacji wrześniowej, zyskała zdecydowanie większe uprawnienia w zakresie samodzielnego i co do zasady nie kontrolowanego przez prokuratora, prowadzenia dużego zakresu postępowań przygotowawczych w formie dochodzeń i wyboru sposobu ich zakończenia. W kodeksie

¹⁰ M. in. T. Grzegorzcyk, *Postępowanie przygotowawcze w świetle nowelizacji z dnia 27 września 2013 r. i rola w nim prokuratora w aspekcie sądowego stadium procesu*, Prok. i Pr. 2015, nr 1-2, s. 41.

¹¹ Nieuprawnione są wobec tego twierdzenia, iż nowela „rozszerza nadzór prokuratora nad dochodzeniem” – zob. C. Kulesza, *Rola prokuratora w znowelizowanym kodeksie postępowania karnego*, Prok. i Pr. 2014, nr 4, s. 25.

postępowania karnego pozostały przepisy art. 326 i 298 § 1 k.p.k., umożliwiające prokuratorowi sprawowanie nadzoru nad dochodzeniem w różnych jego formach Są to jednak uprawnienie fakultatywne, które ze swej istotny nie mogą dotyczyć wszystkich spraw.

Nowela do kodeksu postępowania karnego z 20 lutego 2015 r. wprowadził nadto, w dodanym art. 404a, możliwość dokonywania w czasie przerwy albo odroczenia rozprawy przez oskarżyciela publicznego, również prokuratora (także zlecenia przez niego Policji) „niezbędnych czynności w celu przedstawienia dowodów przed sądem, chyba że określona czynność zastrzeżona jest do właściwości sądu”.

Pomimo zachowania dotychczasowych terminów śledztwa oczekiwano, że po wejściu w życie nowego modelu procesu karnego, dojdzie w praktyce do zdecydowanego przyspieszenia postępowania. Prezentowane były również stanowiska przeciwne, według których rozbudowanie reguły kontrydiktoryjności przed sądem zmusi prokuratora do bardziej skrupulatnego i dokładnego przeprowadzenia postępowania przygotowawczego, a więc także jego wydłużenia.

Według noweli wrześniowej z 2013 r. (art. 334 k.p.k.) z aktem oskarżenia przekazywane były sądowi jedynie materiały postępowania przygotowawczego, związane z kwestią odpowiedzialności karnej osób wskazanych w tym akcie, za czyny w nim zarzucane. Podczas końcowego zapoznania z materiałami postępowania przygotowawczego stronom należało przekazać informację jakie materiały z akt będą przekazane sądowi wraz z aktem oskarżenia. Wymuszało to, już na etapie prowadzenia śledztwa lub dochodzenia, selekcję zgromadzonych materiałów i ich odpowiednie przygotowanie dla potrzeb sądu¹². Doszło także do zwiększenia wpływu sądu na przebieg śledztwa i dochodzenia prowadzonego przez prokuratora, czego przykładem może być zmiana art. 159 k.p.k. w wyniku której to sąd

¹² Zob. R. A. Stefański, *Końcowe zapoznanie z materiałami postępowania przygotowawczego w świetle noweli z dnia 27 września 2013 r.*, Prok. i Pr. 2015, nr 1-2, s. 92 i nast.

decydował będzie ostatecznie o dostępie stron do akt postępowania przygotowawczego, chociaż nie bierze żadnej odpowiedzialności za przebieg i wyniki tego stadium procesu.

Nowe przepisy dotyczące postępowania przygotowawczego spotkały się z krytyką, w tym także ze strony organów tego stadium procesu, przede wszystkim przedstawicieli prokuratury¹³.

Związek z nowo wprowadzonymi przepisami miało podpisanie w dniu 11 września 2014 r. przez Ministra Sprawiedliwości nowego Regulaminu wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury¹⁴. Regulamin uwzględniał m. in.: istotną zmianę roli procesowej prokuratora w związku ze wzmocnieniem kontrydiktoryjności postępowania rozpoznawczego, zwiększenie jego aktywności w trakcie rozprawy i różną od dotychczasowej organizację postępowania przygotowawczego ze względu na zmianę celu tego postępowania, zmianę sposobu gromadzenia materiału dowodowego w postępowaniu przygotowawczym, zwiększenie zaangażowania prokuratorów okręgowych i apelacyjnych w prowadzenie postępowania przygotowawczego¹⁵. Regulamin określił m. in. właściwość rzeczową jednostek prokuratury (§ 8, 9, 10). Przewidywał także stałe wykonywanie przez każdego prokuratora co najmniej jednego z zadań: oskarżycielskich przed sądem, nadzorowania lub prowadzenia postępowania przygotowawczego, wykonywania czynności pozakarnych (§ 18 ust. 3). W skład prokuratury rejonowej, okręgowej i apelacyjnej wchodziła co najmniej jedna komórka organizacyjna zajmująca się łącznie sprawami z zakresu postępowania przygotowawczego i sądowego (§ 4 ust. 2).

