

SEBASTIAN ŁADOŚ

NIEZALEŻNOŚĆ PROKURATORÓW A MODEL POSTĘPOWANIA PRZYGOTOWAWCZEGO

Streszczenie

W artykule wyrażono przekonanie, że kolejne zmiany ustrojowe Prokuratury nie pozwolą na poprawę jej sytuacji, o ile będą oderwane od reformy modelu postępowania przygotowawczego. Zwrócono uwagę na potrzebę zapewnienia realnej niezależności prokuratorów. Wyrażono przekonanie, że niezależność ta – gwarantowana nawet w ustawie ustrojowej – pozostanie fikcją bez zasadniczych zmian modelu postępowania przygotowawczego. Ewentualne zmiany w tym zakresie nie powinny jednak powielać błędów popełnionych przy poprzednich reformach kodeksu postępowania karnego.

Krytyczne uwagi zgłaszane ostatnio pod adresem Prokuratury okazały się znów impulsem do podjęcia prac nad reformą tej instytucji. Nie zabrakło przy tym polemicznych opinii wskazujących na konsekwencje ciągłych zmian w ustroju Prokuratury¹. Próba tej reformy została nawet porównywana do telenoweli, której scenariusz „pisze się z odcinka na odcinek”².

Podjęcie tych prac niespełna po upływie dwóch lat od ostatniej reformy budzi uzasadnione wątpliwości. Należy jednak przypomnieć, że przeprowadzona w 2009 r. reforma ustrojowa Prokuratury również wzbudziła szereg kontrowersji³. W piśmiennictwie sporo uwagi poświęcono rozdziałowi funkcji Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego, czego konsekwencją było zniesienie Prokuratury Krajowej (która funkcjonowała w ramach Ministerstwa Sprawiedliwości) i utworzenie Prokuratury Generalnej, będącej powszechną jednostką organizacyjną prokuratury. Reforma spotkała się zarówno z głosami krytyki⁴, jak również z aprobatą⁵. Nie zabrakło opinii kwestionujących zgodność reformy z Konstytucją⁶.

¹ Por. B. Mik, *Prokuratura: stan nadzwyczajny*, Rzeczpospolita z dnia 22 sierpnia 2012 r.; D. Wysocki, *Prokuratura: stan raczej niezwykły*, Rzeczpospolita z dnia 7 września 2012 r.

² E. Siedlecka, *Nowa reforma Prokuratury – rząd dłubie na ślepo*, Gazeta Wyborcza z dnia 11 września 2012 r.

³ Ustawa z dnia 9 października 2009 r. o zmianie ustawy o prokuraturze oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 178, poz. 1375).

⁴ J. Kędziński, *O niezależności prokuratury – w kręgu faktów i mitów*, *Prokuratura i Prawo* 2009, nr 1, s. 102 i n.

⁵ A. Herzog, *Niezależność prokuratury – mit czy nadzieja?*, *Prokuratura i Prawo* 2009, nr 1, s. 111 i n.; J. Bodio, *Rozdzielenie funkcji Prokuratora Generalnego od stanowiska Ministra Sprawiedliwości – uwagi na tle ustawy o zmianie ustawy o prokuraturze oraz niektórych innych ustaw*, *Prokurator* 2009, nr 3-4. Ocena reformy prokuratury była też przedmiotem Międzynarodowej Konferencji „Polska Prokuratura w świetle przemian ustrojowych 2010 r.”, która odbyła się w dniu 15 kwietnia 2011 r. w Sądzie Najwyższym i została zorganizowana przez międzynarodowe stowarzyszenie Europejscy Sędziowie i Prokuratorzy na rzecz Demokracji i Wolności (MEDEL).

⁶ D. Wysocki, *Nowe usytuowanie prokuratury w systemie organów państwowych*, *Państwo i Prawo* 2010, nr 5., s. 3 i n. Autor zwraca uwagę, że ustawodawca zwykły mógł jedynie rozdzielić urzędy Prokuratora

Wyrażono jednak nadzieję, że powyższe zmiany spowodują depolityzację prokuratury i zapewnią jej niezależność⁷.

