

UZASADNIENIE

W dniu 16 czerwca 2014 roku pełnomocnik działający w imieniu (...) sp. z o.o. z siedzibą w W. – interwenienta w dochodzeniu prowadzonym przez Urząd Celny I w Ł. o sygn. RKS 1434/2013/361000 w sprawie o przestępstwo skarbowe określone w art. 107 § 1 k.k.s. – złożył skargę na przewlekłość tego dochodzenia w trybie ustawy z dnia 17 czerwca 2004 roku o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki (Dz. U. z 2004 r. Nr 179, poz. 1843, ze zm. Dz. U. z 2009 r. Nr 61, poz. 498).

W petitum rzeczowej skargi pełnomocnik wniósł o stwierdzenie przewlekłości dochodzenia, którego ona dotyczy, prowadzonego przez Urząd Celny I w Ł., a nadzorowanego przez P. R. w. S. oraz wydanie zaleceń zmierzających do usunięcia jego przewlekłości i przyznanie od Skarbu Państwa na rzecz strony – podmiotu skarżącego – zadośćuczynienia pieniężnego w granicach przewidzianych w przywołanej ustawie.

W odpowiedzi na powyższą skargę P. R. w. S. i nadrzędny P. O. w. Ł. wnieśli o pozostawienie skargi bez rozpoznania, jako niedopuszczalnej z mocy ustawy, albowiem objęte skargą dochodzenie o przestępstwo skarbowe nie było nadzorowane przez prokuratora.

Sąd Okręgowy zważył, co następuje:

przychylając się do stanowiska przedstawionego w odpowiedzi na skargę, a w szczególności racji wywiedzionych w piśmie P. O. w. Ł. skargę pozostawiono bez rozpoznania, gdyż w odniesieniu do dochodzenia w sprawie, któremu przewlekłość zarzuca, jest niedopuszczalna z mocy ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki (Dz. U. z 2004 r. Nr 179, poz. 1843, ze zm. Dz. U. z 2009 r. Nr 61, poz. 498), dalej zwanej ustawą o skardze.

Warunkiem umożliwiającym przystąpienie do badania słuszności skargi na przewlekłość postępowania jest nie tylko stwierdzenie, że skarga pochodzi od uprawnionego i spełnia stawiane jej wymogi formalne (w przeciwnym wypadku skarga podlegałaby odrzuceniu zgodnie z art. 9 ustawy o skardze), ale przede wszystkim czy w realiach procesowych danego postępowania, którego dotyczy, jest ona ustawowo dopuszczalna (w wypadku, gdy nie spełnia ona warunku dopuszczalności podlega pozostawieniu bez rozpoznania, zgodnie z art. 430 § 1 k.p.k. w zw. z art. 113 § 1 k.k.s. mającymi odpowiednie zastosowanie poprzez art. 8 ust. 2 ustawy o skardze).

Bezspornie wniesiona skarga pochodzi od uprawnionego podmiotu – strony postępowania (art. 3 pkt 1 ustawy o skardze), jaką jest interwenient, a więc podmiot nie będący podejrzanym w dochodzeniu o przestępstwo skarbowe, który zgłosił w nim roszczenie do przedmiotów podlegających przepadkowi (art. 120 § 1 k.k.s. w zw. z art. 53 § 41 k.k.s.), przy uczynieniu zastrzeżenia, że jego uprawnienia limitowane są granicami interwencji (art. 120 § 3 k.k.s.), a nadto w postępowaniu przygotowawczym określają je przepisy art. 128 § 1 i 2 k.k.s.

Skarga spełnia również niezbędne wymagania stawiane pismu procesowemu oraz w zakresie jej treści – zgodnie z art. 6 ust. 1 i 2 ustawy o skardze.