¹³ Zob. A. Seremet, *Prokuratura a kontrydiktoryjny model postępowania sądowego. Wyzwania i możliwe zagrożenia*, Prok. i Pr. 2015, nr 1-2, s. 175: Nowela utrzymuje instytucję śledztwa prokuratorskiego; wbrew zamierzeniom projektodawców ogranicza nadzór prokuratora nad dochodzeniem; zobowiązuje do czasochłonnej selekcji materiału dowodowego; umożliwia rezygnację z uzasadnienia aktu oskarżenia wprowadzając trudniejszą formułę przedstawiania tez oskarżycielskich z powołaniem się na dowody; nakłada obowiązek przeprowadzenia postępowania dowodowego przed sądem”...„Nowela zmierza do uproszczenia postępowania (bo chyba nie do jego przyspieszenia) przerzucając ciężar osiągnięcia tego skutku na barki prokuratora, a nadto wskazując na niego palcem jako jedyne winnego możliwego wzrostu wyroków uniewinniających (z wystąpienia Prokuratora Generalnego na konferencji w Warszawie w dniu 23 kwietnia 2014 r.).

¹⁴Dz. U. z 2014 r., poz. 1218, ze zm.

¹⁵ Zob. *Nowy regulamin urzędowania prokuratorów – uelastyczenie i wzmocnienie roli procesowej*, Prawo Europejskie w praktyce 2014, nr 9, s. 66 – 68.

Regulamin znacząco został odchudzony od przepisów czysto procesowych, co było rozwiązaniem trafnym, gdyż miejscem na tego rodzaju uregulowania jest kodeks postępowania karnego, a nie rozporządzenie wydane na podstawie delegacji ustawowej zawartej w ustawie o prokuraturze.

Na tle zmian wprowadzonych nowelami z września 2013 r. i lutego 2015 r. przekształcenia w zakresie prawa karnego procesowego, wprowadzone ustawą z 11 marca 2016 r., mają charakter zasadniczy i przeważnie stanowią powrót do rozwiązań obowiązujących przed dniem 1 lipca 2015 r. „Celem przedłożonego projektu jest modyfikacja modelu postępowania karnego w kierunku przywrócenia aktywniejszej roli sądu w toku procesu, zmierzająca do zapewnienia w maksymalnym stopniu zgodności ustaleń faktycznych w perspektywie zasady prawdy materialnej, jak również zwiększająca efektywność ścigania. Proponowana reforma zakłada powrót do modelu procesu karnego zachowującego nadrzędność prawdy materialnej, w którym kontrydiktoryjność stanowi jedną z zasad procesu, ułatwiającą dotarcie do prawdy”¹⁶.

„Z przywróceniem modelu rozprawy głównej obowiązującego do dnia 30 czerwca 2015 r., funkcjonalnie połączona jest restytucja rozpoznawczego kształtu postępowania przygotowawczego, przewidującego w szerokim zakresie utrwalanie dowodów dla sądu. Aktywna w odniesieniu do inicjatywy dowodowej rola sądu, a tym samym fakt, że postępowanie przygotowawcze nie ma być prowadzone wyłącznie w celu zebrania materiału pozwalającego na stwierdzenie zasadności wniesienia aktu oskarżenia, wymusza również konieczność sprawowania przez sąd merytorycznej kontroli nad zakresem i przebiegiem tego postępowania (por. art. 344a k.p.k.). W konsekwencji w zakresie postępowania przygotowawczego, podobnie jak w odniesieniu do stadium jurysdykcyjnego, właściwe okazało się przywrócenie zrębu unormowań obowiązujących do dnia 30 czerwca 2015 r., przy

¹⁶ Z uzasadnienia do rządowego projektu, Sejm RP VIII kadencji druk nr 207.

