

Hubert Skwarczyński

Glosa do postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 1 marca 2004 r., sygn. V KK 385/03¹

Z chwilą spełnienia obu warunków sprecyzowanych w art. 17 § 3 *in fine* k.p.w., każdy podmiot należący do jednej z kategorii organów określonych w art. 17 § 3 k.p.w. nabywa na podstawie tego przepisu uprawnienia oskarżyciela publicznego w sprawach o wykroczenia.

Analizowane postanowienie dotyczy stanu faktycznego, w którym Sąd Rejonowy odmówił wszczęcia postępowania na podstawie art. 59 § 2 k.p.w. w zw. z art. 5 § 1 pkt. 9 i art. 17 § 1 k.p.w. z uwagi na brak skargi uprawnionego oskarżyciela w sytuacji, gdy z wnioskiem o ukaranie w sprawie o wykroczenia z ustawy – Prawo geologiczne i górnicze² wystąpił Dyrektor Okręgowego Urzędu Górniczego. Zaskarżone przez ten organ postanowienie zostało utrzymane w mocy przez Sąd Okręgowy, który odmówił uprawnień oskarżycielskich w sprawach o wykroczenia z ustawy – Prawo geologiczne i górnicze Dyrektorowi tego urzędu, uznając, iż art. 17 § 3 k.p.w. nie tworzy samoistnego prawa dla uzyskania statusu oskarżyciela publicznego, lecz precyzuje jedynie zakres uprawnień podmiotu, który posiada takie prawo z mocy odrębnej ustawy. Rozstrzygnięcie Sądu Okręgowego zaskarżone zostało kasacją przez Prokuratora Generalnego.

Określenie oskarżyciela publicznego w sprawach o wykroczenia, choć w istocie swej odpowiadać może ujęciu oskarżyciela w procesie karnym powszechnym, to w przypadku wykroczeń charakteryzuje się przyznaniem tej funkcji nie tylko organom państwowym, ale – jak słusznie zauważono w literaturze przedmiotu – nawet społecznym³. Opierając się na sformułowaniach zawartych w treści art. 17 k.p.w. wyróżniono w doktrynie oskarżycieli publicznych *sensu stricto* i oskarżycieli publicznych *sensu largo*⁴. Do pierwszej grupy zaliczyć należy te organy, które ustawa wyraźnie nazywa oskarżycielem publicznym, i tu umiejscowić trzeba Policję, inspektora pracy i prokuratora. W drugiej grupie usytuowano te organy i instytucje, co do których ustawa nadaje jedynie uprawnienia oskarżyciela publicznego, o takich jest zaś mowa w art. 17 § 3 i 4 k.p.w.

¹ OSNKW 2004, nr 6, poz. 62.

² Dz. U. z 2005 r., Nr 228, poz. 1947 z późn. zm.

³ R. A. Stefański, Oskarżyciel publiczny w sprawach o wykroczenia, Prokuratura i Prawo 2002, nr 1, s. 52.

⁴ *Ibidem*.

W samym unormowaniu art. 17 k.p.w. wyróżnić można kilka kategorii oskarżycieli publicznych. Tak jak czynił to art. 27 k.p.w. z 1971 r., także art. 17 k.p.w. stanowi w § 1, że oskarżycielem publicznym we wszystkich sprawach o wykroczenia jest Policja, o ile ustawa nie stanowi inaczej. Odmienność może wynikać z unormowań samego kodeksu, jak i innych ustaw szczególnych. Już kolejny paragraf art. 17 k.p.w. przewiduje, iż w sprawach o wykroczenia przeciwko prawom pracownika, określonych w Kodeksie pracy, a także o inne wykroczenia związane z wykonywaniem pracy zarobkowej oskarżycielem publicznym jest inspektor pracy, gdy ustawa tak stanowi. W zakresie zainteresowania inspektora pracy pozostają wykroczenia wskazane w art. 281–283 Kodeksu pracy oraz wykroczenia związane z wykonywaniem pracy zarobkowej, ujęte w ustawach szczególnych:

- o pracy na morskich statkach handlowych⁵,
- o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych⁶,
- o społecznej inspekcji pracy⁷.

