

Wyrok z dnia 13 stycznia 2000 r.

III RN 116/99

Za "osobę przeciwko której prowadzone jest postępowanie przygotowawcze" w rozumieniu art. 6 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 29 listopada 1990 r. o paszportach (Dz.U. z 1991 r. Nr 2, poz. 5 ze zm.) w związku z jej art. 10 ust. 1 nie może zostać uznana osoba, której nie ogłoszono postanowienia o przedstawieniu zarzutów i dlatego jej paszport nie może zostać unieważniony na podstawie tych przepisów.

Przewodniczący: SSN Andrzej Wróbel, Sędziowie SN: Walerian Sanetra (sprawozdawca), Andrzej Wasilewski.

Sąd Najwyższy, z udziałem prokuratora Prokuratury Krajowej Waldemara Grudzieckiego, po rozpoznaniu w dniu 13 stycznia 2000 r. sprawy ze skargi Prokuratora Wojewódzkiego w P. na decyzję Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w W. z dnia 15 czerwca 1998 r. [...] w przedmiocie unieważnienia paszportu Jerzego D. na skutek rewizji nadzwyczajnej Prokuratora Generalnego RP [...] od wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 4 lutego 1999 r. [...]

o d d a l i ł rewizję nadzwyczajną.

U z a s a d n i e n i e

Prokurator Generalny wniósł rewizję nadzwyczajną od wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 4 lutego 1999 r. [...] w sprawie ze skargi Prokuratora Wojewódzkiego w P. na decyzję Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 15 czerwca 1998 r. [...]. Wyrokowi temu zarzucił rażące naruszenie art. 27 ust. 1 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm.) w związku z art. 10 ust. 1 i art. 6 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 29 listopada 1990 r. o paszportach (Dz.U. z 1991 r. Nr 2, poz. 5).

Na podstawie doniesienia Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w P., Prokuratura Rejonowa w J. wszczęła dochodzenie w sprawie niealimentowania córki przez

Jerzego D. W wyniku czynności procesowych w dniu 20 lutego 1998 r. wydano postanowienie o przedstawieniu Jerzemu D. zarzutu popełnienia przestępstwa z art. 186 § 1 d. KK. Nie zostało jednak podejrzanemu ogłoszone, albowiem od dłuższego czasu przebywał on za granicą. Prokurator zawiesił prowadzone przeciwko niemu dochodzenie, a do Wojewody W. wystąpił z wnioskiem o unieważnienie paszportu w oparciu o przepis art. 10 ust. 1 w związku z art. 6 ust. 1 pkt 3 ustawy o paszportach. Wojewoda W. decyzją z dnia 30 kwietnia 1998 r. [...] odmówił unieważnienia paszportu [...] Jerzego D. W jej uzasadnieniu wskazał między innymi, że Jerzy D. nie jest osobą podejrzaną, „a więc taką, wobec której wydano postanowienie o przedstawieniu zarzutów zgodnie z art. 61 § 1 i art. 269 d. KK” i powołał się przy tym na wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 kwietnia 1996 r. [...]). Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, po rozpatrzeniu odwołania Prokuratora Rejonowego w J. od tej decyzji, decyzją z dnia 15 marca 1998 r. [...] utrzymał ją w mocy. Skargę na tę decyzję wniósł Prokurator Wojewódzki w P., a Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie oddalił ją wyrokiem z dnia 4 lutego 1999 r. W uzasadnieniu wyroku NSA wskazał, że przepisy Kodeksu postępowania karnego z 1969 r. odróżniają osobę podejrzaną o popełnienie przestępstwa od podejrzanego. Regułą jest, że osoba podejrzana o popełnienie przestępstwa staje się podejrzanym z chwilą wydania postanowienia o przedstawieniu zarzutów. W pojęciu „wydania postanowienia o przedstawieniu zarzutów” mieści się nie tylko jego sporządzenie, lecz także obowiązek niezwłocznego ogłoszenia (art. 269 § 1 KPK). Wobec tego, że w sprawie będącej przedmiotem rozpoznania osobie podejrzejanej nie ogłoszono sporządzonego postanowienia o przedstawieniu zarzutów, rację mają organy paszportowe, iż postępowanie karne nie toczy się przeciwko osobie w rozumieniu powołanych wyżej przepisów ustawy o paszportach i dlatego też brak było podstaw do unieważnienia paszportu.

