

UCHWAŁA Z DNIA 27 MARCA 2003 R.

I KZP 3/03

Wniosek o ukaranie, o którym mowa w art. 57 § 1 k.p.w., w imieniu Policji skutecznie może złożyć (podpisać) jedynie terenowy organ Policji bądź upoważniony przez ten organ policjant.

Przewodniczący: sędzia SN T. Grzegorzczuk.

Sędziowie: SN J. Sobczak, SA del. do SN R. Sądej (sprawozdawca).

Zastępca Prokuratora Generalnego: R. Stefański.

Sąd Najwyższy w sprawie Mariana U., po rozpoznaniu przekazanego na podstawie art. 441 § 1 k.p.k. w zw. z art. 109 § 2 k.p.w. przez Sąd Okręgowy w Z., postanowieniem z dnia 20 grudnia 2002 r., zagadnienia prawnego, wymagającego zasadniczej wykładni ustawy:

„Czy do skutecznego przyjęcia pochodzących od Policji wniosków o ukaranie za wykroczenie konieczne jest podpisanie ich przez terenowy organ Policji danego stopnia, bądź przez funkcjonariuszy upoważnionych przez ten organ do występowania przed Sądem w charakterze oskarżyciela publicznego, czy też wystarczające jest podpisywanie tych wniosków przez podlegających temu organowi również innych policjantów ?”

u c h w a l i ł udzielić odpowiedzi j a k w y ż e j.

Z u z a s a d n i e n i a :

Przedstawione przez Sąd Okręgowy w Z. zagadnienie prawne wyłoniło się w następującym układzie procesowym:

Pismem z dnia 8 października 2002 r. Pierwszy Zastępca Komendanta Powiatowego Policji w K. przesłał do Sądu Rejonowego w Z., materiały z czynności wyjaśniających wraz z wnioskiem o ukaranie Mariana U. za wykroczenie z art. 97 k.w. Wniosek ten sporządził i podpisał w dniu 1 października 2002 r. sierżant Tomasz T. Po skierowaniu sprawy na rozprawę, w dniu 12 listopada 2002 r., Sąd Rejonowy w Z., na podstawie art. 5 § 1 pkt 9 k.p.w., postępowanie umorzył, uznając, że w sprawie brak jest skargi uprawnionego oskarżyciela. Sąd Rejonowy wskazał, że sporządzający i podpisujący wniosek sierżant Tomasz T. nie został upoważniony do występowania przed Sądem w charakterze oskarżyciela publicznego, a – zdaniem Sądu Rejonowego – podstawę wszczęcia postępowania mogą stanowić tylko takie wnioski o ukaranie, które pochodzą bądź to od Komendanta jako organu Policji, bądź to od funkcjonariuszy upoważnionych przez dany organ Policji do występowania w roli oskarżyciela publicznego.

Postanowienie Sądu Rejonowego zaskarżył zażaleniem Pierwszy Zastępca Komendanta Powiatowego Policji w K. Zarzucał on bezzasadność zaskarżonego postanowienia, wywodząc, iż treść kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia nie daje podstaw do uznania, że wnioski o ukaranie muszą sporządzać i podpisywać policjanci dysponujący specjalnym upoważnieniem do występowania przed sądem w charakterze oskarżycieli publicznych, skoro wszyscy policjanci podlegają właściwemu organowi terytorialnemu i wszystkie wnioski sporządzają w jego imieniu. Ponadto autor zażalenia dodał, że wniosek o ukaranie w niniejszej sprawie

„został złożony” do Sądu Rejonowego przez Komendanta Powiatowego Policji w K.