W tych sprawach inspektor pracy, o ile nie ukarał sprawcy wykroczenia mandatem karnym, powinien wnieść wniosek o ukaranie do sądu, gdy uzna, że grzywna wymierzona w trybie mandatowym będzie niewystarczającą reakcją na wykroczenie, ale także, gdy sprawca odmówi przyjęcia mandatu karnego lub nie uści w wyznaczonym terminie grzywny nałożonej mandatem zaocznym (art. 99 k.p.w.).

Kolejna grupa organów, o jakich mowa w art. 17 § 3 w zw. z art. 57 k.p.w., odpowiada grupie oskarżycieli publicznych określonych w art. 27 § 2 Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia z 1971 r., po nowelizacji z 1998 r. Wymienia się tutaj:

- organy administracji rządowej (ogólnej i szczególnej),
- organy administracji samorządowej,
- organy kontroli państwowej,
- organy kontroli samorządu terytorialnego,
- straże gminne (miejskie).

Sformułowania użyte przez ustawodawcę w art. 57 § 1 w powiązaniu z art. 17 § 3 k.p.w. mogą budzić wątpliwości. Wymienione w art. 17 § 3 k.p.w., w sposób ogólny, organy uzyskują bowiem uprawnienia oskarżyciela publicznego przy łącznym spełnieniu dwóch warunków:

- ujawnienia w zakresie swego działania wykroczenia,
- wystąpienia w takiej sprawie z wnioskiem o ukaranie.

Brak któregośkolwiek z tych elementów powoduje, iż nie będzie im służył przymiot oskarżyciela publicznego. Natomiast w art. 57 § 1 k.p.w. mówi się,

⁵ Dz. U. z 1991 r., Nr 61, poz. 258 z późn. zm.

⁶ Dz. U. z 1996 r., Nr 70, poz. 335 z późn. zm.

⁷ Dz. U. z 1983 r., Nr 35, poz. 163 z późn. zm.

że podstawą do wszczęcia postępowania jest wniosek o ukaranie złożony przez organ, który jest uprawniony do wystąpienia w charakterze oskarżyciela publicznego w danej sprawie. By zaś organ z art. 17 § 3 k.p.w. nabył uprawnienia oskarżyciela publicznego, musi *iunctim* spełnić dwie przesłanki wskazane wyżej. Jeżeli organ administracji rządowej nie ujawni w zakresie swego działania wykroczenia, którego przedmiot leży w jego kompetencji rzeczowej, a jedynie złoży w takiej sprawie wniosek o ukaranie, wówczas prezes sądu (przewodniczący wydziału, upoważniony sędzia) winien odmówić wszczęcia postępowania z uwagi na brak skargi uprawnionego oskarżyciela (art. 59 § 2 k.p.w. w zw. z art. 5 § 1 pkt 9 k.p.w.).

Status oskarżyciela publicznego w sprawie o wykroczenie może nabyć również organ, do którego będzie się odnosiło rozporządzenie wydane na mocy art. 17 § 4 k.p.w. Przepis ten przewiduje delegację ustawową dla Rady Ministrów do nadania, w drodze rozporządzenia, uprawnień oskarżyciela publicznego w sprawach o wykroczenia innym instytucjom państwowym, samorządowym lub społecznym. Na gruncie procedury wykroczeniowej z 1971 r., wydane rozporządzenie z dnia 12 listopada 1971 r. nadawało prawa oskarżycielskie:

- Polskiemu Związkowi Łowieckiemu i kołom łowieckim,
- Zarządowi Głównemu, zarządom okręgowym i zarządom kół Polskiego Związku Wędkarskiego,
- Zarządowi Głównemu i zarządom oddziałów terenowych Towarzystwa Opieki nad Zwierzętami,
- wojewódzkim inspektoratom Straży Ochrony Przyrody⁸.

