

Dz.U. 1992 NR 87 poz. 442

UCHWAŁA

TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO

z dnia 18 listopada 1992 r.

(W.7/92)

w sprawie wykładni art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o kontroli skarbowej (Dz.U. Nr 100, poz. 442; zm.: z 1992 r. Nr 21, poz. 85)

Trybunał Konstytucyjny w pełnym składzie:

Przewodniczący: prezes TK Mieczysław Tyczka

Sędziowie TK: Czesław Bakalarski (sprawozdawca)
Tomasz Dybowski
Kazimierz Działocha
Maria Łabor-Soroka
Leonard Łukaszuk
Remigiusz Orzechowski
Janina Zakrzewska
Andrzej Zoll

po rozpoznaniu na posiedzeniu w dniu 18 listopada 1992 r. w trybie art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. z 1991 r. Nr 109, poz. 470) wniosku Prokuratora Generalnego o ustalenie powszechnie obowiązującej wykładni art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o kontroli skarbowej (Dz.U. Nr 100, poz. 442; zm.: z 1992 r. Nr 21, poz. 85) w części dotyczącej prowadzenia przez organy kontroli skarbowej postępowań przygotowawczych o przestępstwach na szkodę Skarbu Państwa - przez ustalenie, że przedmiotem postępowań przygotowawczych prowadzonych przez organy kontroli skarbowej na podstawie art. 6 ust. 2 powołanej ustawy z dnia 28 września 1991 r. o kontroli skarbowej są przestępstwa popełnione na szkodę Skarbu Państwa w mieniu pozostającym w bezpośrednim jego władztwie z wyłączeniem przedsiębiorstw i organizacji państwowych posiadających osobowość prawną,

ustalił:

przedmiotem postępowań przygotowawczych prowadzonych przez organy kontroli skarbowej na podstawie art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o kontroli skarbowej (Dz.U. Nr 100, poz. 442; zm.: z 1992 r. Nr 21, poz. 85) są przestępstwa popełnione na szkodę Skarbu Państwa z wyłączeniem przestępstw popełnionych na szkodę przedsiębiorstwa i organizacji państwowych posiadających osobowość prawną.

UZASADNIENIE

Prokurator Generalny w dniu 18 marca 1992 roku wystąpił z wnioskiem o ustalenie powszechnie obowiązującej wykładni art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o kontroli skarbowej (Dz.U. Nr 100, poz. 442; zm.: z 1992 r. Nr 21, poz. 85) w części dotyczącej prowadzenia przez organy kontroli skarbowej postępowań przygotowawczych o przestępstwa na szkodę Skarbu Państwa. Prokurator Generalny wniósł w szczególności o ustalenie, że przedmiotem postępowań przygotowawczych prowadzonych przez organy kontroli skarbowej na podstawie art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o kontroli skarbowej (Dz.U. Nr 100, poz. 442; zm.: z 1992 r. Nr 21, poz. 85) są przestępstwa popełniane na szkodę Skarbu Państwa w mieniu pozostającym w bezpośrednim jego władztwie z wyłączeniem przedsiębiorstw i organizacji państwowych posiadających osobowość prawną.

Zdaniem Prokuratora Generalnego szeroko określony zakres uprawnień organów kontrolnych w zakresie postępowań kontrolnych (art. 1 i 2 ustawy o kontroli skarbowej) nie pokrywa się z zakresem uprawnień tych organów do prowadzenia postępowania przygotowawczego. W tym sensie art. 6 ust. 2 jest przepisem szczególnym i nie podlega wykładni rozszerzającej. Dyrektywa ta ma istotne znaczenie w związku z możliwością dwojakiego rozumienia pojęcia „Skarbu Państwa”. Zdaniem Prokuratora Generalnego możliwe jest bowiem objęcie tym pojęciem całego majątku państwowego, bądź też przypisanie mu węższego znaczenia, zgodnie z którym Skarb Państwa obejmowałby jedynie ten majątek państwowy, wraz z wierzytelnościami i zobowiązaniami, który pozostaje w bezpośrednim zarządzie Skarbu Państwa i jego organów.