Natomiast skarga ta jest pozbawiona atrybutu dopuszczalnej. Aczkolwiek tyczy ona postępowania przygotowawczego – dochodzenia w sprawie o przestępstwo skarbowe prowadzonego przez Urząd Celny, ale nie będącego przedmiotem nadzoru ze strony prokuratora i który to stan niewykonywania nadzoru, nie stanowił rezultatu zaniechania lub beczynności prokuratora.

Zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy o skardze, po jego nowelizacji wprowadzonej w życie z dniem 1 maja 2009 roku przez ustawę z dnia 20 lutego 2009 roku (Dz. U. 2009.61.498), zakresem przedmiotowym stosowania ustawy objęte

jest również postępowanie przygotowawcze prowadzone lub nadzorowane przez prokuratora w aspekcie oceny, czy doszło do przewlekłości tego postępowania przy uwzględnieniu wskazanych w art. 2 ust. 2 ustawy kryteriów w postaci prawidłowości i terminowości czynności podejmowanych w ramach nadzoru prokuratora w celu zakończenia postępowania w tym stadium.

Na podkreślenia zasługuje literalne znaczenie brzmienia przywołanej dyspozycji normy, która dopuszcza wniesienie skargi przez stronę na przewlekłość danego postępowania przygotowawczego, ale prowadzonego lub nadzorowanego przez prokuratora. Dochodzenie w sprawie o przestępstwo skarbowe określone w art. 107 § 1 k.k.s. prowadzone przez właściwy Urząd Celny, którego to dochodzenia dotyczy skarga, nie było nadzorowane przez prokuratora.

Nadzór prokuratora nie może być domniemany, lecz musi stanowić czynność faktyczną w granicach kompetencyjnych oznaczonych w szczególności przez ustawowe przepisy prawa procesowego. To prawda, że zgodnie z art. 26 ust. 1 ustawy z dnia 20 czerwca 1985 roku o prokuraturze (tekst jedn. Dz. U. z 2011 roku, Nr 270, poz. 1599) prokurator sprawuje nadzór nad postępowaniem przygotowawczym, które jest prowadzone przez inny organ do tego uprawniony oraz że odpowiednie przepisy rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 24 marca 2010 roku – Regulamin wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury, w ramach sprawowanego nadzoru nakładają na prokuraturę obowiązek podejmowania czynności zapewniających temu postępowaniu niezbędną szybkość i sprawność, w tym w ramach kontroli postępowania na etapie rozpoznawania wniosku uprawnionego organu, który je wszczął, o przedłużenie okresu dochodzenia – tutaj prowadzonego w sprawie o przestępstwo skarbowe. Jednakże przywołana norma ma charakter ogólny i nie można jej odrywać od konkretnych regulacji procesowych na gruncie danego stadium rodzaju postępowania, tutaj przygotowawczego w postępowaniu karnym skarbowym, określających kompetencje nadzorcze prokuratora nad tym postępowaniem wszczętym i prowadzonym przez dany organ dochodzeniowy.