Nie jest intencją autora podejmowanie polemiki ze zgłaszanymi obecnie nowymi propozycjami reformy Prokuratury. Warto jednak zwrócić uwagę na podstawowy błąd w dyskusji na ten temat. Polega on na całkowitym oderwaniu zagadnienia reformy ustrojowej Prokuratury od modelu postępowania przygotowawczego. Tymczasem bez zmian modelowych w tym zakresie nawet najlepiej przygotowana reforma ustrojowa nie spełni pokładanych w niej nadziei.

W ogólnym założeniu, powyższe zmiany modelowe powinny polegać nie tylko na usprawnieniu postępowania, ale przede wszystkim na zagwarantowaniu rzeczywistej (a nie tylko postulowanej w ustawie) niezależności prokuratorów.

Na wstępie warto odnieść się do tej problematyki w kontekście reformy ustrojowej z 2009 r. Uwagi te stanowią niezbędne tło do podjęcia rozważań na temat zmiany modelu postępowania przygotowawczego. Punktem wyjścia jest odróżnienie niezależności prokuratury od niezależności prokuratorów. Czym innym jest problem niezależności prokuratury jako całości (instytucji w sferze władzy publicznej), a czym innym jest niezależność Prokuratora Generalnego oraz podległych mu prokuratorów powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury⁸. Niezależność instytucjonalna prokuratury z pewnością nie gwarantuje niezależności prokuratorów. Jest to o tyle istotne, że w procesie karnym działa prokurator, a nie prokuratura, która jest tylko instytucją skupiająca prokuratorów⁹.

W tym kontekście należy pozytywnie ocenić zmiany w art. 8 ustawy o prokuraturze, zgodnie z którym prokurator przy wykonywaniu czynności określonych w ustawach jest niezależny (z zastrzeżeniem przepisów ust. 2 oraz art. 8a i 8b). Przepis ten stwierdza wprost (ust. 2), że „prokurator jest obowiązany wykonywać zarządzenia, wytyczne i polecenia przełożonego prokuratora. Zarządzenia, wytyczne i polecenia nie mogą jednak dotyczyć treści czynności procesowej”. W konsekwencji – po nowelizacji – ani Prokurator Generalny, ani prokurator przełożony nie mogą już wpływać na podległych prokuratorów poprzez polecenia, wytyczne czy zarządzenia, które dotyczyłyby konkretnej czynności procesowej (np. wniesienia apelacji). Na mocy omawianej nowelizacji dokonano także zmiany art. 8a ust. 1, który pozwala na zmianę lub uchylenie decyzji prokuratora podległego. Obecnie czynności tej może dokonać wyłącznie prokurator bezpośrednio przełożony. Zmiana lub uchylenie decyzji wymaga przy tym formy pisemnej i włączenia do akt sprawy. Oznacza to, że nowa decyzja procesowa jest decyzją własną prokuratora przełożonego i to on ponosi za nią odpowiedzialność. Możliwość uchylenia lub zmiany decyzji nie dotyczy przy tym nadal decyzji już doręczonych stronie, jej obrońcy lub pełnomocnikowi, która może nastąpić wyłącznie z zachowaniem trybu i zasad określonych w ustawie (art. 8a ust. 2). Na gruncie procedury karnej w grę wchodzi tryb zażaleniowy, w tym także wykorzystanie art. 463 § 1 k.p.k. w prokuraturze *a quo*, a więc uchylenia zaskarżonej decyzji przez prokuratora przełożonego bez przekazywania zażalenia do organu odwoławczego¹⁰.

Jak wskazuje się w piśmiennictwie, niezależność prokuratorów wymaga określonych gwarancji ustrojowych. Chodzi tu o cały system zapór przed oddziaływaniem czynników zewnętrznych, bez których zasada wyrażona w art. 8 ust. 1 pozostałaby jedynie deklaracją

Generalnego i Ministra Sprawiedliwości. Nie miał jednak kompetencji nadania Prokuratorowi Generalnemu pozycji samodzielnego i niezależnego organu w systemie władzy państwowej.