pozostawieniu zmian wprowadzonych po tym dniu, które przyczyniać się mają do usprawnienia postępowania. Biorąc pod uwagę powyższe, projekt dokonuje korekty celów postępowania przygotowawczego (art. 297 § 1 pkt 5 k.p.k.), powraca do obowiązujących do dnia 30 czerwca 2015 r. zasad związanych z zakresem wykonywania i sposobem dokumentowania przez poszczególne organy czynności śledztwa (art. 311 k.p.k.), unormowań dotyczących zaznajomienia podejrzanego i jego obrońcy z materiałami postępowania przygotowawczego (art. 321 k.p.k.), przesłanek prowadzenia dochodzenia przez prokuratora (art. 325a § 1 k.p.k.), wydawania i zatwierdzania postanowień w dochodzeniu (art. 325e k.p.k.), czasu trwania dochodzenia (art. 325i § 1 k.p.k.), konstrukcji aktu oskarżenia oraz jego wymogów formalnych (art. 333 i art. 334 k.p.k.). Należy zatem uznać, że przyjęty model postępowania jurysdykcyjnego w pierwszej instancji jest funkcjonalnie powiązany i wzajemnie zdeterminowany z konstrukcją postępowania przygotowawczego. Uzasadnia to zaprowadzenie jednolitych i spójnych zasad w odniesieniu do tych etapów postępowania, opartych na koncepcji inkwizycyjnej możliwości przeprowadzania dowodów przez organ procesowy oraz konieczności ich utrwalania na każdym etapie postępowania w sposób pozwalający na wykorzystanie w dowodzeniu ścisłym. Taka formuła jednoznacznie sprzyja podstawowemu celowi reformy, jakim jest respektowanie zasady prawdy materialnej¹⁷.

Nowela marcowa z 2016 r. nie zmieniła zakresu śledztwa (art. 309 k.p.k.). Utrzymano również zasadę, że głównym organem śledztwa jest prokurator oraz, iż może on powierzyć Policji przeprowadzenie śledztwa w całości lub w określonym zakresie albo dokonanie poszczególnych czynności śledztwa; w wypadkach określonych w art. 309 pkt 2 i 3 k.p.k. (obligatoryjne śledztwo z przyczyn podmiotowych) może powierzyć Policji jedynie dokonanie poszczególnych czynności śledztwa (art. 311 § 1 i 2 k.p.k.).

¹⁷ Z uzasadnienia do projektu, Sejm RP VIII kadencji druk nr 207.

Zasadniczej zmianie uległ § 3 art. 311 k.p.k.: powierzenie przewidziane w § 2 tego artykułu nie może obejmować czynności związanych z przedstawieniem zarzutów, zmianą lub uzupełnieniem postanowienia o przedstawieniu zarzutów oraz zamknięciem śledztwa; może jednak mieć zastosowanie art. 308 § 2 k.p.k. W ten sposób powrócono do wyłączności wykonywania przez prokuratora pewnych istotnych czynności w śledztwie, znanej sprzed 1 lipca 2015 r. i jednocześnie zniesiono zasadę, że Policja utrwała przesłuchania świadków w formie protokołu ograniczonego do zapisu najbardziej istotnych oświadczeń osób biorących udział w tej czynności (poprzednia treść art. 311 § 3 k.p.k.). Według § 5 art. 311 k.p.k. prokurator może zastrzec do osobistego wykonania jakąkolwiek czynność śledztwa, a w szczególności czynności wymagające postanowienia (poprzedni, odnoszący się do tej zasady, § 6 tego artykułu został uchylony). W związku ze zmianą treści § 5 Policja utraciła prawo utrwalania, w pewnych sytuacjach, wypowiedzi świadka w formie notatki urzędowej. W związku z likwidacją, w powierzonym Policji śledztwie, tzw. ograniczonego protokołu przesłuchania świadka, w art. 311 k.p.k. uchylono § 7, uprawniający Policję do wystąpienia z wnioskiem do prokuratora o przesłuchanie świadka, jeżeli jego zeznania mogły mieć szczególne znaczenie dla procesu.

Nowela zlikwidowała własne dochodzenie prokuratora, przywracając zasadę, że dochodzenie prowadzi Policja lub organy, o których mowa w art. 312 k.p.k., chyba że prowadzi je prokurator (art. 325a § 1 k.p.k.). Według art. 325e § 2 k.p.k. postanowienia nieprokuratorskich organów dochodzenia: o odmowie wszczęcia dochodzenia, umorzeniu dochodzenia (bez względu czy jest to umorzenie w fazie *in rem* czy *in personam*) oraz zawieszeniu dochodzenia zatwierdza zawsze prokurator. Nie podlegają zatwierdzeniu przez prokuratora tylko postanowienia o wszczęciu dochodzenia oraz umorzeniu dochodzenia i wpisaniu sprawy do rejestru przestępstw. Zmieniono zasady przedłużania okresu dochodzenia. Powinno być ono ukończone w ciągu 2 miesięcy. Prokurator może przedłużyć

ten okres do 3 miesięcy, a w wypadkach szczególnie uzasadnionych – na dalszy czas oznaczony (art. 325i § 1 k.p.k.).