Prokurator Generalny opowiada się za tym drugim znaczeniem. Jakkolwiek bowiem nie powstała jeszcze ustawa precyzująca dokładnie pojęcie Skarbu Państwa, to z szeregu regulacji prawnych można wywnioskować, że Skarb Państwa stanowi odrębny podmiot w stosunku do innych państwowych osób prawnych. W tym kontekście Prokurator Generalny powołuje przepisy znowelizowanego kodeksu cywilnego, ustawy z dnia 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz.U. Nr 79, poz. 464), ustawy z dnia 25 września 1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych (tj. Dz.U. z 1991 r. Nr 18, poz. 80; zm.: Nr 75, poz. 329; Nr 101, poz. 444 i Nr 107, poz. 464), ustawy z dnia 19 lipca 1991 r. o zmianie ustawy o przedsiębiorstwach państwowych oraz o gospodarce finansowej przedsiębiorstw państwowych (Dz.U. Nr 75, poz. 329), a także ustawy z dnia 19 października 1991 roku o zagospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 107, poz. 464).

Zawężająca wykładnia art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o kontroli skarbowej (Dz.U. Nr 100, poz. 442; zm.: z 1992 r. Nr 21, poz. 85) powinna wynikać także z odpowiednich przepisów kodeksu postępowania karnego, który najszerszą kompetencję w zakresie postępowania karnego przyznaje prokuratorowi. Uprawnienia organu kontroli skarbowej są w tym zakresie uprawnieniami wyjątkowymi i powinny podlegać wykładni ścisłej.

Zdaniem Prokuratora Generalnego także wykładnia celowościowa przemawia za tym, by kompetencję organów kontroli skarbowej w zakresie prowadzenia postępowania przygotowawczego, ograniczyć jedynie do takich sytuacji, w których wymagana jest wiedza fachowa i specjalistyczna. Sytuacja taka nie zachodzi w przypadku przestępstw niegospodarności i niedoborów majątkowych.

Trybunał Konstytucyjny zważył co następuje:

Ustawa z dnia 28 września 1991 r. o kontroli skarbowej (Dz.U. Nr 100, poz. 442; zm.: z 1992 r. Nr 21, poz. 85) dokonała zmiany art. 265 kodeksu postępowania karnego.

Przepis § 2 tego artykułu brzmiał, jak następuje: „Dochodzenia w sprawach o przestępstwa popełnione na szkodę państwa lub jednostki gospodarki społecznej ujawnione przez organy ministra finansów w zakresie kontroli i rewizji finansowej mogą prowadzić te organy”.

Po dokonanej zmianie treść tego przepisu jest następująca „Dochodzenie w sprawach o przestępstwa popełnione na szkodę Skarbu Państwa, ujawnione przez organy kontroli skarbowej mogą prowadzić te organy”.

Z kolei § 3 powołanego artykułu miał następującą redakcję: „Organy kontroli i rewizji finansowej mają w zakresie dochodzenia uprawnienia procesowe Milicji Obywatelskiej, a w wypadku śledztwa stosuje się odpowiednio art. 264 § 2 pkt 2 i 3”.

Po uwzględnieniu zmiany dokonanej powołaną ustawą o kontroli skarbowej przepis ten brzmi, jak następuje: „Organy kontroli skarbowej mają w zakresie dochodzenia uprawnienia procesowe Milicji Obywatelskiej, a w wypadku śledztwa stosuje się odpowiednio art. 264 § 2 pkt 2 i 3”.

Dokonane zmiany dowodzą przede wszystkim jak obowiązujący do czasu ich dokonania tekst kodeksu postępowania karnego ukierunkowany był na ochronę własności społecznej. Z uprzywilejowania własności społecznej zerwała zarówno Konstytucja (por. art. 1 pkt 7 ustawy z dnia 29 grudnia 1989 o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej Dz.U. nr 75, poz. 444), jak i Kodeks cywilny (por. art. 1 pkt 23 ustawy z dnia 28 lipca 1990 o zmianie ustawy - Kodeks cywilny (Dz.U. Nr 55, 126 poz. 321). Zmiany dokonane w przepisach kpk są w tym zakresie dostosowane do zmian dokonanych już w Konstytucji i kc.

Powołana ustawa o kontroli skarbowej nie zawiera jednak definicji „przestępstwa na szkodę Skarbu Państwa”.

Pod pojęciem przestępstwa należy rozumieć czyn zabroniony, zagrożony w wypadku jego popełnienia karą określoną w art. 5 kodeksu karnego. W kodeksie karnym zwrot „działanie na szkodę” lub „przestępstwa popełnionego na szkodę” określonego podmiotu można odnaleźć w kilku przepisach (m.in. artykuł 129, 132, 203 § 3, 205 § 3, 206, 246). Zwrot taki w prawie karnym nie oznacza koniecznie wyrządzenia szkody materialnej, ale może być rozumiany jako „uszczerbek w jakichkolwiek prawnie chronionych interesach”. W tym sensie każde przestępstwo jest działaniem na szkodę, ponieważ oparte jest na naruszeniu lub niebezpieczeństwie naruszenia określonego, prawem chronionego interesu. Wyodrębnienie w art. 6 ust. 2 ustawy o kontroli skarbowej pewnej grupy przestępstw dokonuje się więc za pośrednictwem kryterium podmiotowego. Przestępstwa te mają być popełnione na szkodę Skarbu Państwa, a więc skierowane przeciwko prawnie chronionym interesom tego podmiotu.