⁷ *Ibidem*; W. Grzegorzczak, *Nowy regulamin urzędowania prokuratorów powszechnych (zagadnienia wybrane)*, Prokuratura i Prawo, 2010, nr 6, s. 67.

⁸ T. Grzegorzczak, *Niezależność prokuratury i prokuratorów w świetle znowelizowanej ustawy z dnia 9 października 2009 r. ustawy o prokuraturze*, Prokuratura i Prawo 2009, nr 1-2, s. 27.

⁹ W. Grzegorzczak, *Nowy model ustrojowy prokuratury*, Prokuratura i Prawo 2010, nr 3, s. 15.

¹⁰ T. Grzegorzczak, *op. cit.*, s. 27.

(jest to m.in. zakaz łączenia stanowiska prokuratora z mandatem posła i senatora, gwarancje statusu materialnego, stan spoczynku, kadencyjność kierowników i zastępców kierowników prokuratur, immunitet)¹¹. W sferze wewnętrznej gwarancje niezależności prokuratorów powinny eliminować potencjalne możliwości wpływania na treść podejmowanych przez nich czynności procesowych, co stanowi przedmiot regulacji m.in. art. 8 i 8a ustawy o prokuraturze. Niezależność prokuratorów z pewnością zależy też od wielu czynników, które leżą poza sferą regulacji ustawowych (osobowość, cechy moralne i intelektualne danej osoby)¹².

Jak wskazano jednak wyżej, bez zmian w zakresie modelu postępowania przygotowawczego deklaracje ustawowe o niezależności prokuratorów – połączone nawet z systemem gwarancji ustrojowych – nie zapewnią realizacji tego postulatu. Problem sprowadza się do pytania, jak zaprojektować model postępowania przygotowawczego, który pozwoliłby na realne zagwarantowanie niezależności prokuratorów, a jednocześnie pozwolił na nieskrępowaną realizację celów związanych z procesową funkcją ścigania karnego?

Dyskusja na temat modelu postępowania przygotowawczego dotyczy zwykle czterech zagadnień, które decydują o obliczu tej fazy postępowania karnego. Należy tu wyróżnić: zakres postępowania dowodowego (czy postępowanie przygotowawcze ma zmierzać do zgromadzenia kompletnego materiału dowodowego, czy też podstawowych informacji o sprawie), kwestię zapewnienia szybkości i sprawności postępowania przygotowawczego, kwestię sformalizowania tego postępowania i organów, które je prowadzą (a także ich wzajemnych relacji)¹³.

Z tego punktu widzenia warto zauważyć, że tylko w okresie obowiązywania k.p.k. z 1997 r. ustawodawca podjął się realizacji w sumie aż trzech modeli postępowania przygotowawczego.

W pierwotnej wersji k.p.k. przyjął śledztwo jako kwalifikowaną postać postępowania przygotowawczego, które wszczyna i co do zasady prowadzi prokurator. Model ten szybko spotkał się z krytyką. Już wtedy postulowano m.in. wprowadzenie uproszczeń tej fazy postępowania, zwiększony udział policji oraz ujednoczenie śledztwa, które obejmowałyby także ówczesne dochodzenie zwyczajne. Zwrócono uwagę na fikcję, że czynności dowodowe w postępowaniu przygotowawczym powinny być prowadzone przede wszystkim przez prokuratora, podczas gdy większość czynności wykonywała policja (tzw. śledztwa zlecone policji stanowiły ponad 75 % wszystkich śledztw w Polsce). W dochodzeniach prokuratorskie czynności dowodowe miały wręcz charakter śladowy¹⁴.

Założenia te legły u podstaw nowelizacji k.p.k. ustawą z dnia 10 stycznia 2003 r.¹⁵ Podstawową formą postępowania przygotowawczego stało się wtedy śledztwo prowadzone przez prokuratora lub policję (art. 311 § 1 k.p.k.). Intencją tej zmiany było odejście od praktyki fikcyjnego śledztwa prokuratorskiego, które i tak było powierzane w całości policji.