Uprawnienia oskarżycielskie przysługiwały tylko w tych sprawach, w których w zakresie swego działania organy te złożyły wniosek o ukaranie. W nowym rozporządzeniu określona instytucja ma stać się uprawniona do wystąpienia w charakterze oskarżyciela publicznego w danej sprawie, jeżeli:

- będzie się mieściła w katalogu podmiotów wymienionych w tym rozporządzeniu,
- sprawa będzie dotyczyła wykroczenia określonego w tym rozporządzeniu i związanego z działaniem danej instytucji,
- wykroczenie to ujawnione zostało przez tę instytucję,
- złoży ona do sądu wniosek o ukaranie.

Ostatni element nie wynika *explicite* z przepisu art. 17 § 4 k.p.w., ale w kontekście wykładni systemowej i historycznej nie wydaje się, iżby ustawodawca chciał różnicować w tym zakresie pozycję instytucji, określonych w rozporządzeniu RM, w stosunku do statusu organów wymienionych w art. 17 § 3 k.p.w., gdzie *in fine* mówi się o wystąpieniu z wnioskiem o ukaranie. Wnioski o ukaranie wnoszone przez organy i instytucje, do których odnosi

⁸ Dz. U. z 1971 r., Nr 30, poz. 270 z późn. zm.

się art. 17 § 3 i 4 k.p.w., dotyczyć winny spraw ujawnionych w zakresie ich działalności, w związku z tą działalnością. Poruszenia wymaga także zagadnienie wykroczeń ujawnionych przez te organy i instytucje, które nie mają związku z ich działalnością, a dotyczą przypadkowo wykrytych wykroczeń. Zarówno pod rządem k.p.w. z 1971 r., jak i kodeksu z 2001 r., w takich sprawach, podmioty określone w art. 17 § 3 i 4 k.p.w. nie nabywają statusu oskarżyciela publicznego, z tym że konsekwencje praktyczne takiej sytuacji na gruncie nowego kodeksu różnią się od poprzednich. Pod rządami poprzedniego kodeksu instytucje takie mogły skierować wniosek o ukaranie do kolegium, korzystając czy to z *actio popularis*, czy też ze statusu pokrzywdzonego, o ile dobro prawne instytucji zostało bezpośrednio zagrożone lub naruszone danym wykroczeniem. W świetle obecnego kodeksu organ, który wykrył wykroczenie nie związane z jego działalnością, może zawiadomić o tym Policję, bowiem sam nie jest uprawniony do wniesienia wniosku o ukaranie w takiej sprawie, chyba że ma status pokrzywdzonego tym wykroczeniem, wówczas w zależności, czy jest to wykroczenie ścigane na żądanie pokrzywdzonego, czy też wykroczenie nie mające takiego charakteru, może działać w sposób przewidziany w przepisie art. 27 § 1 i 2 k.p.w.

Na mocy art. 12 przepisów wprowadzających Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia rozporządzenie wydane na gruncie przepisów poprzedniego kodeksu utraciło moc⁹.

Powyższa systematyka wskazuje na wielość podmiotów mogących realizować uprawnienia oskarżycielskie w sprawach o wykroczenia oraz zróżnicowania w ujęciu tych organów, co pozwala na dalsze rozważania w zakresie przedmiotowego rozstrzygnięcia Sądu Najwyższego.

Z jednej strony istnieją bowiem podmioty określone w sposób zindywidualizowany, jak inspektor pracy czy prokurator, i w tym przypadku uprawnienia oskarżycielskie realizować może każda z osób pełniących zgodnie z przepisami regulującymi wykonywanie tych zawodów funkcję prokuratora i inspektora pracy. Z drugiej zaś wymienia się jako mogących realizować funkcje oskarżycielskie organy, ujmując je w sposób zupełnie ogólnikowy – tak uczyniono w art. 17 § 3 k.p.w. i dopiero poprzez sięgnięcie do innych przepisów szczególnych, pozakodeksowych, można bliżej scharakteryzować zakres przedmiotowy tej działalności. Czy jednak nabycie statusu oskarżyciela publicznego wymaga by dany organ miał wyraźne umocowanie w tym zakresie przewidziane w przepisie ustawy szczególnej? Takiego warunku oczekiwały sądy I i II instancji orzekające w sprawie, uznając, iż prawodawca na gruncie art. 17 § 1 *in fine* k.p.w. w uprawnienia oskarżyciela publicznego wyposażył podmioty inne niż Policja i prokurator należące do jednej z kate-