Sąd Okręgowy, rozważając argumentację zawartą w zażaleniu, uznał, że ani przepisy ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz. U. Nr 106, poz. 1148) ani przepisy ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (jedn. tekst: Dz. U. z 2002 r. Nr 7, poz. 58) nie pozwalają na jednoznaczne jego rozstrzygnięcie, a w konsekwencji skorzystał z możliwości przewidzianej w art. 441 §1 k.p.k. w zw. z art. 109 § 2 k.p.w. Sąd Okręgowy wskazał, że przedstawiony w zagadnieniu prawnym problem występuje niezależnie od merytorycznej oceny samego zaskarżonego postanowienia, jako że „można mieć wątpliwości” czy nawet przy przyjęciu, iż nie każdy policjant jest uprawniony do złożenia wniosku o ukaranie, konsekwencją uchybienia w tym zakresie będzie wystąpienie ujemnej przesłanki procesowej. Dalej Sąd Okręgowy rozważał, że z jednej strony T. Grzegorzczuk w komentarzu do kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia wyraził pogląd o konieczności posiadania przez policjanta podpisującego i składającego wniosek, jeśli sam nie pełni funkcji organu, stosownego upoważnienia (Warszawa 2002, s. 121), a z drugiej strony uznawał zasadność twierdzeń autora zażalenia, iż przepisy kodeksy postępowania w sprawach o wykroczenia nie wprowadzają takiego wymagania. W konkluzji, odwołując się w szczególności do treści art. 99 k.p.w., Sąd Okręgowy zajął własne stanowisko, stwierdzając konieczność podpisania i złożenia wniosku przez konkretny organ Policji, a zatem niemożność skutecznego wykonania tej czynności procesowej przez policjanta niemającego stosownego upoważnienia organu Policji.

Kończąc uzasadnienie wystąpienia do Sądu Najwyższego, Sąd Okręgowy w Z. stwierdził, że przedstawione zagadnienie będzie miało istotne znaczenie dla praktyki, albowiem w okręgu Sądu występującego z

pytaniem, tego rodzaju wniosków o ukaranie jest jeśli nie większość, to „bardzo dużo”.

Zastępca Prokuratora Generalnego złożył wniosek o podjęcie w odpowiedzi na przedstawione zagadnienie prawne uchwały o treści: „wniosek o ukaranie może sporządzić i podpisać każdy policjant jednostki Policji, od której pochodzi wniosek”. Analizując przepisy art. 57 § 1 k.p.w., prokurator doszedł do wniosku, że wymagają one jedynie złożenia wniosku przez organ upoważniony do występowania w charakterze oskarżyciela publicznego, a skoro art. 17 § 1 k.p.w. jako taki określa Policję, to przepisy te nie ograniczają uprawnień do złożenia wniosku do określonego kręgu imieniem upoważnionych funkcjonariuszy. Także przepisy ustawy o Policji – wywodził dalej prokurator – nie dają podstaw do wniosku, że jedynie organy Policji są uprawnione do złożenia wniosku o ukaranie, gdyż, zgodnie z art. 5 ust. 1 i art. 6 ust. 1 tej ustawy, „są one organami wyłącznie w zakresie załatwiania spraw administracyjnych”. Odwołując się do pojęcia „Policja”, jakim posługują się również inne ustawy (kodeks postępowania karnego czy prawo o ruchu drogowym), prokurator stwierdzał, że dla skuteczności podejmowanych czynności przez poszczególnych policjantów nie jest wymagane ich specjalne upoważnienie. Z faktu, że wewnątrz Policji funkcjonują podziały na różnego rodzaju służby i zadania nie wynika, aby ograniczały one uprawnienia policjantów do wykonywania innych czynności niż tylko te wynikające z zakresu obowiązków. Dokonywane np. zarządzeniami Komendanta Głównego Policji podziały zadań, zdaniem prokuratora, mają jedynie charakter wewnętrzny, zmierzający do usprawnienia działania Policji, nie ograniczając jednak uprawnień poszczególnych policjantów do działania w ramach wykonywania zadań wskazanych w art. 15 ust. 1 ustawy o Policji.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Formułując zagadnienie prawne Sąd Okręgowy w Z. nie wskazał konkretnego przepisu, jaki – jego zdaniem – wymaga zasadniczej wykładni ustawy. Niemniej jednak z treści pytania, sytuacji procesowej, na tle której się wyłoniło, oraz z uzasadnienia stanowiska Sądu Okręgowego jednoznacznie wynika, że przepisami sprawiającymi trudności interpretacyjne są art. 57 § 1 k.p.w. w zw. z art. 17 § 1 k.p.w. i użyte w nich zwroty: „wniosek złożony przez organ uprawniony do występowania w charakterze oskarżyciela publicznego” oraz „oskarżycielem publicznym (...) jest Policja” – czy te normy kompetencyjne wymagają podpisania i złożenia wniosków o ukaranie przez terenowy organ Policji danego stopnia bądź funkcjonariuszy przezeń upoważnionych, czy też obejmują każdego policjanta podlegającego temu organowi. (...)