Kolejna zmiana modelu postępowania przygotowawczego została dokonana ustawą z dnia 29 marca 2007 r.¹⁶ Podkreślono wiodącą rolę prokuratora w postępowaniu

¹¹ B. Mik, *Nowe gwarancje niezależności prokuratury i prokuratorów – fakt czy iluzja*, Prokuratura i Prawo 2010, nr 5, s. 103.

¹² A. Herzog, *Niezależność...*, s. 126; W. Sobiech, *Niezależność prokuratorska (rozważania praktyka)*, Prokurator 2007, nr 2, s. 18.

¹³ Por. T. Grzegorzczak, J. Tylman, *Polskie postępowanie karne*, Warszawa 2007, s. 604 i n.

¹⁴ A. Kiełtyka, *Śledztwo po marcowej (2007) nowelizacji kodeksu postępowania karnego* [w:] *Współzależność prawa karnego materialnego i procesowego*, pod red. Z. Cwiąkałskiego i G. Artymiak, s. 537.

¹⁵ Ustawa z dnia 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).

¹⁶ Ustawa z dnia 29 marca 2007 r. o zmianie ustawy o prokuraturze, ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 64, poz. 432).

przygotowawczym, wskazując, że prokurator nie tylko je prowadzi, ale i nadzoruje, a w zakresie przewidzianym w ustawie prowadzi je policja (art. 298 § 1 k.p.k.). Na mocy omawianej nowelizacji zwiększono też rolę sądu w postępowaniu przygotowawczym. Wprowadzono m.in. zasadę, że na postanowienia prokuratora zażalenie przysługuje do sądu właściwego do rozpoznania sprawy, chyba że ustawa stanowi inaczej (art. 465 § 2 k.p.k.). Na uwagę zasługuje uzasadnienie projektu omawianej noweli, gdzie stwierdzono, iż zmiany w zakresie kontroli odwoławczej w postępowaniu przygotowawczym, prowadzące do zmniejszenia obciążenia prokuratorów, winny skutkować ich większym procesowym zaangażowaniem w bezpośrednim prowadzeniu postępowań przygotowawczych, zwłaszcza śledztw¹⁷. Również i ten model szybko spotkał się z krytyką. Zwrócono uwagę na nieefektywność wprowadzonej kontroli instancyjnej (którą dotychczas sprawowali prokuratorzy prokuratur nadrzędnych, przy zapewnionej kontroli sądowej w przypadku nieprzychylenia się do zażalenia)¹⁸. Podkreślono, że usytuowanie przy tym prokuratora jako organu wyłącznie prowadzącego śledztwo z góry oznacza fikcję. Prokuratura nie jest bowiem przygotowana kadrowo do prowadzenia tak licznych śledztw. Wobec tego w praktyce wiele śledztw jest powierzanych do prowadzenia policji lub innym organom w całości lub w części¹⁹.

Łatwo więc zauważyć, że kolejne zmiany modelu postępowania przygotowawczego uwikłały prokuratorów w szereg niepotrzebnych czynności procesowych, z których wiele jest zresztą powielanych w postępowaniu jurysdykcyjnym. Siłą rzeczy, oznacza to częstokroć prowadzenie postępowania dowodowego przed sądem w warunkach radykalnego osłabienia zasady kontrydiktoryjności (np. na skutek odczytywania protokołów sporządzonych w postępowaniu przygotowawczym).

Wydaje się zatem konieczne, aby w dyskusji nad przyszłym modelem postępowania przygotowawczego – w pierwszej kolejności – rozważyć radykalne ograniczenie liczby spraw, w których prowadzone jest śledztwo. Podstawową formą postępowania przygotowawczego powinno być dochodzenie prowadzone przez policję i inne organy. Warto rozważyć przywrócenie dochodzenia zwyczajnego (które byłoby prowadzone pod nadzorem prokuratora) oraz dochodzenia uproszczonego (które dotyczyłoby całej rzeszy pozostałych spraw o drobne przestępstwa). Podział na dwie formy postępowania przygotowawczego powinien być precyzyjny i odpowiadać występującemu w prawie materialnym podziałowi na zbrodnie i występki. Należy odejść od kryterium podmiotowego, które w obecnym stanie prawnym przewiduje konieczność wszczęcia i prowadzenia śledztwa. Możliwość wszczęcia śledztwa w wyniku dyskrecjonalnej oceny prokuratora (np. z uwagi na wagę sprawy) wydaje się całkowicie wystarczające.