Proponowane zmiany wskazują, że ciężar dowodzenia w procesie karnym przesunięty zostaje, tak jak przed reformą z 1 lipca 2015 r., na etap postępowania przygotowawczego, w związku z czym wzrasta znaczenie i zakres tego stadium procesu. Powraca obowiązek utrwalania w śledztwie dowodów dla sądu (nowa treść art. 297 § 1 pkt 5 k.p.k. - celem postępowania przygotowawczego jest m. in. „zebranie, zabezpieczenie i w niezbędnym zakresie utrwalenie dowodów dla sądu”). Dochodzenia jednak, jak dotychczas, może być ograniczone do ustalenia czy zachodzą wystarczające podstawy do wniesienia aktu oskarżenia lub innego zakończenia postępowania (niezmieniony art. 325h k.p.k.). Pojawia się więc istotna różnica pomiędzy tymi dwoma formami postępowania przygotowawczego, zwłaszcza w zakresie celów jakie realizują.

Przywrócona zostaje instytucja zaznajomienia z aktami postępowania, eliminując skomplikowane zapoznanie. W szczególności skreślono § 6 w art. 321 k.p.k., umożliwiając przesunięcie rozpoznania wniosków dowodowych stron, składanych podczas końcowego zapoznania, na etap postępowania sądowego oraz przepis art. 404a k.p.k. pozwalający prokuratorowi na poszukiwanie dowodów podczas przerwy lub odroczenia rozprawy. Wzrasta rola sądu w postępowaniu przygotowawczym, co podkreślają nowe przepisy art. 344a i art. 344b k.p.k.: sąd przekazuje sprawę prokuratorowi w celu uzupełnienia śledztwa lub dochodzenia, jeżeli akta sprawy wskazują na istotne braki tego postępowania, zwłaszcza na potrzebę poszukiwania dowodów, zaś dokonanie niezbędnych czynności przez sąd powodowałoby znaczne trudności. Przekazując sprawę, sąd wskazuje kierunek uzupełnienia, a w razie potrzeby także odpowiednie czynności, jakie należy przedsięwziąć. Po uzupełnieniu śledztwa lub dochodzenia oskarżyciel publiczny składa nowy akt oskarżenia lub podtrzymuje poprzedni, kieruje do sądu wnioski o warunkowe umorzenie postępowania albo postępowanie

umarza. Przesłanki zwrotu zostały określone identycznie dla śledztwa i dochodzenia, chociaż kodeksowe cele, jak i zakres, tych dwóch form postępowania przygotowawczego, jak to wyżej wykazano, znacznie się różnią.

Jeżeli dopiero w toku rozprawy ujawnią się istotne braki postępowania przygotowawczego, a ich usunięcie przez sąd uniemożliwiłoby wydanie prawidłowego orzeczenia w rozsądnym terminie, zaś przeszkód tych nie można usunąć stosując przepis art. 396 k.p.k. (skorzystanie z pomocy prawnej w przeprowadzeniu dowodu), sąd może przerwać albo odroczyć rozprawę, zakreślając oskarżycielowi publicznemu termin do przedstawienia dowodów, których przeprowadzenie pozwoliłoby na usunięcie dostrzeżonych braków. Oskarżyciel publiczny w celu zebrania dowodów, może przedsięwziąć osobiście, a prokurator także zlecić Policji, dokonanie niezbędnych czynności dowodowych (art. 396a k.p.k.).

Zarządzeniem Ministra Sprawiedliwości z 3 marca 2016 r. w sprawie organizacji i zakresu działania sekretariatów oraz innych działów administracji w powszechnych jednostkach organizacyjnych prokuratury¹⁸ wprowadzono m. in. nowe zasady prowadzenia akt spraw karnych (§ 103 – § 129) oraz urzędzeń ewidencyjnych (§ 88 i nast.).

Przyjęta forma postępowania przygotowawczego wpływa na przebieg postępowania przed sądem. W przypadku zakończenia postępowania przygotowawczego w formie dochodzenia, niestawiennictwo oskarżyciela publicznego na rozprawie nie tamuje jej toku (art. 46 § 2 k.p.k.).