W ocenie Prokuratora Generalnego, wyrok zapadł z rażącym naruszeniem wskazanych w rewizji nadzwyczajnej przepisów prawa. W jej uzasadnieniu wywodzi on, że zgodnie z art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 29 listopada 1990 r. o paszportach, jeżeli wobec osoby, która posiada paszport, zachodzą okoliczności określone w art. 6 ust. 1, organ paszportowy wydaje decyzję o unieważnieniu paszportu. Art. 6 ust. 1 pkt 3 przewiduje, że wydania paszportu w kraju odmawia się na wniosek organu prowadzącego przeciw osobie ubiegającej się o paszport postępowanie przygotowawcze lub wykonawcze w sprawie karnej o przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego albo w sprawie karnej skarbowej. Istota sporu sprowadza się do określenia

kogo należy uznać za „osobę przeciwko której prowadzone jest postępowanie przygotowawcze”.

Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji jako organ drugiej instancji, zamiast rozpatrywać sprawę w całokształcie okoliczności faktycznych i prawnych, zajął się oceną interpretacji orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 kwietnia 1996 r. [...], w którym wypowiedziano tezę, że „osobą przeciwko której prowadzone jest postępowanie przygotowawcze w sprawie karnej o przestępstwo ścigane z urzędu w rozumieniu art. 10 ust. 1 w związku z art. 6 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 29 listopada 1990 r. o paszportach (Dz.U. z 1991 r. Nr 2, poz. 5) jest osoba podejrzana, to znaczy taka, wobec której wydano postanowienie o przedstawieniu zarzutów (art. 61 § 1 i art. 269 d. Kodeksu postępowania karnego), zaś w sprawach podlegających rozpoznaniu w trybie uproszczonym, gdzie nie jest wymagane wydanie takiego postanowienia, osoba która przesłuchana została co do treści stawianych jej zarzutów (art. 422 Kodeksu postępowania karnego)”. Traktując to orzeczenie jak przepis prawa, Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji wyprowadził wniosek, że spójnik „i” łączący oba wymienione przepisy prawne wyraźnie wskazuje na konieczność łącznego spełnienia przesłanek ujętych w tych artykułach. Tymczasem orzeczenie to ma charakter jednostkowy i wiąże tylko w danej sprawie. Z jego treści nie można wyprowadzać wniosków normatywnych. Wniosek ten należy zresztą uznać za błędny. Przepis art. 61 d. KPK jednoznacznie stanowi, że za podejrzanego uważa się osobę, co do której wydano postanowienie o przedstawieniu zarzutów. Przepis ten nie określa żadnych innych wymogów. Natomiast art. 269 d. KPK odnosi się do przebiegu postępowania przygotowawczego i nie definiuje osoby podejrzanej lecz nakazuje organowi prowadzącemu postępowanie przygotowawcze, po zebraniu niezbędnych dowodów, wydanie postanowienia o przedstawieniu zarzutów ogłoszenie go podejrzanemu oraz przesłuchania go. W odpowiedzi na skargę Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji stwierdził, że Jerzy D. nie został zapoznany z postawionymi zarzutami i nie wie o toczącym się postępowaniu przygotowawczym w sprawie karnej. Według Prokuratora Generalnego, nie jest to istotne dla postępowania administracyjnego. „Okoliczność taką przewidują przepisy Kodeksu postępowania karnego, które w takiej sytuacji pozwalają na wydanie postanowienia o tymczasowym aresztowaniu i wydaniu listu gończego”. Czynności te mogą być podjęte tylko w stosunku do podejrzanego, czyli wobec osoby, której wydano postanowienie o

przedstawieniu zarzutów. Nie jest istotne czy podejrzany posiada świadomość wydanych przeciwko niemu postanowień.