Nie sposób w tym miejscu pominąć tzw. przesłanek negatywnych, które w obecnym stanie prawnym wykluczają możliwość prowadzenia dochodzenia (art. 325c), a zatem oznaczają konieczność wszczęcia śledztwa. Częstokroć dotyczy to spraw o drobne czyny, w których konieczność dokonywania przez prokuratora szeregu czynności procesowych o „strategicznym” znaczeniu wydaje się po prostu niezrozumiała. Tytułem przykładu można podać (występujące bardzo często w praktyce) sprawy o nielegalne przekroczenie granicy przez cudzoziemców (art. 264 § 2 k.k.), którzy najczęściej przebywają w ośrodkach detencyjnych. Oznacza to konieczność prowadzenia śledztwa i osobistego dokonywania przez prokuratora czynności np. zaznajomienia z materiałami postępowania, jako że postępowanie

¹⁷ R. A. Stefański, *Krytycznie o obecnym modelu postępowania przygotowawczego* [w:] P. Hofmański (red.) *Węzłowe problemy procesu karnego*, Warszawa 2010, s. 152.

¹⁸ R. A. Stefański, *Krytycznie...*, s. 159; J. Tylman, *Zmiany w modelu postępowania przygotowawczego* [w:] *Skargowy model procesu karnego. Księga ofiarowana Profesorowi Stanisławowi Stachowiakowi*, Warszawa 2008, s. 387 i n.

¹⁹ R. A. Stefański, *Krytycznie...*, s. 159.

dotyczy osoby pozbawionej wolności. Należy dodać, że czynności te najczęściej dotyczą spraw, w których dochodzi potem do wymierzenia kary grzywny lub kary pozbawienia wolności z warunkowym zawieszeniem jej wykonania. Obciążenie prokuratorów takimi czynnościami wydaje się więc bezzasadne. Z drugiej strony tak skonstruowany model postępowania przygotowawczego stwarza warunki do daleko idącej dyferencjacji pomiędzy czynnościami prokuratorów w tej samej jednostce organizacyjnej. Możliwość przeniesienia prokuratora na stanowisko związane z dokonywaniem czynności wymagających znacznej dyspozycyjności – a przy tym niezbyt wysokich kwalifikacji – nie sprzyja poczuciu niezależności.

W dalszej kolejności pojawia się problem zakresu postępowania dowodowego w ramach postępowania przygotowawczego. Należy zgodzić się z E. Zalewskim, że postępowanie przygotowawcze, jako najmniej demokratyczna faza procesu, powinno być ograniczone do zebrania niezbędnych dowodów do sporządzenia aktu oskarżenia, a główny ciężar procesu należy przenieść do fazy postępowania sądowego²⁰. Postępowanie przygotowawcze powinno się ograniczać do zebrania dowodów rzeczowych (zabezpieczenia śladów przestępstwa) i sporządzenia notatek urzędowych dotyczących możliwych źródeł dowodowych. Stanowiłyby one tylko materiał dla prokuratora i nie podlegałyby odczytaniu na rozprawie (pozwalałyby tylko ocenić podstawy do wniesienia aktu oskarżenia bądź przedstawienia zarzutów)²¹. Oznaczałoby to, że zasadnicza część postępowania dowodowego byłaby przeprowadzana w ramach kontradiktoryjnej rozprawy, przy odpowiedniej inicjatywie dowodowej prokuratora, a nie w inkwizycyjnym postępowaniu przygotowawczym, tj. w zaciszu gabinetów, bez zagwarantowanej dyspozycyjności stron. Na tym tle atrakcyjne wydają się również koncepcje przywrócenia instytucji sędziego śledczego, który sprawowałby kontrolę najważniejszych aspektów postępowania przygotowawczego, np. decydowałby m.in. o przedstawieniu zarzutów (na podstawie dostępnych materiałów), a także byłby dostępny dla stron postępowania przygotowawczego²².