W sprawach, w których finansowy organ postępowania przygotowawczego jest uprawniony do prowadzenia takiego postępowania, a następnie do wniesienia i popierania aktu oskarżenia przed sądem, zaś do tego rodzaju należy sprawa o przestępstwo skarbowe z art. 107 § 1 k.k.s., nadzór nad tym postępowaniem przygotowawczym sprawuje organ nadrzędny nad prowadzącym postępowanie organem finansowym, co jednoznacznie wynika z dyspozycji art. 122 § 1 pkt 2 k.k.s., który stanowi, że w odniesieniu do kompetencji nadzorczych określonych w przywołanych tam przepisach art. 326 § 1 – 3 i art. 327 § 2 i 3 z Rozdziału 37 Kodeksu postępowania karnego (Tytuł: Nadzór prokuratora nad postępowaniem przygotowawczym), przez użyte wyrażenie prokurator rozumie się także organ nadrzędny nad finansowym organem postępowania przygotowawczego, chyba że zachodzi sytuacja przejścia sprawy przez prokuratora do swego prowadzenia (zastrzeżenie zawarte w art. 122 § 3 k.k.s.). Rację ma Prokurator Okręgowy podnosząc w odpowiedzi na skargę interwenienta, że w treści § 2 art. 122 k.k.s. zawarte jest wyraźne rozróżnienie tych czynności prokuratora określonych we wskazanych przepisach Kodeksu postępowania karnego, o podjęcie których z wnioskiem do prokuratora może wystąpić finansowy organ postępowania przygotowawczego, od czynności w tym postępowaniu, które tyczą powołania przez prokuratora biegłych lekarzy psychiatrów (art. 201 § 1 k.p.k.), a także w razie wystąpienia przez prokuratora do sądu o zastosowanie tymczasowego aresztowania (art. 250 § 2 k.p.k.), gdyż w tych dwóch ostatnich wymienionych wypadkach skutkują one objęciem z mocy prawa rzeczoności postępowania przygotowawczego nadzorem przez prokuratora. Żadna zaś z tych czynności warunkujących nadzór prokuratora nie była podejmowana w przedmiotowym postępowaniu przygotowawczym.

Po wtóre, bacząc na argumenty zawarte w skardze, nieodzownym jest wskazać, że aczkolwiek przepis art. 153 § 1 k.k.s. określa czas trwania postępowania przygotowawczego w sprawie o przestępstwo skarbowe stanowiąc, że powinno być ono zakończone w ciągu 3 miesięcy, to w razie niezakończenia go w tym terminie dopuszcza jego przedłużenie na okres do 6 miesięcy przez nadrzędny organ nad finansowym organem postępowania przygotowawczego, chyba że było ono prowadzone lub nadzorowane przez prokuratora – wtedy na powyższy okres przedłuża je prokurator bezpośrednio nad nim przełożony, natomiast w razie zachodzących ku temu szczególnie uzasadnionych powodów, przedłużenia tego postępowania na dalszy czas oznaczony powyżej 6 miesięcy może tylko dokonać właściwy prokurator bezpośrednio przełożony.

Jak wcześniej wskazano dochodzenie prowadzone przez Urząd Celny nie było nadzorowane przez prokuratora, wobec braku zaistnienia przyczyn, o których mowa w art. 122 § 2 (zdanie drugie) k.k.s., zaś z pisma P. R. w. S.i z analizy dokumentacji zawartej w przedłożonych aktach dochodzenia wynika, że Urząd Celny nie występował do w/w Prokuratury o przedłużenie dochodzenia na czas powyżej 6 miesięcy. Tak więc, gdyby nawet upatrywać czynności nadzorczych wynikających z koniecznej oceny zasadności wniosku o przedłużenie postępowania przygotowawczego powyżej 6 miesięcy przez właściwego prokuratora bezpośrednio przełożonego, uprawnionego do wydania rozstrzygnięcia w tym przedmiocie, to w sytuacji gdy finansowy organ postępowania przygotowawczego nie występował doń z takowym wnioskiem, prokurator nie wiedział w jakim stadium zaawansowania czasowego znajduje się to dochodzenie, a co za tym idzie nie mógł działać z urzędu w charakterze organu nadzorującego to postępowanie. Zatem w wypadku przekroczenia okresu 6 miesięcy prowadzenia dochodzenia przez finansowy organ postępowania przygotowawczego strona powinna wystąpić do prokuratora bezpośrednio przełożonego, wskazując na brak wniosku i rozstrzygnięcia w tym przedmiocie, co uruchamiałoby podjęcie czynności nadzoru przez prokuratora w zakresie kontroli terminowości i prawidłowości toku postępowania w jego granicznym stadium czasowego zaawansowania, o którym była mowa wyżej.

