ACTA UNIVERSITATIS LODZIENSIS
FOLIA IURIDICA 22, 1985

Witold Kulesza

PRZEPIS KARNY JAKO INSTRUMENT PRZECIWDZIAŁANIA NIEGOSPODARNOŚCI

Reformowanie gospodarki kraju, oparcie działalności przedsiębiorstw na zasadach samodzielności, samorządności i samofinansowania rodzi pytanie o to, w jakiej mierze normy prawa karnego mogą przeciwdziałać zjawiskom, których konsekwencję — niegospodarność, marnotrawstwo i produkcja towarów złej jakości — odczuwane są dotkliwie przez całe społeczeństwo. Pytanie to staje się szczególnie aktualne w związku z podjęciem zawieszonych w czasie trwania stanu wojennego prac nad nowelizacją kodeksu karnego. Okres, który upłynął od chwili wejścia w życie obecnie obowiązującego k.k., pozwala rozważyć, w jakim stopniu konstrukcja odpowiedzialności za niegospodarność przyjęta przez k.k. z 1969 r. okazała się rozwiązaniem lepszym w porównaniu z poprzednio obowiązującym stanem prawnym oraz czy *de lege ferenda* wymaga ewentualnej korektury. Rozważenie tego zagadnienia wymaga syntetycznego choćby przypomnienia przepisów, które wykorzystywane były dla zwalczania niegospodarności w okresie poprzedzającym wejście w życie k.k. z 1969 r.

I

Pod rządem k.k. z 1932 r. w okresie powojennym jako podstawę kwalifikacji aktów niegospodarności praktyka wykorzystywała art. 286 dawnego k.k., stanowiący o odpowiedzialności urzędnika, który przekraczając swą władzę lub nie dopełniając obowiązku działał na szkodę interesu publicznego lub prywatnego. Przepis ten, ze względu na dużą pojemność znaczeniową zawartych w nim znamion, zyskał niechlubne miano „przepisu kauczukowego" lub „przepisu-worka". Zastosowanie tego przepisu do osób pełniących funkcje w przedsiębiorstwach państwowych — sprawców niegospodarności możliwe było w oparciu

o art. 46 małego k.k., który stanowił, że odpowiedzialności karnej przewidzianej dla urzędników podlegają także m. in. funkcjonariusze przedsiębiorstw państwowych lub samorządowych (§ 1), a także członkowie władz i funkcjonariusze spółdzielni (§ 2). Samo pojęcie funkcjonariusza publicznego praktyka interpretowała rozszerzająco, przyjmując odpowiedzialność za przestępstwo nadużycia władzy m. in. gońca przedsiębiorstwa, który nie dopełnił obowiązku pieczy nad powierzoną mu kwotą kilkuset złotych, furmana PGR za niedopełnienie obowiązku zapędzenia pary koni do stajni, a także pasterza PGR za nienależyte doglądanie pasanej przez niego trzody, co spowodowało padnięcie części stada[1]. Ten kierunek wykładni, przyjęty w pierwszej połowie lat pięćdziesiątych spotykał się początkowo z aprobatą doktryny[2]. Jeżeli sprawca urzędniczego nadużycia władzy dopuszczał się czynu opisanego w art. 286 § 1 d.k.k. w celu osiągnięcia korzyści majątkowej lub osobistej, podlegał surowszej karze — do 10 lat więzienia (§ 2). Nieumyślne działanie sprawcy także stanowiło przestępstwo na mocy § 3 powołanego artykułu.

Jako przepis szczególny w stosunku do art. 286 d.k.k. obowiązywał art. 39 m.k.k. Przepis ten przewidywał karę więzienia od 6 miesięcy do 15 lat dla sprawcy, który w przedsiębiorstwie państwowym, samorządowym, działającym z udziałem finansowym państwa lub spółdzielni, obniżał — ze szkodą dla interesów społecznych — poziom wytwórczości przez pogarszanie jakości wyrobów lub przez zmniejszanie wydajności pracy albo też nie dopełniając obowiązku pogarszał znacznie stan urządzeń technicznych zakładu, marnotrawił surowce lub towary. Przestępstwo to, określane jako szkodnictwo gospodarcze, polegać mogło zarówno na produkcji złej jakości, jak i na niewłaściwym gospodarowaniu majątkiem trwałym i obrotowym przedsiębiorstwa. Szkodnictwo ujęte zostało jako przestępstwo materialne — brak realnej szkody w wypadku stwierdzenia ogólnego chaosu lub nieporządku w prowadzeniu przedsiębiorstwa wyłączał możliwość pociągnięcia sprawcy do odpowiedzialności z art. 39 m.k.k., nie uchylał jednak — jak podkreślano — odpowiedzialności z art. 286 d.k.k. za przestępstwo urzędnicze mające charakter formalny[3]. Podmiotem przestępstwa szkodnictwa gospodarczego według ustaleń praktyki wymiaru sprawiedliwości, mógł być nie tylko pracownik wykonujący funkcje nadzorcze, ale także robotnik, jeżeli z natury swego zatrudnienia wykonywał nadzór nad maszyną, przy której praco-

[1] S. Pawela, glosa do wyroku SN z 26 kwietnia 1958 r. (III K 376/58), „Nowe Prawo" 1959, nr 6, s. 757. Patrz także Z. Kallaus, *Przestępne nadużycie władzy*, Warszawa 1982, s. 16 i n.

[2] J. Kostrzewa, *Odpowiedzialność za przestępstwa urzędnicze*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego" 1949, nr 9/10, s. 194.