Naczelny Sąd Administracyjny nie podzielił poglądów zawartych w skardze prokuratora, z których wynika utożsamianie pojęć „wydanie postanowienia o przedstawieniu zarzutów” z czynnością techniczną sporządzenia takiego postanowienia. Ponieważ w rozpoznawanej sprawie – zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego – osobie podejrzanej nie przedstawiono zarzutów, rację mają organy paszportowe, iż postępowanie karne nie toczy się przeciwko osobie w rozumieniu przepisów ustawy paszportowej. Według Prokuratora Generalnego nie jest trafny pogląd, że skoro osobie podejrzanej nie ogłoszono sporządzonego postanowienia o przedstawieniu zarzutów, to brak jest podstaw do traktowania takiej osoby jako podejrzanej i tym samym brak podstaw do unieważnienia paszportu. Pogląd ten jest zaprzeczeniem literalnego brzmienia art. 61 § 1 d. KPK. Za podejrzanego – uważa się osobę, co do której wydano postanowienie o przedstawieniu zarzutów. W stosunku do takiej osoby można wydać list gończy i zastosować tymczasowe aresztowanie (art. 237 d. KPK). Dopuszczalne jest również zbieranie danych osobopoznawczych dotyczących tej osoby. „Stosownie do art. 261 pkt 4 KPK dane osobopoznawcze zbiera się dopiero o podejrzanym, za takiego zaś według art. 61 KPK może być uznana osoba, w stosunku do której wydano postanowienie o przedstawieniu zarzutów” (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 30 sierpnia 1974 r., I CR 384/74, OSP 1977 nr 10, poz. 161). Nie jest uzasadniony pogląd, że za podejrzanego należy uznać tylko osobę wobec której ogłoszono postanowienie o przedstawieniu zarzutów. Wymóg ten jest spełniony z chwilą wydania postanowienia o przedstawieniu zarzutów. Również obecny Kodeks postępowania karnego w art. 71 § 1 za podejrzanego uważa osobę „co do której wydano postanowienie o przedstawieniu zarzutów”. Wydanie postanowienia o przedstawieniu zarzutu jest wyraźnym ukierunkowaniem postępowania przeciwko określonej osobie. Orzecznictwo Sądu Najwyższego rozszerzająco interpretuje wszczęcie postępowania karnego przeciwko określonej osobie, uznając, że korzysta ona ze statusu podejrzanego jeszcze przed wydaniem postanowienia o przedstawieniu zarzutów, jeśli określona czynność organu ścigania skierowana jest wyraźnie na ściganie danej osoby z powodu określonego przestępstwa (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 24 marca 1970, V KRN 52/70, OSNKW 1970/7-8/77).

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Rewizja nadzwyczajna nie ma usprawiedliwionych podstaw i skutkiem tego nie mogła zostać uwzględniona. Istota problemu sprowadza się do tego jak należy interpretować występujący w art. 6 ust. 1 pkt 3 ustawy o paszportach zwrot „prowadzenie przeciwko osobie postępowania przygotowawczego”. Zwrot ten odbiega od sformułowań występujących w (dawnym, a także obecnie obowiązującym) Kodeksie postępowania karnego, choć jednocześnie jest oczywiste, że nie może być on wykładany w oderwaniu od regulacji karnej, gdyż w istocie do tej procedury odsyła. W zakresie w jakim budzi on wątpliwości kierować należy się głównie tymi założeniami i wartościami, które leżą u podstaw prawa paszportowego, a nie procesowego prawa karnego, gdyż decyzji o wydaniu paszportu lub o jego unieważnieniu nie można traktować jako środka zapobiegawczego prawa karnego. W konsekwencji też pojawiające się wątpliwości interpretacyjne powinny być wyjaśnione przy uwzględnieniu konstytucyjnej zasady, że każdy może swobodnie opuścić terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (art. 52 ust. 2 Konstytucji RP). Wolność ta może wprawdzie podlegać ograniczeniom określonym w ustawie (art. 52 ust. 3 Konstytucji), ale wynika stąd, że ograniczenia te – jako wyjątki od konstytucyjnej reguły – nie mogą być wykładane w sposób rozszerzający.