Nie można tudzież uznać, że przedmiotowe dochodzenie było w faktycznej mierze nadzorowane przez właściwego prokuratora na skutek tego, iż prokurator wydał w jego toku w dniu 10 grudnia 2013 roku postanowienie o zatwierdzeniu zatrzymania rzeczy w oparciu o art. 217 § 4 k.p.k. Było to rozstrzygnięcie incydentalne, a nie w sferze wkraczającej w istotę prowadzonego dochodzenia. Art. 1 ust. 1 ustawy o skardze mówi o prawie strony do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki, a nie kwestii incydentalnej rozstrzyganej w stadium prowadzenia danej sprawy – tutaj w toku postępowania przygotowawczego.

Na tak rozumianą treść pojęcia sprawa wskazuje także art. 2 ust. 2 ustawy, gdzie jest mowa o tym, że dla stwierdzenia, czy doszło do przewlekłości postępowania przygotowawczego w danej sprawie, należy poddać ocenie terminowość oraz prawidłowość czynności podjętych przez prokuratora, jeśli jest on prowadzącym lub nadzorującym to postępowanie, służących zakończeniu postępowania na etapie przygotowawczym.

Podsumowując to, co zostało powiedziane wyżej, Sąd Okręgowy stoi na stanowisku, że wniesiona przez pełnomocnika strony – interwenienta, skarga na przewlekłość dochodzenia prowadzonego o przestępstwo skarbowe przez Urząd Celny I w Ł. jest niedopuszczalna, gdyż dotyczy postępowania w stadium przygotowawczym, które nie było nadzorowane przez prokuratora ani wobec niezaistnienia żadnej z przyczyn wymienionych w art. 122 § 2 (zdanie drugie) k.k.s. ani też nie wydawania rozstrzygnięcia w zakresie wyłącznego uprawnienia prokuratora, o jakim mowa w art. 153 § 1 (zdanie drugie) k.k.s.

Nieodzownym jest w tym miejscu zastrzec, że Sądowi Okręgowemu znane jest też przeciwne zapatrywanie prawne – w stosunku do wyżej wywiedzionego, zgodnie z którym wskazuje się, że uprawnienie do zaskarżenia przewlekłości postępowania przygotowawczego prowadzonego w sprawach karnych i karnych skarbowych dotyczy wszystkich prowadzonych w sprawach o przestępstwa oraz przestępstwa i wykroczenia skarbowe śledztw i dochodzeń, a więc że dotyczy ono także tych postępowań, w których nadzór nad dochodzeniem w sprawie o przestępstwo skarbowe, prowadzonym przez finansowy organ postępowania przygotowawczego, nie jest przez prokuratora faktycznie sprawowany, gdyż przepisy procesowe nie przewidują obowiązku powiadomienia prokuratora o wszczęciu takiego dochodzenia, a nadzór nad postępowaniem jest wykonywany zasadniczo przez organ nadrzędny nad tym finansowym organem postępowania przygotowawczego (art. 122 § 1 pkt 2 k.k.s.) – tak w pracy pod redakcją J. S.: „Skarga na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki. Komentarz” (Wydanie I, Warszawa 2010, w tezie 7 do art. 3 ustawy o skardze). Zdaniem autora wyrażającego to zapatrywanie, ustawa o skardze dopuszczając możliwość zaskarżenia przewlekłości w postępowaniu nadzorowanym przez prokuratora odnosi się bowiem nie tyle do faktycznie sprawowanego nadzoru, ale do jego ustawowo określonych ram prawnych. Pomimo bowiem tytułu ustawy oraz brzmienia jej przepisów, które stanowią o postępowaniu nadzorowanym przez prokuratora, uznać należy, że odmienny wniosek byłby nieracjonalny, gdyż prowadziłby do częściowego przynajmniej zwolnienia Państwa z odpowiedzialności za sferę terminowości toczącego się postępowania przygotowawczego w

sytuacji, gdy prokurator faktycznie nie sprawowałby nad nim nadzoru (odmienne stanowisko przedstawione zostało przez projektodawców nowelizacji; por. Projekt ustawy o zmianie ustawy o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki. Uzasadnienie, (...) sejmowy Nr (...), s. 18; to źródło powołane przez S.O. w ślad za autorem wskazanej pracy).