Uregulowania dotyczące postępowania przygotowawczego, w tym utrzymanych dwóch jego form, wynikają także z nowego Prawa o prokuraturze, uchwalonego przez Sejm w dniu 28 stycznia 2015 r.¹⁹ (ustawa weszła w życie z dniem 4 marca 2016 r.), które połączyło funkcje Prokuratora Generalnego i Ministra Sprawiedliwości oraz zlikwidowało Prokuraturę Generalną (utworzono Prokuraturę Krajową z Prokuratorem Krajowym, jako

¹⁸ Dz. U. z 2016 r., poz. 83.

¹⁹ Dz. U. z 2016 r., poz. 177. Tego samego dnia uchwalono również ustawę – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o prokuraturze (Dz. U. z 2016 r., poz. 178).

jednym z zastępców Prokuratora Generalnego na czele) i prokuratury apelacyjne (w ich miejsce powołano 11 prokuratur regionalnych). Przede wszystkim zmianie uległ jeden z celów działania prokuratury; z dotychczasowego czuwania nad ściganiem przestępstw, na wykonywanie zadań w zakresie ścigania przestępstw (art. 2 Prawa o prokuraturze). Tak więc prokuratura stała się jednym z licznych organów ścigania, tylko z większymi uprawnieniami od pozostałych. Zniesiono wojskowe jednostki organizacyjne prokuratury, włączając je w struktury prokuratur powszechnych (odrębność zachowali prokuratorzy Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu). Jednym z departamentów w Prokuraturze Krajowej został Departament do Spraw Przestępczości Zorganizowanej i Korupcji właściwy w sprawach przestępczości zorganizowanej, najpoważniejszych przestępstw korupcyjnych oraz przestępczości o charakterze terrorystycznym (art. 19 § 2 Prawa o prokuraturze), posiadający wydziały zamiejscowe w siedzibach prokuratur regionalnych. W ten sposób naczelna jednostka prokuratury przejęła prowadzenie śledztw. Jednym z departamentów w Prokuraturze Krajowej stał się Departament do Spraw Wojskowych, właściwy w sprawach podlegających orzecznictwu sądów wojskowych (art. 19 § 3 Prawa o prokuraturze). Samodzielną komórką organizacyjną w Prokuraturze Krajowej został Wydział Spraw Wewnętrznych, właściwy w sprawach postępowań przygotowawczych dotyczących najpoważniejszych przestępstw popełnionych przez sędziów, asesorów sądowych, prokuratorów i asesorów prokuratury, a także do wykonywania funkcji oskarżyciela publicznego w tych sprawach przed sądem (art. 19 § 4 Prawa o prokuraturze). Do podstawowych zadań nowo powstałych prokuratur regionalnych zaliczono m. in. prowadzenie i nadzorowanie postępowań przygotowawczych w sprawach ścigania najpoważniejszej przestępczości finansowo – gospodarczej i skarbowej oraz przeciwko obrotowi gospodarczemu względem mienia o wielkiej wartości (art. 22 § 2 Prawa o prokuraturze).

W zakresie postępowania przygotowawczego Prawo o prokuraturze stanowi, że prokurator, stosownie do przepisów ustaw, wszczyna i prowadzi postępowanie przygotowawcze (we wszystkich jego formach) albo zleca wszczęcie lub prowadzenie takiego postępowania innemu uprawnionemu organowi, a następnie wykonuje w takich sprawach czynności oskarżyciela publicznego przed sądem, chyba że kierownik nadrzędnej jednostki organizacyjnej prokuratury zarządzi inaczej. Zadania prokuratora, w zakresie prowadzenia postępowania przygotowawczego, mogą być realizowane w ramach zespołu prokuratorów, powoływanego zarządzeniem kierownika nadrzędnej jednostki organizacyjnej prokuratury. W skład takiego zespołu mogą wchodzić prokuratorzy powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury różnych szczebli, a także funkcjonariusze innych służb państwa. W toku postępowania przygotowawczego prokurator stosuje, w wypadkach przewidzianych w ustawach, środki zapobiegawcze wobec podejrzanych. Postępowanie przygotowawcze może być prowadzone także w formie elektronicznej i w takiej też formie prokurator może wnieść do sądu akt oskarżenia wraz z materiałami takiego postępowania. Dokumenty sporządzone w formie elektronicznej prokurator opatruje podpisem elektronicznym (art. 56 Prawa o prokuraturze).