W związku z powyższym, aby udzielić odpowiedzi na czym może polegać uszczerbek poniesiony przez Skarb Państwa, należy najpierw sprecyzować to ostatnie pojęcie. W systemie prawnym brak jest definicji legalnej „Skarbu Państwa”. Przepis art. 44 § 1 kodeksu cywilnego stwierdza, że własność i inne prawa majątkowe stanowiące mienie państwowe przysługują Skarbowi Państwa albo innym państwowym osobom prawnym. Oznacza to, że Skarb Państwa jest podmiotem, któremu przysługuje określona część mienia państwowego, a więc własność i inne prawa majątkowe. Wedle brzmienia § 2 art. 44¹ kc Skarb Państwa posiada ponadto inne jeszcze uprawnienia majątkowe, w szczególności względem państwowych osób prawnych, co określają odrębne przepisy. Zgodnie z art. 33 kc Skarb Państwa jest osobą prawną i z kolei zgodnie z art. 34 kc w stosunkach cywilno-prawnych jest przedmiotem praw i obowiązków, które dotyczą mienia państwowego nie należącego do innych państwowych osób prawnych.

Rozróżnienie między państwowymi osobami prawnymi oraz Skarbem Państwa zakładają także inne regulacje ustawowe.

Art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 21 czerwca 1990 roku o zwrocie korzyści uzyskanych niesłusznie kosztem Skarbu Państwa lub innych państwowych osób prawnych (Dz.U. Nr 44, poz. 255; zm.: Dz.U. z 1 991 r. Nr 75 poz. 331) rozróżnia majątek Skarbu Państwa oraz majątek innej państwowej osoby prawnej. Rozróżnienie to nie byłoby potrzebne, gdyby ustawodawca nie wprowadzał wyraźnej granicy między prawami majątkowymi przysługującymi Skarbowi Państwa oraz przysługującymi innej państwowej osobie prawnej.

Ustawa z dnia 29 września 1 990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz.U. Nr 79, poz. 464) wyraźnie rozróżnia grunty i budynki (lokale, inne urządzenia) stanowiące własność Skarbu Państwa od własności gruntów i budynków stanowiących własność gminy lub państwowej osoby prawnej (art. 2). Ustawa z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (tekst jednolity Dz.U. z 1991 r. Nr 30, poz. 127; zm.: z 1991 r. Nr 83, poz. 373; Nr 103, poz. 446; nr 107 poz. 464) reguluje m.in. problematykę przenoszenia własności gruntów i innych nieruchomości stanowiących mienie Skarbu Państwa. Regulacje te dotyczą także przenoszenia własności na rzecz państwowych osób prawnych. Art. 19 ust. 1 stanowi, iż dokonuje się to w drodze umowy. Zgodnie z art. 7 ustawy w sprawach w niej nieuregulowanych stosuje się kodeks cywilny, należy przeto przyjąć, że cywilistyczna droga przenoszenia własności gruntów, stanowiących mienie Skarbu Państwa, musi zakładać, iż przedmiot ten posiada odrębną osobowość prawną, bo tylko wtedy mógłby występować jako strona stosunków cywilno-prawnych z państwowymi osobami prawnymi.

W ustawie z dnia 25 września 1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych (tj. Dz.U. z 1991 r. Nr 18, poz. 80 zm.: Nr 75, poz. 329; Nr 101, poz. 444; Nr 107, poz. 464) art. 1 stanowi, iż przedsiębiorstwo państwowe jest samodzielny, samorządnym i samofinansującym się podmiotem gospodarczym posiadającym osobowość prawną. Zgodnie z art. 2 ust. 2 tej ustawy organy państwowe mogą podejmować decyzje w zakresie działalności przedsiębiorstwa państwowego tylko w wypadkach przewidzianych przepisami ustawowymi. Z kolei ustawa z dnia 31 stycznia 1989 r. o gospodarce finansowej przedsiębiorstw państwowych (tekst jednolity, Dz.U. z 1992 r., Nr 6, poz. 27) w rozdziale 3 określa uprawnienia majątkowe Skarbu Państwa wobec przedsiębiorstwa państwowego, w szczególności w art. 12 ust. 1 ustanawia obowiązek przekazywania dywidendy. Wszelka jednak ingerencja Skarbu Państwa w gospodarkę finansową przedsiębiorstwa ogranicza się

do sytuacji ściśle określonych w przepisach ustawowych, co zakłada odrębność podmiotowości prawnej Skarbu Państwa oraz przedsiębiorstwa państwowego.