Innymi słowy, cytowany autor argumentuje, że biorąc pod uwagę obowiązujące przepisy regulujące postępowanie przygotowawcze w sprawach karnych oraz w sprawach karnych skarbowych, większość postępowań nie mogłaby być objęta zakresem zastosowania ustawy o skardze na przewlekłość postępowania, a to czyniłoby skargę wyłącznie iluzorycznym środkiem ochrony praw jednostki w takiej sytuacji, w której występujące zaniedbania organów postępowania przygotowawczego innych niż prokurator, przynajmniej częściowo, nie mogłyby być sanowane w drodze skargi na przewlekłość postępowania, podczas gdy takie same zaniedbania prokuratora mogłyby być zaskarżone skargą na przewlekłość – co nie wydaje się to być rozwiązaniem spójnym i rozsądnym, konkluduje wskazany autor.

Sąd Okręgowy nie podziela trafności przytoczonego wyżej zapatrywania na gruncie ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze (...), w jej obowiązującym brzmieniu. Wszelako już na marginesie przytoczonego zapatrywania dostrzega się to, że może ono rodzić wątpliwości z perspektywy sposobu ukształtowania odpowiedzialności za skutki przewlekłego postępowania mające obciążać prokuratora z tytułu nie faktycznego, lecz ustawowo określonych ram prawnych sprawowania nadzoru w sytuacji, w której odpowiednia jednostka prokuratury miałaby odpowiadać za przewlekłość postępowania, do której nie tylko się nie przyczyniła, ale także o której w ogóle nie musiała wiedzieć, co szczególnie kontrowersyjnie uwydatnia się w sprawach karnych skarbowych, gdzie zgodnie z założeniem samego ustawodawcy było oddanie inicjatywy ścigania deliktów skarbowych i nadzoru nad tym ściganiem innym niż prokuratura organom wyspecjalizowanym – finansowym organom postępowania przygotowawczego oraz organom nad nimi nadrzędnym [J. S. (red.): tamże].

Idąc jednak dalej w przeciwnej argumentacji do wyrażonej w zreferowanym zapatrywaniu, w szczególności wymaga podkreślenia, że zasada się ono na wprowadzeniu do normy art. 1 ust. 1 ustawy o skardze dodatkowego zakresu jej przedmiotowego zastosowania niż to wynika wprost z jej literalnej treści. Gdyby bowiem wolą ustawodawcy było objęcie prawem do wniesienia skargi również postępowań przygotowawczych prowadzonych przez inny organ niż prokurator i nienadzorowanych przez prokuratora – tak jak w odniesieniu do rzeczono postępowania karnego skarbowego o przestępstwo skarbowe, to brzmienie przywołanego przepisu byłoby zgoła odmienne przez wyraźne wskazanie w nim takiego charakteru postępowań przygotowawczych – nie prowadzonych oraz nienadzorowanych przez prokuratora. Koniecznym jest bowiem uczynienie założenia o racjonalności ustawodawcy, który musiał mieć na względzie funkcję gwarancyjną ustawy o skardze, jako instrumentu pozwalającego na zapewnienie kontroli terminowości oraz prawidłowości czynności w aspekcie przewlekłości w tych postępowaniach, zakreślonych granicami przedmiotowymi, w których funkcja gwarancyjna kontroli jest niezbędna z uwagi na możliwość zaistnienia przewlekłości postępowania, którego domniemanie racjonalizuje się w samej możliwej, a nieuzasadnionej jego długotrwałości, przekraczającej zasadniczo określone w części procesowej ustawy – Kodeks karny skarbowy, dopuszczalne okresy jego prowadzenia. Tymczasem zaś postępowania przygotowawcze w sprawach o przestępstwa skarbowe powinny być kończone w ciągu trzech miesięcy, a w razie niezakończenia w tym terminie można je przedłużyć do sześciu miesięcy, przy czym jeśli nie było ono prowadzone lub nadzorowane przez prokuratora, decyzja o jego przedłużeniu należy do organu nadrzędnego nad finansowym organem postępowania przygotowawczego, a więc pozostaje nadal poza kompetencją prokuratora. Faktyczny nadzór prokuratora byłby realizowany dopiero z chwilą wniosku przez finansowy organ prowadzący to postępowanie o jego przedłużenie ponad okres sześciu miesięcy (prokurator albowiem wówczas badałby, czy zachodzi szczególnie uzasadniony wypadek, uzasadniający to przedłużenie (art. 153 § 1 k.k.s.)).