Postępowania przygotowawcze są prowadzone lub nadzorowane w prokuraturach rejonowych, okręgowych, regionalnych, Wydziałach Zamiejscowych Departamentu do Spraw Przestępczości Zorganizowanej i Korupcji Prokuratury Krajowej oraz w Wydziale Spraw Wewnętrznych Prokuratury Krajowej. Postępowania przygotowawcze w sprawach o obszernym materiale dowodowym, a także zawiłych pod względem faktycznym lub prawnym, mogą być prowadzone w Prokuraturze Krajowej lub Głównej Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, niezależnie od ogólnej właściwości powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury, wyłącznie w przypadku podjęcia takiej decyzji przez Prokuratora Generalnego, który wydaje w tym celu stosowne zarządzenie. Zarządzenie, takie

może obejmować także powołanie w Prokuraturze Krajowej lub Głównej Komisji zespołu prokuratorów do przeprowadzenia postępowania przygotowawczego w określonej sprawie lub grupie spraw. W skład zespołu prokuratorów mogą być powołani funkcjonariusze innych służb państwowych, a także w charakterze doradców lub konsultantów prokuratorzy lub sędziowie w stanie spoczynku, bez prawa wpływania na treść czynności procesowych. Decyzję w tej sprawie podejmuje Prokurator Generalny (art. 62 Prawa o prokuraturze).

Na podstawie delegacji ustawowej zawartej w art. 35 § 1 Prawa o prokuraturze Minister Sprawiedliwości wydał w dniu 19 lutego 2016 r. rozporządzenie w sprawie utworzenia Wydziałów Zamiejscowych Departamentu do Spraw Przestępczości Zorganizowanej i Korupcji w Prokuraturze Krajowej, prokuratur regionalnych, okręgowych i rejonowych oraz ustalenia ich siedzib i obszarów właściwości²⁰.

Nowe zasady funkcjonowania prokuratury oraz prowadzenia i nadzorowania postępowań przygotowawczych wymagały także wydanie kolejnego Regulaminu wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury²¹. Regulamin określił m. in. szczegółowy porządek wykonywania przez prokuratora czynności w sprawach o przestępstwa, przestępstwa skarbowe, wykroczenia i wykroczenia skarbowe. Doprecyzował także zakres właściwości rzeczowej poszczególnych jednostek organizacyjnych prokuratury. Jednocześnie nowy Regulamin powrócił do szczegółowego określenia przebiegu czynności procesowych, w tym dotyczących śledztwa i dochodzenia (Dział III Postępowanie przygotowawcze §§ 106 - 134).

Śledztwo lub dochodzenie wszczęte w konkretnej sprawie prowadzi się w stosunku do wszystkich czynów ujawnionych w jego toku, a więc jednym postępowaniem przygotowawczym obejmuje się wszystkie czyny pozostające w związku podmiotowym lub przedmiotowym z czynem stanowiącym podstawę jego wszczęcia. W przypadku łączenia

²⁰ Dz. U. z 2016 r., poz. 270.

²¹ Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 7 kwietnia 2016 r. (Dz. U. z 2016 r., poz. 508) wydane na podstawie art. 36 § 1 Prawa o prokuraturze.

spraw w jedno postępowanie przygotowawcze, postępowanie wszczęte później włącza się do postępowania wcześniej wszczętego. Niezależnie od dnia wszczęcia równocześnie prowadzonych postępowań dołącza się materiały dochodzenia do akt śledztwa, materiały innych postępowań do akt śledztwa, a akta innych spraw do sprawy, w której zastosowano tymczasowe aresztowanie. W razie stwierdzenia, że sprawca przestępstwa podlegającego orzecznictwu sądów powszechnych popełnił także przestępstwo podlegające orzecznictwu sądów wojskowych lub wspólnie z osobą podlegającą takiemu orzecznictwu, po dokonaniu czynności niezbędnych dla zabezpieczenia śladów i dowodów przestępstwa, sprawa przekazywana jest właściwemu prokuratorowi do spraw wojskowych. Jeżeli w toku postępowania ujawnią się wiarygodne okoliczności wskazujące na to, że czyn zabroniony mógł być popełniony przez prokuratora, sędziego, asesora prokuratury lub asesora sądowego, powiadamia się o tym Wydział Spraw Wewnętrznych Prokuratury Krajowej, który podejmuje decyzję w przedmiocie ewentualnego przejęcia takiego postępowania do dalszego prowadzenia.