W ustawie z dnia 19 lipca 1991 r. o oprocentowaniu kapitału w jednoosobowych spółkach Skarbu Państwa (Dz.U. Nr 75, poz. 330; zm.: z 1992 r. Nr 45, poz. 200) art. 1 określa uprawnienie majątkowe jakie przysługuje Skarbowi Państwa wobec jednoosobowej spółki Skarbu Państwa, która pozostaje odrębna osoba prawna na mocy regulacji kodeksu handlowego. W stosunku do takiej spółki, będącej państwową osobą prawną, Skarb Państwa występuje jako osobny podmiot w granicach ściśle określonych przepisami prawa. Takie określenie relacji między Skarbem Państwa a utworzona przezeń jednoosobowa spółka zakłada podmiotowość Skarbu Państwa odrębna od podmiotowości państwowej osoby prawnej.

Wspomniane wyżej regulacje prawne dają podstawę do stwierdzenia, że istniejącą już konstrukcja prawna instytucji Skarbu Państwa tworzy zeń odrębny podmiot, stosunku do innych państwowych osób prawnych.

Uprawnienia majątkowe Skarbu Państwa nie wynikają jedynie ze stosunków cywilnych. W szczególności ustawa karno-skarbowa przewiduje pewne zachowania narażające interes majątkowy Skarbu Państwa w związku z nie wykonaniem określonych obowiązków podatkowych, celnych lub dewizowych. Zachowania te również mogą stanowić podstawę wspomnianych uprawnień.

W związku z istniejącą już pewną konstrukcją Skarbu Państwa nie budzi wątpliwości, iż jest to odrębny podmiot w stosunku do np. przedsiębiorstwa państwowego, jednoosobowej spółki Skarbu Państwa, czy też innej państwowej osoby prawnej (np. wyższej uczelni). Pozostaje jednak nadal do rozważenia, czy ze względu na istniejące interesy majątkowe Skarbu Państwa przestępstwo popełnione na szkodę tej innej osoby nie jest równocześnie przestępstwem popełnionym na szkodę Skarbu Państwa. W szczególności więc chodzi o takie przestępstwo, które skierowane jest bezpośrednio przeciwko interesom (uprawnieniom) majątkowym przysługującym innemu, niż Skarb Państwa podmiotowi prawnemu, które to jednak przestępstwo naraża lub narusza równocześnie pośrednio uprawnienia (interesy) majątkowe Skarbu Państwa.

Zwrot „przestępstwa na szkodę Skarbu Państwa” można więc interpretować na gruncie wykładni językowej rozszerzająco. Obejmuje on wówczas takie działania, które prowadzą bezpośrednio do uszczerbku w interesach majątkowych państwowej osoby prawnej, niemniej równocześnie pośrednio naruszają lub zagrażają interesom majątkowym Skarbu Państwa (uniemożliwiając np. wypłacenie przez przedsiębiorstwo państwowe dywidendy w określonej kwocie lub prowadząc do uszczuplenia mienia przejmowanego przez Skarb Państwa w wypadku likwidacji państwowej osoby prawnej).

Zwrot ten można interpretować także wąsko i wówczas będzie oznaczał jedynie takie działania, które w sposób bezpośredni naruszają uprawnienia majątkowe Skarbu Państwa, a więc w zakresie mienia przysługującego samemu Skarbowi Państwa.

Ustawa o kontroli skarbowej rozróżnia przestępstwa karno-skarbowe oraz przestępstwa na szkodę Skarbu Państwa. Zastosowano tutaj różne kryteria. Przestępstwa karno-skarbowe wyodrębniono kryterium formalnym - są to przestępstwa określone w ustawie karno-skarbowej. Wyodrębnienie dodatkowej grupy „przestępstw na szkodę Skarbu Państwa”

oznacza, iż chodzi o inne przestępstwa, nie określone w ustawie karno-skarbowej, a wyodrębnione kryterium materialnym.