Z kolei nie można się zgodzić z poglądem, że z samego przepisu art. 122 § 1 pkt 2 k.k.s. wynikają nadane prokuratorowi uprawnienia nadzorcze wynikające z art. 326 k.p.k. skoro stanowi on, że przez wyrażenie prokurator w art. 15 § 1, art. 48 § 1, art. 156 § 5, art. 179 § 3, art. 325, art. 325e § 2 zdanie pierwsze, § 3 i § 4 zdanie drugie, art. 326 § 1 – 3 oraz w art. 327 § 2 i 3 k.p.k. rozumie się także organ nadrzędny nad finansowym organem postępowania przygotowawczego, a nie wyłącznie ten organ. Taki sposób legislacji uprawnień nadzorczych nad finansowym organem postępowania

przygotowawczego, innym niż prokurator, przez finansowy organ nadrzędny służy uwzględnieniu sytuacji, gdy prokurator nie objął z mocy prawa swoim nadzorem postępowania przygotowawczego w sprawie o przestępstwo skarbowe, tak jak to miałyby miejsce w każdym z tych wypadków, na które wskazuje się w art. 122 § 2 (zdanie drugie) k.k.s.

Wreszcie nieodzownym jest dostrzec, że dokonując nowelizacji z dniem 1 maja 2009 roku ustawy z dnia 17 czerwca 2004 roku o skardze priorytetowym celem ustawodawcy była taka zmiana dotychczasowych przepisów, która zapewniłaby realną i skuteczną ochronę prawa strony do rozpoznania jej sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki, a także zapewniłaby przeciwdziałanie przewlekłości postępowań, zważywszy że wadą ustawy w pierwotnym brzmieniu było jej ograniczone przedmiotowe zastosowanie wyłącznie do postępowania sądowego oraz wykonawczego. Brakowało zatem w systemie prawa krajowego środka skutecznej kontroli w myśl art. 13 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, w odniesieniu do nadmiernej długości postępowania przygotowawczego, co spotkało się z negatywną oceną w doktrynie procesu karnego oraz w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (tak w: wyrok E.T.P.Cz. z dnia 8 kwietnia 2008 roku w sprawie Krawczak przeciwko Polsce, skarga nr 40387/06). Skoro zatem polski ustawodawca miał świadomość niedostatku prawa krajowego w tym zakresie i dokonał nowelizacji ustawy o skardze przez wprowadzenie do jej brzmienia w art. 1 ust. 1 dopuszczalności skargi na przewlekłość postępowania przygotowawczego, ale prowadzonego lub nadzorowanego przez prokuratora, to z pewnością za takim ograniczeniem musiały leżeć racjonalne względy, choćby to, że sam mechanizm określający w ustawie – Kodeks karny skarbowy, granice czasowe prowadzenia postępowania w sprawach o przestępstwa skarbowe przez uprawniony organ finansowy, o ile nie wystąpi z mocy prawa konieczność nadzoru prokuratora, są wystarczające dla przeciwdziałania długotrwałości tego postępowania.

Mając na względzie przedstawione argumenty Sąd Okręgowy orzekł, jak w sentencji postanowienia.