Przepis art. 57 § 1 k.p.w., przewiduje, że „Podstawę do wszczęcia postępowania stanowi wniosek o ukaranie złożony przez organ uprawniony do występowania w charakterze oskarżyciela publicznego w danej sprawie (...)”.

Przed wszystkim należy rozważyć zagadnienie, czy ustawowy zwrot o „złożeniu wniosku przez organ uprawniony do występowania w charakterze oskarżyciela publicznego” zawiera wymaganie jednoczesnego podpisania wniosku przez ów organ, czy też wymagania wobec „organu uprawnionego” ogranicza jedynie do tego rodzaju czynności, jaka miała miejsce w niniejszej sprawie, to jest „przesłania” przezeń „materiałów (...) wraz z wnioskiem”. Zdecydowanie odpowiedzieć należy się za pierwszą z tych możliwości.

W języku polskim pojęcie „złożyć” wcale jednoznaczne nie jest. Spośród pięciu różnych znaczeń wskazywanych w „Słowniku języka polskiego” (pod red. M. Szymczaka, Warszawa 1983, t. III, s. 1034), przy analizie porównanego zagadnienia w grę mogą wejść dwa znaczenia: pierwsze – „przynieść i położyć coś, kogoś gdzieś; zanieść coś na jedno miejsce,

zgromadzić coś w jakimś miejscu”, i drugie – „«dać, oddać, przekazać, wręczyć coś komuś»: złożyć kaucję, okup (...); składać gdzieś dokumenty, świadectwa (...); złożyć podanie, prośbę, memoriał, projekt, wniosek, zażalenie (...)”. Zdaniem Sądu Najwyższego, nie ulega wątpliwości, że ustawodawca w art. 57 § 1 k.p.w. posłużył się drugim z zacytowanych znaczeń, w którym czynność „złożenia” nie oznacza jedynie fizycznego przemieszczenia określonej rzeczy, ale nierozdzielnie wiąże się z istotą dokonywanej czynności konwencjonalnej (por. Z. Ziemiński: Logika praktyczna, Warszawa 1974, s. 106). To przecież „wniosek o ukaranie” jest rzeczywistą i materialną podstawą wszczęcia postępowania sądowego, a nie samo pismo go przekazujące. Immanentnie zatem związane z czynnością procesową „złożenia” wniosku o ukaranie jest również jego podpisanie przez „organ uprawniony”. Jedynie podpisanie wniosku przez „organ uprawniony” pozwala na przyjęcie, że zaistniała czynność konwencjonalna, wyrażająca wolę realizacji procesowych uprawnień do wszczęcia postępowania sądowego przez podmiot uprawniony do występowania w charakterze oskarżyciela publicznego. Przyjęcie odmiennego stanowiska prowadziłoby do nieracjonalnych konsekwencji, iż to nie „wniosek o ukaranie” stanowiłby podstawę wszczęcia postępowania sądowego, ale sama czynność przesłania lub przekazania go przez organ uprawniony. Ponadto, interpretując art. 57 § 1 k.p.w., nie należy pomijać treści art. 92 § 1 k.p.w., który stanowi o możliwości „złożenia ustnie do protokołu” wniosku o ukaranie. „Złożyć” taki wniosek może, rzecz jasna, jedynie „organ uprawniony”, wskazany w art. 17 § 1 k.p.w. W tym zatem miejscu pojęcie „złożyć” zostało użyte zupełnie jednoznacznie, jako bezpośrednia i merytoryczna czynność procesowa, podobnie jak w przypadku przepisów regulujących „złożenie” zeznań lub wyjaśnień (np. art. 74 § 1 bądź art. 75 § 1 k.p.w.), a nie jako inna czynność, jedynie związana z czynnością wywołującą określone skutki procesowe.