Brak jest natomiast wątpliwości, że ingerencja sądu w postępowanie przygotowawcze i sformalizowane utrwalanie dowodów powinno dotyczyć m.in. czynności, których nie można by powtórzyć na rozprawie. W tym kontekście warto byłoby rozważyć utworzenie w sądach wyspecjalizowanych wydziałów postępowania przygotowawczego. Jeśli bowiem obecnie funkcjonują wydziały wyspecjalizowane w postępowaniu wykonawczym (i to na poziomie sądów okręgowych), to jak uzasadnić brak potrzeby utworzenia wydziałów dotyczących tej fazy postępowania, w której podejmowane są czynności skutkujące postawieniem człowieka w stan oskarżenia?

Prezentowana zmiana modelu postępowania przygotowawczego wiąże się ze zmianą obecnego charakteru prokuratury śledczej w prokuraturę sądową. Jednak tradycyjnie rola prokuratora wiąże się właśnie ze sporządzeniem skargi i jej popieraniem przed sądem. Prokurator winien być przede wszystkim oskarżycielem publicznym, a nie śledczym. Proces zbierania i zabezpieczania dowodów powinien być domeną wyspecjalizowanych organów ścigania przy zapewnieniu jak najszerzych ram kontroli sądowej przez wyspecjalizowanych sędziów orzekających w wydziałach postępowania przygotowawczego (w tym kontekście niezwykle istotne znaczenie ma również odkładana z roku na rok idea wprowadzenia jednolitej regulacji ustawowej dla prowadzenia czynności operacyjno – rozpoznawczych).

Oczywiście faktyczna niezależność prokuratorów wiąże się z odpowiedzialnością za wynik postępowania przed sądem. Wymaga to jednak przyjęcia zasady, iż prokurator „podąża za sprawą”. Jakże często w praktyce pojawia się sytuacja, gdzie jeden prokurator przedstawia

²⁰ E. Zalewski, *Prokuratura – zmiany, ale w którym kierunku*, Prokurator 2007, nr 3-4, s. 82.

²¹ R. A. Stefański, *Krytycznie...*, s. 165.

²² Por. P. Kruszyński, M. Warchoł, *Pozycja sędziego śledczego na tle modeli postępowania przygotowawczego*, Palestra 2008, nr 3-4, s. 49 i n.

zarzut podejrzanemu, inny sporządza akt oskarżenia, jeszcze inny bierze udział w kolejnych terminach rozprawy przed sądem, wygłasza mowę końcową, jeszcze inny sporządza apelację od wyroku, a kolejny występuje na rozprawie przed sądem odwoławczym. W takiej sytuacji trudno obciążyć konkretnego prokuratora odpowiedzialnością za wynik postępowania. Odpowiedzialność powinna zaś stanowić nieodłączny atrybut niezależności.

Oczywiście w wielu przypadkach substytuowanie prokuratora jest nieuniknione. Powinno mieć jednak charakter wyjątkowy (a i w tym przypadku wyjątek w praktyce okazuje się regułą). Należy przy tym precyzyjnie określić i zawęzić przesłanki zmiany prokuratora prowadzącego postępowanie przygotowawcze, która obecnie następuje np. w ramach nadzoru służbowego ze względu na analizę obciążenia pracą poszczególnych prokuratorów²³. Tego typu analiza powinna poprzedzać przydzielenie prokuratorowi sprawy do prowadzenia, a nie jego zmianę. Tak jak nie powinno się zmieniać prokuratury, w której toczy się śledztwo, tak samo nie jest wskazane, aby konkretna sprawa przechodziła z rąk do rąk różnych prokuratorów.