W sprawach o przestępstwo określone w art. 209 k.k. postępowanie przygotowawcze prowadzi się lub nadzoruje w jednostce, na której obszarze właściwości stale zamieszkuje lub czasowo przebywa pokrzywdzony. W sprawach o przestępstwa popełnione za pośrednictwem sieci teleinformatycznej i telekomunikacyjnej śledztwo lub dochodzenie prowadzi się lub nadzoruje w jednostce, na której obszarze właściwości sprawca działał. Jeżeli nie można ustalić miejsca działania sprawcy, właściwą do prowadzenia lub nadzorowania postępowania jest ta jednostka, na obszarze właściwości której zostało ujawnione przestępstwo. W sprawach o kradzieże w transporcie lądowym, wodnym i powietrznym oraz o przestępstwa dokonane na szkodę pasażerów korzystających z tego transportu właściwy do prowadzenia albo nadzorowania postępowania przygotowawczego jest prokurator, w którego okręgu działania przestępstwo zostało ujawnione.

Przekazanie sprawy według właściwości miejscowej innej jednostce następuje przy piśmie kierownika jednostki przekazującej. Decyzja w przedmiocie przekazania nie podlega zaskarżeniu. Spór o właściwość miejscową między jednostkami równorzędnymi rozstrzyga kierownik jednostki nadrzędnej nad jednostką, która wystąpiła o rozstrzygnięcie sporu. Natomiast spór o właściwość miejscową między jednostkami różnego stopnia rozstrzyga kierownik jednostki nadrzędnej nad jednostką wyższego stopnia pozostającą w sporze. Kierownik jednostki nadrzędnej może, w szczególnie uzasadnionych przypadkach, przekazać podległej jednostce do prowadzenia lub nadzorowania sprawę z wyłączeniem zasad wynikających z przepisów regulaminu.

Prokurator - niezależnie od swej właściwości miejscowej i rzeczowej - przyjmuje ustne zawiadomienie o przestępstwie w sprawach wymienionych w art. 309 pkt 2 i 3 k.p.k. W pozostałych sprawach prokurator przyjmuje zawiadomienie o przestępstwie osobiście, jeżeli osoba zgłaszająca wyrazi taką wolę, lub poucza tę osobę o możliwości złożenia zawiadomienia do innego organu uprawnionego do prowadzenia postępowania przygotowawczego lub złożenia w prokuraturze zawiadomienia o przestępstwie w formie pisemnej. W postanowieniu o wszczęciu śledztwa lub dochodzenia określa się czyn przez zwięzłe wskazanie okoliczności faktycznych należących do znamion przestępstwa, czasu i miejsca jego popełnienia oraz osoby pokrzywdzonej. Wskazanie sprawcy w opisie czynu może nastąpić jedynie wówczas, gdy jest to niezbędne dla jego poprawnego określenia i zachodzą warunki do bezzwłocznego sporządzenia postanowienia o przedstawieniu zarzutów.

Forma śledztwa obowiązuje w stosunku do wszystkich czynów ujawnionych w czasie jego trwania, objętych jednym postępowaniem ze względu na łączność podmiotową, przedmiotową lub podmiotowo-przedmiotową. Niezwłocznie po wszczęciu śledztwa sporządza się, w miarę potrzeby, plan śledztwa lub plan czynności śledczych, zwłaszcza w

sprawach zawiłych i o poważne przestępstwa. Plany te należy aktualizować stosownie do ujawnionych nowych okoliczności.

Powierzenie Policji lub innemu uprawnionemu organowi przeprowadzenia śledztwa w całości lub w określonym zakresie następuje w szczególności wówczas, gdy zachodzi konieczność korzystania w szerokim zakresie ze znajdujących się w ich dyspozycji środków. Powierzenie następuje w formie zarządzenia, które nie wymaga uzasadnienia. W razie przejęcia dochodzenia do śledztwa, okres śledztwa liczy się od dnia wydania postanowienia o jego wszczęciu, przy czym czasu trwania dochodzenia nie wlicza się do okresu śledztwa.

Wniosek o przedłużenie okresu śledztwa powinien wyjaśniać powody, dla których postępowania nie można było zakończyć, i wskazywać kierunki dalszych czynności. Wniosek o przedłużenie okresu śledztwa na czas powyżej 3 miesięcy do roku składa się prokuratorowi nadzorującemu śledztwo lub prokuratorowi bezpośrednio przełożonemu wobec prokuratora, który prowadzi śledztwo, nie później niż na 7 dni przed upływem terminu zakończenia śledztwa, a wniosek o przedłużenie na czas powyżej roku przedkłada się właściwemu prokuratorowi nadrzędnemu nie później niż na 14 dni przed upływem terminu zakończenia śledztwa. Kolejne wnioski złożone w tej samej sprawie powinny odnosić się do aktualnych ustaleń i zamierzeń prowadzącego śledztwo. Okoliczności faktyczne i prawne sformułowane w poprzednich wnioskach mogą być powtórzone wyłącznie w sytuacji, gdy dotychczas przeprowadzone czynności procesowe nie wyjaśniły dostatecznie tych okoliczności.