Zupełnie odrębnym zagadnieniem jest to, czy ustawodawca przez określenie w art. 17 § 1 k.p.w., iż „Oskarżycielem publicznym we wszystkich sprawach o wykroczenia jest Policja (...)”, kompetencje takie nadał wszystkim funkcjonariuszom tej formacji, czy jedynie jej organom strukturalnym.

Analizując tę kwestię, należy zauważyć, że już kolejne paragrafy art. 17 k.p.w., określając inne podmioty będące oskarżycielami publicznymi bądź mające takie uprawnienia, stanowią, iż: 1) w sprawach o wykroczenia przeciwko prawom pracownika oskarżycielem publicznym „jest inspektor pracy” (§ 2); 2) uprawnienia oskarżyciela publicznego przysługują także „organom administracji rządowej i samorządowej, organom kontroli państwowej i kontroli samorządu terytorialnego oraz strażom gminnym (miejskim)” (§ 3); 3) Rada Ministrów może, w drodze rozporządzenia, nadać w sprawach o wykroczenia uprawnienia oskarżyciela publicznego także innym podmiotom (§ 4), przy czym delegacja ta w szerokim zakresie została wykorzystana. W końcu, art. 18 § 1 k.p.w. przewiduje, że „W każdej sprawie o wykroczenie wnioski o ukaranie może wnieść prokurator, stając się oskarżycielem publicznym”.

Jak z tego wynika, ustawodawca w różny sposób określał podmioty będące oskarżycielami publicznymi w sprawach o wykroczenia (bądź mającymi takie uprawnienia) – albo używając ogólnej nazwy instytucjonalnej: „Policja” i „straż gminna (miejska)”, albo wskazując na „organy administracji rządowej i samorządowej, organy kontroli państwowej i kontroli samorządu terytorialnego”, albo też wprost przyjmując, że oskarżycielami publicznymi są „inspektor pracy” lub „prokurator”.

Przedstawiony sposób określania podmiotów będących oskarżycielami publicznymi umożliwia przyjęcie wniosku, że nie każdy „policjant – funkcjonariusz policji” z samej tylko racji wykonywanego zawodu może stać się oskarżycielem publicznym w sprawach o wykroczenia. Taki status w

kodeksie postępowania w sprawach o wykroczenia ustawodawca przewidywał jedynie w odniesieniu do dwóch podmiotów: inspektora pracy i prokuratora. To, że zgodnie z art. 17 § 1 k.p.w., oskarżycielem publicznym jest „Policja”, nie oznacza jednak, że jest nim każdy „policjant”. Dlatego też zgodzić należy się z powołanym już poglądem, wyrażonym w Komentarzu do kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia (Warszawa 2000, s. 121), iż jeżeli w konkretnej sprawie nie podejmuje czynności procesowych oskarżyciela publicznego sam organ Policji, to inni policjanci, jako działający w jego imieniu, powinni dysponować stosownym upoważnieniem. Identyczny pogląd wyrażony został jeszcze na gruncie uprzednio obowiązującego kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz. U z 1971 r. Nr 12, poz. 116 ze zm.). Odpowiadający artykułowi 57 § 1 obecnego kodeksu art. 27 § 1 d. k.p.w., (po nowelizacji z 1998 r. – Dz. U. Nr 113, poz. 717) stanowił, że „Oskarżycielem publicznym przed kolegium we wszystkich sprawach o wykroczenia jest Policja”. T. Staniszewski w Komentarzu do kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia (Warszawa 1999, s. 300) stwierdzał, że „oskarżycielem publicznym przed kolegium jest Policja jako instytucja; przed kolegium może więc występować organ uprawniony do tego w art. 6 ustawy o Policji (tj. komendant stosownej jednostki, funkcjonariusz Policji, który posiada upoważnienie komendanta do występowania przed kolegium); upoważnienie może mieć charakter ogólny (do występowania w charakterze oskarżyciela publicznego we wszystkich sprawach) bądź szczególny (do występowania w wyżej wymienionej roli w konkretnej sprawie)”.