W tym kontekście należy również krytycznie ocenić nowe brzmienie § 56 regulaminu wewnętrznego urzędowania jednostek organizacyjnych prokuratury, który pozwala prokuratorowi bezpośrednio przełożonemu na osobiste podjęcie nowej decyzji w przypadku stwierdzenia potrzeby zmiany lub uchylecia decyzji prokuratora podległego. Jest to zaprzeczenie istoty niezależności. Decyzje prokuratora powinny podlegać kontroli instancyjnej, a nie służbowej. Pojawia się pytanie, czy postępowanie karne w takim wypadku toczy się według zasad przewidzianych w k.p.k. (jak stanowi dyrektywa art. 1), czy też regulaminu, który w dodatku nie ma rangi ustawy? Jeszcze większe kontrowersje budzi § 56 ust. 1 pkt 2 Regulaminu, który przewiduje, że w omawianym przypadku prokurator przełożony może wydać prokuratorowi podległemu polecenie opracowania projektu nowej decyzji na podstawie swych pisemnych wytycznych. Powyższe zastrzeżone jest dla „szczególnie uzasadnionych przypadków” co w praktyce może np. dotyczyć sporządzenia aktu oskarżenia w skomplikowanej sprawie²⁴. Omawiana regulacja stwarza jednak wrażenie, że pozycja prokuratora została sprowadzona do roli asystenta swego przełożonego, co trudno pogodzić z atrybutem niezależności.

Na koniec należy przedstawić kilka uwag związanych z reformą modelu postępowania przygotowawczego z punktu widzenia zasady legalizmu. Wskazane jest wprowadzenie pewnych narzędzi selekcyjnych, które zwiększyłyby liczbę spraw kończących się w fazie postępowania przygotowawczego²⁵. Jak słusznie wskazuje A. Kiełtyka, dominująca obecnie zasada legalizmu w ściganiu karnym jest wyrazem nieufności do prokuratury²⁶. Jednym z takich narzędzi selekcyjnych, a jednocześnie pozwalających na zrationalizowanie ścigania karnego, byłoby wprowadzenie w polskim k.p.k. podstawy umorzenia oportunistycznego. Przepis ten pozwalałby na umorzenie postępowania w sprawie o drobny czyn, jeżeli ściganie karne byłoby oczywiście niecelowe ze względu na interes publiczny. Umorzenie postępowania prokurator mógłby przy tym uzależnić od wypełnienia przez oskarżonego dodatkowych warunków, np. pojednania się z pokrzywdzonym (co zwiększyłoby znaczenie mediacji), naprawienia szkody albo poddania się właściwemu leczeniu, rehabilitacji bądź udziałowi w programie profilaktyczno – leczniczym (podobne warunki sformułowane są w niemieckim k.p.k.)²⁷. Stosowanie podobnych narzędzi selekcyjnych pozwoliłoby na bardziej

²³ Por. § 75 ust. 2 regulaminu wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury (Dz. U. 2008, Nr 7, poz. 39, ze zm.).

²⁴ W. Grzeszczyk, *Nowy regulamin...*, s. 70 i n.

²⁵ Por. A. Murzynowski, *Refleksje na temat kształtu procedury karnej w XXI wieku* [w:] P. Kruszyński (red.), *Postępowanie karne w XXI wieku*, Warszawa 2002, s. 54 i n.

²⁶ A. Kiełtyka, *Śledztwo...*, s. 561.

²⁷ S. Ładoś, *Propozycje dotyczące wprowadzenia w k.p.k. art. 11a (umorzenie oportunistyczne)*, *Iustitia* 2011, nr 1, s. 23 i n.

racjonalne podejście do problematyki drobnej przestępczości. Pozwoliłoby na zmniejszenie liczby spraw wymagających rozstrzygnięcia w fazie jurysdykcyjnej.

Podsumowując, należy wyrazić nadzieję, że prace nad kolejną reformą ustrojową Prokuratury nie pominą reformy modelu postępowania przygotowawczego. Pomięcie tego aspektu i dalsze wikłanie prokuratorów w liczne czynności tej fazy postępowania nie wróży sukcesu. Wręcz przeciwnie, spowoduje zapewne konieczność przygotowania kolejnej reformy ustrojowej, która rzeczywiście będzie postrzegana jako następny odcinek niekończącej się opowieści.