W rewizji nadzwyczajnej kładzie się akcent na tym, że w myśl art. 61 § 1 d. KPK za podejrzanego uważa się osobę, co do której wydano postanowienie o przedstawieniu zarzutów. W art. 6 ust. 1 pkt 3 ustawy o paszportach nie przewiduje się jednak odmowy wydania paszportu (i odpowiednio – z mocy jej art. 10 ust. 1 – jego unieważnienia) w odniesieniu do osoby, która uważana jest za podejrzanego. Przepis art. 61 ust. 1 pkt 3 ustawy o paszportach czynności tego typu nie łączy z osobą, która z mocy definicji art. 61 § 1 d. KPK ma „status podejrzanego”, lecz decyzje te mogą być podjęte jedynie wobec osoby przeciw której prowadzone jest „postępowanie przygotowawcze”. W myśl zaś art. 6 ust. 1 pkt 3 ustawy o paszportach (w związku jej z art. 10 ust. 1) unieważnia się paszport osoby, przeciwko której prowadzone jest postępowanie przygotowawcze, a nie osoby, która uważana jest za podejrzanego. „Status podejrzanego”, a toczenie się („przebieg”) postępowania przygotowawczego przeciw danej osobie, to samo. To, że dana osoba ma taki „status” wynika z art. 61 § 1 d. KPK, natomiast to czy toczy się przeciwko niej postępowanie przygotowawcze (i od kiedy), wynika z art. 269 d. KPK. Status podejrzanego („strony” w pojęciu KPK) uzyskuje się z mocy art. 61 d. KPK, ale nie jest to równoznaczne że

status osoby przeciwko której toczy się postępowanie przygotowawcze w rozumieniu działu VII d. KPK. W myśl art. 255 d. KPK postępowanie przygotowawcze wszczyna się, jeżeli zachodzi uzasadnione podejrzenie, że popełniono przestępstwo („postępowanie przygotowawcze”), natomiast postępowanie przygotowawcze przeciwko danej osobie określone zostało w art. 269 d. KPK, a to oznacza, że o tym kiedy ono zostaje wszczęte rozstrzyga regulacja w nim zawarta (a nie w art. 61 § 1 d. KPK). Wprawdzie nie mówi się w nim wprost, że postępowanie przygotowawcze „wszczyna się” przeciwko danej osobie z chwilą sporządzenia postanowienia o przedstawieniu zarzutów i ogłoszeniu ich podejrzanemu (oraz jego przesłuchania), ale z analizy tego przepisu wynika, iż o wszczęciu postępowania przygotowawczego – i odpowiednio o tym, że toczy się ono przeciwko danej osobie – można mówić dopiero po spełnieniu się warunków (dokonaniu czynności) przewidzianych w tym przepisie. W konsekwencji, o prowadzeniu postępowania przygotowawczego przeciwko danej osobie można mówić tylko pod warunkiem ogłoszenia jej zarzutów (sporządzenie postanowienia o ich przedstawieniu nie jest wystarczające), gdyż to od kiedy i w jaki sposób postępowanie to się toczy unormowane zostało w rozdziale noszącym tytuł „przebieg postępowania przygotowawczego” (art. 269 d. KPK i następne), a nie w art. 61 § 1 d. KPK, gdyż przepis ten jedynie określa „podejrzanego” (ściśle biorąc „osobę uważaną za podejrzanego”), a nie zawiera definicji „postępowania przygotowawczego”.