Sąd Najwyższy w orzecznictwie kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia z 1971 r. nie dokonywał wykładni dotyczącej wzajemnego powiązania pojęć „oskarżyciel publiczny” – „Policja” – „policjant”. Niemniej jednak warto zwrócić uwagę na uchwałę składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 22 czerwca 1993 r., w której, określając kompetencje

do zaskarżania wyroków sądów rejonowych, Sąd Najwyższy wprost posługiwał się pojęciem „organ Policji”: „w postępowaniu sądowym co do orzeczeń w sprawach o wykroczenia (rozdział 46 k.p.k.) organ Policji działający w charakterze oskarżyciela publicznego (art. 457 § 2 k.p.k.) nie ma uprawnień do zaskarżania wyroku sądu rejonowego ...” (OSNKW 1993, z. 7-8, poz. 40). W uzasadnieniu tej uchwały Sąd Najwyższy posługiwał się wielokrotnie pojęciem „organy Policji”, mimo że udzielał odpowiedzi na pytanie prawne, w którym sąd pytał o „uprawnienia Policji”, a nie „uprawnienia organów Policji”.

Pozostając w kręgu poprzednio obowiązującego kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia, warto zwrócić uwagę na jeszcze jeden element. Otóż, art. 20 § 1 tego kodeksu (po nowelizacji z 1998 r.) przewidywał, że „podstawę do wszczęcia postępowania stanowi wniosek o ukaranie złożony na piśmie przez Policję, straż gminną (miejską) organ administracji rządowej (...)”. Brzmienie obecnie obowiązującego art. 57 § 1 k.p.w. zdecydowanie wyraźniej zaakcentowało ów „organ uprawniony” do występowania w charakterze oskarżyciela publicznego, co stanowi kolejny argument przemawiający za stanowiskiem, że to nie każdy „policjant” może być oskarżycielem publicznym, lecz tylko działający w imieniu Policji organ tej formacji bądź upoważniony przezeń funkcjonariusz.

Za stanowiskiem tym przemawia także dalsza analiza przepisów obowiązującego kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia. W szczególności zwrócić należy uwagę na przepisy rozdziału 17, regulujące postępowanie mandatowe. W art. 95 § 1 k.p.w. stwierdzono, że „Postępowanie mandatowe prowadzi Policja (...)”, ale już w następnym paragrafie tego artykułu wskazano, że uprawnionymi do nakładania grzywny w drodze mandatu karnego są „policjanci”. Jeśliby to wszyscy „policjanci” mieli mieć uprawnienia i kompetencje „Policji” – jak postulował to prokurator – to rozróżnienie to nie znajdowałoby przekonującego uzasadnienia. Tymczasem