⁹ Ustawa z dnia 24 sierpnia 2001 r. – Przepisy wprowadzające Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz. U. z 2001 r., Nr 106, poz. 1149).

gorii określonych w art. 17 § 3 k.p.w., o ile jednak ustawa szczególna to przewidzi, a zarazem spełnione będą również warunki, by wykroczenie było ujawnione w zakresie działania tego organu i został wniesiony wniosek o ukaranie. Ponieważ ustawa – Prawo geologiczne i górnicze nie wskazuje, by Dyrektorowi Urzędu Górniczego przysługiwały uprawnienia oskarżyciela publicznego w sprawach o wykroczenia, a zarazem takiego zapisu nie zawarto w samym k.p.w., w ocenie obu sądów nie był on uprawnionym oskarżycielem. Wydaje się, iż u podstaw niejednolitego rozumowania przepisu art. 17 § 1 k.p.w. w zw. z art. 17 § 3 k.p.w. znalazło się również niekonsekwentne działanie ustawodawcy, który wprowadził nie zadekretował dla statusu oskarżyciela publicznego w sprawach o wykroczenia innych warunków, poza tymi, o jakich mowa w art. 17 k.p.w., i brak jest wymogu, by ustawa szczególna takie uprawnienie musiała formułować, nie zmienia to jednak stanu prawnego, w którym część ustaw szczególnych takie uprawnienia przewidziała. Mamy zatem sytuację tego rodzaju, że część podmiotów, jakie mieszczą się w kategoriach wymienionych w art. 17 § 3 k.p.w., będzie dodatkowo czerpać podstawę uprawnień oskarżycielskich z ustawy szczególnej, inne zaś muszą bazować jedynie na samym k.p.w. Z tą pierwszą sytuacją możemy się spotkać na gruncie:

- ustawy o rybactwie śródlądowym¹⁰, która w art. 23 ust. 5 w zakresie czynów określonych w art. 27 tej ustawy nadaje uprawnienia oskarżycielskie strażnikom Państwowej Straży Rybackiej,
- ustawy o lasach¹¹, która w art. 47 ust. 2 pkt 8 odnośnie zwalczania wykroczeń w zakresie szkodnictwa leśnego nadaje uprawnienia oskarżycielskie strażnikom leśnym,
- ustawy o ochronie przyrody¹², która w art. 108 ust. 1 i 6 uprawnienia odnośnie zwalczania wykroczeń w zakresie ochrony przyrody przyznaje dyrektorom parków narodowych i upoważnionym przez nich funkcjonariuszom Straży Parku,
- ustawy – Prawo łowieckie¹³, która w art. 39 ust. 2 pkt 8 uprawnienia do zwalczania wykroczeń w zakresie szkodnictwa łowieckiego nadaje strażnikom Państwowej Straży Łowieckiej.

Jako organ uprawniony do występowania w charakterze oskarżyciela publicznego w sprawach o wykroczenia mocą ustawy szczególnej została również wyszczególniona Inspekcja Ochrony Środowiska (art. 14 ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska)¹⁴. Specyfika tego organu, w kontekście przedmiotu rozważań, polega na tym, iż ma on uprawnienia oskarżyciela

¹⁰ Dz. U. z 1999 r., Nr 66, poz. 750 z późn. zm.

¹¹ Dz. U. z 2005 r., Nr 45, poz. 435 z późn. zm.

¹² Dz. U. z 2004 r., Nr 92, poz. 880 z późn. zm.

¹³ Dz. U. z 2005 r., Nr 127, poz. 1066 z późn. zm.