W rewizji nadzwyczajnej stwierdza się, że w literaturze przedmiotu podkreśla się, iż sprawca uzyskuje status podejrzanego z momentem wydania postanowienia o przedstawieniu zarzutów (art. 269 d. KPK), sugerując w ten sposób, że wynika z niej, iż błędny jest pogląd, że za podejrzanego na gruncie art. 260 d. KPK należy uznać tylko osobę, wobec której ogłoszono postanowienie o przedstawieniu zarzutów. „W doktrynie spornym zagadnieniem jest, czy samo sporządzenie postanowienia o przedstawieniu zarzutów jest jego wydaniem, czy oprócz tego konieczne jest jego ogłoszenie podejrzanemu. Jedni uważają, że postawienie zarzutów jest równoznaczne ze sporządzeniem tego postanowienia. Inni stoją na stanowisku, że o przedstawieniu zarzutów można mówić dopiero po ogłoszeniu postanowienia, w którym są one sformułowane” (J. Bratoszewski, L. Gardocki, Z. Gostyński, S. Przyjemski, K. Stefański, S. Zabłocki: Kodeks postępowania karnego. Komentarz, I. II, Warszawa 1998, s. 74). W komentarzu tym stwierdzono równocześnie, że zasadnie Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 6 lutego 1962 r., IV K 961/60, OSN 1962 nr V, poz. 77 stanął

na stanowisku, że przez przedstawienie zarzutów należy rozumieć sporządzenie przez prowadzącego śledztwo postanowienia o przedstawieniu zarzutów i ogłoszenie tego postanowienia podejrzanemu. Przyjmuje się w nim, że przepisy Kodeksu postępowania karnego przemawiają za poglądem, iż wydanie postanowienia oznacza zarazem jego uzewnętrznienie, a zatem nie można utożsamiać jego sporządzenia z wydaniem. Stanowisko to dotyczy wprawdzie bezpośrednio przepisów obecnie obowiązującego Kodeksu postępowania karnego (art. 71 § 1, art. 319), ale odnieść je należy także do poprzednich unormowań (art. 61 § 1, art. 269 § 1 d. KPK). Przedstawiony pogląd przyjęty został także w Komentarzu P. Hofmańskiego, E. Sadzik i K. Zgryska (Kodeks postępowania karnego. Komentarz I. II, Warszawa 1999, s. 85 i nast.), w którym uważa się, że z chwilą przedstawienia zarzutów pojawia się w procesie podejrzany jako strona procesowa, przy czym przedstawienie zarzutów jest czynnością procesową o wieloelementarnej strukturze, na którą między innymi składa się niezwłoczne ogłoszenie postanowienia o przedstawieniu zarzutów. W ocenie składu orzekającego w niniejszej sprawie pogląd ten jest bardziej uzasadniony niż stanowisko przeciwne. Niezależnie jednakże od tego należy stwierdzić, że istota niniejszej sprawy nie polega wprost na wyjaśnieniu pojęcia „podejznanego” w rozumieniu procedury karnej, czy też określeniu „wydanie postanowienia o przedstawieniu zarzutów”, lecz na uzasadnieniu, co należy rozumieć pod pojęciem „osoby przeciwko której prowadzone jest postępowanie przygotowawcze” w rozumieniu art. 6 ust. 1 pkt 3 ustawy o paszportach (w związku z jej art. 10 ust. 1). W ocenie Sądu Najwyższego, ideologii i założeniom prawa paszportowego, tak jak jest i powinno być ono pojmowane w demokratycznym państwie prawa, bardziej odpowiada ten sposób rozumienia „postępowania przygotowawczego” „wydania postanowienia”, „sporządzenia postanowienia”, czy też „przedstawienia zarzutów”, który przyjęty został we wskazanych wyżej komentarzach niż stanowisko przeciwne. To zaś prowadzi do konkluzji, że za „osobę przeciwko której prowadzone jest postępowanie przygotowawcze” w rozumieniu art. 6 ust. 1 pkt 3 ustawy o paszportach w związku z jej art. 10 ust. 1) nie może być uznana osoba, której nie ogłoszono postanowienia o przedstawieniu zarzutów. Tym samym paszport takiej osoby nie może zostać unieważniony na podstawie tych przepisów.

Z powyższych względów Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji wyroku.

=====