uzasadnienie to rysuje się w sposób dość oczywisty. Całość postępowania mandatowego prowadzi „Policja”, a „policjant” ma jedynie uprawnienie do nałożenia grzywny w drodze mandatu karnego. Nie ma już jednak prawa do wystąpienia w wnioskiem do sądu o ukaranie sprawcy wykroczenia, gdyż to leży w kompetencji wyłącznie „organu, którego funkcjonariusz nałożył grzywnę” – art. 99 k.p.w. Właśnie treść art. 99 k.p.w. (do którego trafnie odwoływał się już Sąd Okręgowy) w zestawieniu z art. 95 k.p.w. wyraźnie wskazuje, że w postępowaniu mandatowym to jedynie „organ Policji” uprawniony jest do wystąpienia z wnioskiem o ukaranie. Jeżeli natomiast jedynie „organ Policji” jest uprawniony do wystąpienia z wnioskiem o ukaranie w ramach postępowania mandatowego, to nie ma przekonujących powodów, dla których w innych postępowaniach toczących się na podstawie przepisów kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia, krąg podmiotów uprawnionych do dokonania tej czynności miałby być zupełnie inny. Ponieważ to postępowanie mandatowe należy do najmniej złożonych (*vide*: art. 97 § 1 k.p.w.), stawianie w jego ramach wyższego standardu „złożenia” wniosku o ukaranie sprawcy wykroczenia, niż we wszelkich innych rodzajach postępowań, racjonalnego uzasadnienia nie znajduje.

Przedstawianej argumentacji nie sprzeciwiają się przepisy ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji. Ustawa ta w art. 6 wyraźnie określa terenowe organy Policji, a w art. 6f oraz art. 6g określa reguły ścisłego podporządkowania hierarchicznego zarówno terenowych organów Policji, jak i wszystkich policjantów. W imieniu „Policji”, jako jednolitej formacji, występują jej organy stosownego szczebla, a nie poszczególni „pracownicy”, a sytuacja ta jest taka sama, jak w przypadku praktycznie wszystkich wyodrębnionych podmiotów życia społecznego.

Wniosek o ukaranie, o którym mowa w art. 57 § 1 k.p.w., jest właśnie wystąpieniem w imieniu „Policji”, jako tej jednolitej formacji, a zatem skutecznie może go złożyć jedynie terenowy organ Policji bądź upoważniony

przez ten organ policjant. Zgodnie z art. 14 ust. 1 ustawy o Policji, do zadań „Policji” należy wykonywanie m.in. czynności dochodzeniowo-śledczych, a nie do ogólnego zakresu kompetencji każdego policjanta, jaki przewidziały przepisy art. 15-17 tej ustawy. Komendant właściwej jednostki organizacyjnej Policji ustala dla niej regulamin (art. 7 ust. 4) i zgodnie z nim powierza policjantom określone zakresy obowiązków służbowych. Jeśli np. w ich ramach powierzone zostanie także sporządzanie wniosków o ukaranie, to oczywiście będzie to należyte upoważnienie policjanta do działania jako oskarżyciel publiczny w rozumieniu art. 17 §1 i art. 57 § 1 k.p.w. Rzecz jasna, upoważnienia takiego właściwy organ Policji udzielić może indywidualnie w konkretnej sprawie.

Na zakończenie niniejszych rozważań należy dodać, iż Sąd Okręgowy w uzasadnieniu swojego pytania wyraził w pełni zasadne wątpliwości co do rzeczywistego wystąpienia w sprawie ujemnej przesłanki procesowej. Ponieważ jest to kwestia uboczna i nie wymaga rozwinięcia, można jedynie zauważyć, że przecież o takiej ujemnej przesłance nie mogłoby być mowy, gdyby wniosek o ukaranie nie został w ogóle podpisany, jako że zastosowanie znajdowałby wówczas przepis art. 59 § 1 k.p.w. – tym bardziej zatem trudno akceptować umorzenie postępowania na podstawie art. 5 § 1 pkt 9 k.p.w. w sytuacji, gdy podpis złożony został, tyle że przez policjanta nie dysponującego wymaganym upoważnieniem (*argumentum a maiori ad minus*).

Kierując się przedstawioną argumentacją, Sąd Najwyższy uchwalił udzielić odpowiedzi jak na wstępie.