Regulamin zdefiniował także prokuratora prowadzącego śledztwo; w rozumieniu art. 310 § 2 k.p.k., jest nim prokurator, który po wszczęciu śledztwa prowadzi je osobiście bądź powierzył jego przeprowadzenie Policji albo innemu uprawnionemu organowi w określonym zakresie lub zlecił dokonanie poszczególnych czynności śledztwa. Prokuratorem nadzorującym śledztwo jest prokurator, który po wszczęciu śledztwa powierzył jego przeprowadzenie w całości Policji albo innemu uprawnionemu organowi.

Zmiany procedury karnej wprowadzone ustawą z 11 marca 2016 r. wywołały obawy i opinie krytyczne. Tak znaczne modyfikacje nie były poprzedzone opinią Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Karnego. Negatywnie oceniła projekt m. in. Krajowa Rada Sądownictwa. Wskazywano przede wszystkim na nadzwyczajną szybkość zmian, bez próby uprzedniego zdiagnozowania problemów, jakie mogły się pojawić w toku wdrażania reformy z 1 lipca 2015 r.²². Kodeks postępowania karnego z 1997 r. od samego początku obowiązywania okazał się tworem bardzo niestabilnym. Przeobrażenia jakich doznał na przełomie lat 2013 - 2016 mają jednak ogromne znaczenie, przede wszystkim praktyczne. Spowodowały zbędne zamieszanie, znaczne koszty i trudności w stosowaniu przepisów międzyczasowych.

Streszczenie

W dniu 1 lipca 2015 r. weszła w życie "duża" nowela do Kodeksu postępowania karnego z 27 września 2013 r., zmieniająca między innymi model postępowania przygotowawczego. Utrzymując śledztwo i dochodzenie, spowodowała osłabienie postępowania przygotowawczego, celem zapewnienia większej kontradiktoryjności postępowania sądowego. Zmieniono także zasady utrwalania dowodów oraz sposoby wykonywania czynności procesowych. Wprowadzone zmiany spotkały się z krytyką, której następstwem był powrót do zasadniczych rozwiązań obowiązujących do 30 czerwca 2015 r., dokonany kolejną nowelą do Kodeksu postępowania karnego z 11 marca 2016 r. Tak szybkie zmiany, o zasadniczym znaczeniu, wywołują wątpliwości i problemy praktyczne.

Abstract

²² Zob. P. Hofmański, *K.p.k.: dobra zmiana bez intelektualnej refleksji*, Dziennik Gazeta Prawna z 2 lutego 2016 r., nr 21 (4168), s. B9. Także: *Odwracanie reformy procesu karnego – szybko, ale nie byle jak*, Rzeczpospolita z 25 stycznia 2016 r., nr 19 (10353), s. C3; A. Bojańczyk, *Wielki odwrót, czyli stare wraca*, Rzeczpospolita z 20 stycznia 2016 r., nr 15 (10348), s. I7; *Drugi raz nie podjąłbym się reformy procesu*, rozmowa z M. Królikowskim, Rzeczpospolita z 11 stycznia 2016 r., nr 7 (10340), s. C4; M. Strączyński, *Reforma procedury, czyli od ściany do ściany*, Rzeczpospolita z 16 grudnia 2015 r., nr 293 (10322), s. I7; *Nie dla zmian w procesie*, Rzeczpospolita z 16 lutego 2016 r., nr 38 (10371), s. C3; B. Kasprzycka, *Po co nam sądy, po co nam prokuratura...*, Dziennik Gazeta Prawna z 16 lutego 2016 r., nr 31 (4178), s. B6.

On 1 July 2013, the "big" amendment to the Code of Criminal Procedure of 27 September 2013 entered into force, amending, among others, the model of preliminary proceedings. While maintaining the investigation and the enquiry, it weakened the preliminary proceedings to provide more contradictoriness to the court proceedings. It also changed the rules of preservation of evidence and methods of exercise of the proceedings. The changes were criticised, the consequence of which was a return to the essential solutions applicable until 30 June 2015, this under another amendment to the Code of Criminal Procedure of 11 March 2016. Such rapid and essential changes raise concerns and practical problems.

Słowa kluczowe

Postępowanie karne, postępowanie przygotowawcze, śledztwo, dochodzenie

Keywords

Criminal proceedings, preliminary proceedings, investigation, enquiry