¹⁴ Dz. U. z 2002 r., Nr 112, poz. 982 z późn. zm.

publicznego także wtedy, gdy wniosek o ukaranie złoży inny uprawniony podmiot.

Wątpliwości może stwarzać kwestia, czy oskarżyciele publiczni, których uprawnienia oskarżycielskie są umocowane również w ustawie szczególnej, mogą realizować funkcje oskarżycielskie niezależnie od przesłanek, jakie art. 17 § 3 k.p.w. ustanawia dla pozostałych organów, czyli ujawnienia wykroczenia oraz skierowania w tym zakresie wniosku o ukaranie. Same ustawy szczególne przewidujące wprost uprawnienia oskarżyciela publicznego, operując niekiedy terminologią jeszcze z okresu funkcjonowania kolegiów, nie przewidują takich warunków. Wydaje się jednak, iż brak takich przesłanek w ustawach szczególnych nie oznacza weryfikacji wymagań określonych przez art. 17 § 3 k.p.w. Inaczej zagadnienie to przedstawia się według ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska, gdzie prawodawca wprost przewidział możliwość wystąpienia w charakterze oskarżyciela publicznego tego organu, niezależnie od ujawnienia wykroczenia i wniesienia wniosku o ukaranie. W tym zakresie przepis szczególny wprowadził inne obwarowania, modyfikujące reguły z art. 17 § 3 k.p.w., czego brak w pozostałych wspomnianych ustawach szczególnych.

Wyróżnienie uprawnień oskarżycielskich w kilku ustawach szczególnych nie oznacza jednak, iż przepis art. 17 § 3 k.p.w. nie może stanowić samodzielnej podstawy dla pełnienia tej roli przez inne organy. Taka konstatacja zdaje się być oczywista również, gdy uwzględnić celowość przepisu art. 17 § 3 k.p.w., który, gdyby miał stanowić jedynie *sui generis* delegację dla usytuowania określonego organu w roli oskarżyciela publicznego w sprawach o wykroczenia mocą ustawy szczególnej, byłby inaczej sformułowany, bądź w ogóle zostałby uchylony, gdyż już z art. 17 § 1 k.p.w. wynika, iż oskarżycielem publicznym jest Policja, a inny organ, gdy ustawa tak stanowi.

Jako dodatkowego argumentu dla uznania kompetencji oskarżycielskich Dyrektora Okręgowego Urzędu Górniczego w sprawach o wykroczenia z zakresu prawa geologicznego i górniczego można doszukiwać się w postępowaniu mandatowym, gdyż pracownicy zatrudnieni na stanowiskach inspekcyjno-technicznych w okręgowych urzędach górniczych oraz specjalistycznych urzędach górniczych mają uprawnienia do nakładania grzywien w drodze mandatów karnych za niektóre wykroczenia z zakresu prawa geologicznego i górniczego¹⁵. Odmowa przyjęcia mandatu lub nieuiszczenie grzywny w wyznaczonym terminie powoduje, iż organ, którego funkcjonariusz nałożył grzywnę, występuje do sądu z wnioskiem o ukaranie. Negowanie w takiej sytuacji uprawnień oskarżycielskich organów nadzoru górniczego

¹⁵ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 15 października 2002 r. w sprawie nadania pracownikom zatrudnionym na stanowiskach inspekcyjno-technicznych w okręgowych urzędach górniczych oraz specjalistycznych urzędach górniczych uprawnień do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego (Dz. U. z 2002 r., Nr 174, poz. 1421).

go, jakimi są m.in. okręgowi dyrektorzy urzędów górniczych, byłoby nie tylko niezgodne z art. 17 § 3 k.p.w. poprzez brak uznania tego organu za organ administracji rządowej, ale również irracjonalne z punktu widzenia uprawnienia do kierowania wniosku o ukaranie w przypadku nie przyjęcia lub nie uregulowania mandatu karnego nałożonego przez organ administracji górniczej, pomijając już aspekt rzeczowej kompetencji tego organu w sprawach z zakresu prawa geologicznego i górniczego.