Przepis art. 1 ustawy o kontroli skarbowej wyznacza cel kontroli skarbowej stwierdzając, że jest nim ochrona interesów i praw majątkowych Skarbu Państwa. Ponadto w ust. 2 stwierdza się, że celem tym jest także badanie zgodności z prawem gospodarowania mieniem innych państwowych osób prawnych.

Takie rozróżnienie zakłada co najmniej, iż nie każde niezgodne z prawem gospodarowanie mieniem państwowych osób prawnych oznaczać musi naruszenie praw lub interesów Skarbu Państwa. W przeciwnym wypadku ust. 2 byłby zbędny. Sama więc już ustawa o kontroli skarbowej nie utożsamia każdego niezgodnego z prawem gospodarowania mieniem państwowych osób prawnych z naruszeniem interesów Skarbu Państwa.

Z kolei art. 6 ust. 1 ustawy o kontroli skarbowej odsyła do innych przepisów, które mają decydować o trybie i zasadach prowadzenia dochodzenia przez organy kontroli skarbowej. Takim przepisem w szczególności jest art. 265 § 2 kpk. Przepis ten, po nowelizacji dokonanej ustawą o kontroli skarbowej, posługuje się identycznym zwrotem: „przestępstwa na szkodę Skarbu Państwa”. Znaczenie tego zwrotu musi być jednak interpretowane w kontekście przepisów postępowania karnego. Kodeks ten jako zasadę stanowi, że dochodzenie prowadzone jest przez Policję (art. 265 § 1). W przepisie § 2 ustanawia wyjątkowe rozszerzenie kompetencji do prowadzenia dochodzenia także na organy kontroli skarbowej. Jako wyjątek musi być więc przepis ten interpretowany zawężająco. W wypadku więc rozbieżności w rezultatach osiągniętych na poziomie wykładni językowej należy w związku z tym wybrać alternatywę zawężającą zakres stosowania art. 265 § 2, a więc w kierunku proponowanego przez Prokuratora Generalnego.

Za zawężającą wykładnią przemawia także zasada, w myśl której wszelkie regulacje, określające kompetencje organów państwowych do ingerencji w sferę praw i wolności obywatelskich lub ich organizacji, muszą być interpretowane zawężająco. W zakresie czynności składających się na dochodzenie znajduje się szereg działań ograniczających sferę praw i wolności obywatelskich. Przyznanie takich kompetencji nowemu organowi państwowemu stanowi rozszerzenie możliwego zakresu ingerencji organów państwowych w tę sferę, musi więc podlegać ścisłej i zawężającej interpretacji.

Ustalone znaczenie art. 265 § 2 kodeksu postępowania karnego ma także wpływ na zrozumienie analogicznego zwrotu w ustawie o kontroli skarbowej zawartego w art. 6 ust. 1. Jest tak w szczególności dlatego, że przepis ten nie może stanowić samodzielnej podstawy kompetencyjnej dla prowadzenia dochodzenia przez organy kontroli skarbowej w zakresie szerszym, niż jest to ustalone na gruncie kodeksu postępowania karnego.

Rozszerzenie zaś kompetencji organów kontroli skarbowej do prowadzenia dochodzenia w szerokim zakresie, niż wynika to z przepisów ustawy karno-skarbowej narusza zasadę, że dochodzenie jest prowadzone przez Policję (art. 26 § 1 kpk). Tak, jak w przypadku przestępstw skarbowych, rozszerzenie kompetencji ma dotyczyć jedynie czynów, które godzą w interesy i uprawnienia majątkowe Skarbu Państwa. Typy przestępstw opisanych w ustawie karno-skarbowej naruszają bezpośrednie interesy majątkowe Skarbu Państwa. Należy więc wnosić, że zwrot „przestępstwa na szkodę Skarbu Państwa” dotyczyć ma tylko takich przestępstw.

Argumentacja przemawiająca za wąskim rozumieniem „przestępstwa na szkodę Skarbu Państwa”, nie obejmującym pośredniego naruszenia lub narażania interesów lub uprawnień majątkowych Skarbu Państwa wynika również z analizy pojęcia pokrzywdzonego określonego w art. 40 kodeksu postępowania karnego. W szczególności pokrzywdzonym jest podmiot, którego dobro prawne (interes prawny) zostało bezpośrednio naruszone lub zagrożone przez przestępstwo. W przypadku przestępstwa popełnionego na szkodę państwowej osoby prawnej, co do której majątku np. w wypadku likwidacji posiada pewne uprawnienia majątkowe także Skarb Państwa, nie można przyjąć, by Skarb Państwa był pokrzywdzonym.