[3] J. Bafia, L. Hochberg, M. Siewierski, *Ustawy karne PRL. Komentarz*, Warszawa 1965, s. 70.

wał, lub nad przydzielonymi mu surowcami[4]. Jak ujął to ogólnie Sąd Najwyższy w jednym ze swych orzeczeń, sprawcą przestępstwa z art. 39 m.k.k. mógł być każdy członek załogi zakładu, jeżeli na nim ciążył obowiązek pieczy nad maszyną, narzędziami, surowcem lub innym mieniem zakładowym[5]. Od strony podmiotowej art. 39 m.k.k. wymagał winy umyślnej, przy czym Sąd Najwyższy zajmował w tej kwestii wielce oryginalne stanowisko, wywodząc, że „Można pracę gospodarczą wykonywać w sposób niedbały z wolą i świadomością takiego właśnie stosunku do swych obowiązków i godzić się na ujemne skutki takiego postępowania, a wtedy po stronie sprawcy zachodzi wina umyślna" (podkr. W. K.)[6].

Zakres przestępstwa szkodnictwa gospodarczego krzyżował się z zakresem wyznaczonym przez znamiona sabotażu, zawarte w treści art. 3 m.k.k. Sabotaż bowiem, jak interpretowali komentatorzy, obejmował także akty szkodnictwa mogące polegać m. in. na „umyślnym pogarszaniu jakości wyrobów, na zwalnianiu tempa wytwórczości, budownictwa, obrotu, na umyślnym wadliwym planowaniu, nieracjonalnym wykorzystywaniu maszyn, sprzętu, środków transportu i innych środków"[7]. Przestępstwo to zagrożone było karą więzienia od lat 3, dożywotnio albo karą śmierci. Praktyka wymiaru sprawiedliwości, zwłaszcza na przełomie lat czterdziestych i pięćdziesiątych szeroko interpretowała znamiona sabotażu, nie wymagając, by od strony podmiotowej sprawca działał z zamiarem bezpośrednim, uznając zamiar ewentualny za wystarczający warunek odpowiedzialności, przy czym bez znaczenia pozostawał rodzaj pobudek, którymi kierował się sprawca[8]. Taka interpretacja otwierała drogę do kwalifikowania aktów niegospodarności jako przestępstwa sabotażu. Jeżeli tak ujmowanego sabotażu dopuścił się urzędnik państwowy, a więc funkcjonariusz przedsiębiorstwa państwowego lub spółdzielni, na mocy art. 15 § 2 m.k.k. podlegał karze więzienia na czas nie krótszy od lat 10, dożywotnio albo karze śmierci.

Zarysowany stan prawny oceniany był jako nie wystarczający dla przeciwdziałania różnym ujemnym zjawiskom gospodarczym, dlatego też celem zapobieżenia produkcji złej jakości, której miał kłaść tamę art. 39 m.k.k., wydany został w 1953 r. dekret o wzmożeniu walki z produkcją złej jakości. Dekret ten przewidywał odpowiedzialność karną kierownika zakładu produkcyjnego, działu produkcji lub kontroli za wprowadzenie do obrotu wyrobów przemysłowych oczywiście złej ja-

[4] „Zbiór Orzeczeń Sądu Najwyższego" 1947, poz. 50.

[5] „Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Prokuratura Generalna" 1962, poz. 113.

[6] „Orzecznictwo Sądu Najwyższego" 1953, poz. 6.

[7] J. Bafia, L. Hochberg, M. Siewierski, *op. cit.*, s. 11.

[8] Patrz tezy orzeczeń NSW zamieszczone w „Wojskowym Przeglądzie Prawniczym" 1949, nr 1.

kości oraz takich, które oczywiście nie nadawały się do użytku zgodnie z ich przeznaczeniem. Dekret ten w chwili wejścia w życie spotkał się z aprobatą doktryny, która uznała za celowe i potrzebne rozwinięcie znamion przestępstwa szkodnictwa gospodarczego z art. 39 m.k.k., jakie nastąpiło w przepisach dekretu[9]. O ile bowiem przepis art. 39 m.k.k. przewidywał odpowiedzialność karną za obniżanie jakości produkowanych wyrobów, to przepis art. 1 dekretu penalizował świadome wprowadzenie takich wyrobów do obrotu, grożąc karą 5 lat więzienia. Za nieumyślne dopuszczenie na rynek towarów oczywiście złej jakości od 1966 r. sprawca mógł zostać ukarany karą grzywny przez dyrektora Okręgowego Urzędu Jakości i Miar[10].

Wbrew prognozom i oczekiwaniom doktryny praktyka wymiaru sprawiedliwości niezbyt często odwoływała się do przepisów dekretu dla przeciwdziałania wprowadzeniu przez producentów na rynek towarów rażąco złej jakości. Liczba skazanych nie przekraczała 20 osób rocznie, a pod koniec lat sześćdziesiątych przepisy dekretu praktycznie nie były stosowane. Przyczyny niewielkiej liczby skazań w porównaniu z rozmiarami zjawiska produkcji złej jakości, której normy karne miały zapobiegać, upatrywano w zbyt wąskim zarówno podmiotowym, jak i przedmiotowym zakresie penalizacji. Podnoszono, że przepisy dekretu traktują jedynie o odpowiedzialności za złą jakość produkcji przekazywanej na rynek, nie przewidując kary za złą jakość innych rodzajów produkcji, ponadto ograniczają odpowiedzialność tylko do niektórych osób w zakładzie produkcyjnym, a także operują nieprecyzyjnym znamieniem produkcji „oczywiście złej jakości"[11].

[9] O. Maresz, *O odpowiedzialności karnej za wprowadzenie do obrotu produkcji złej jakości*, „Państwo i Prawo" 1953, nr 2; L. Lernell, *Nasze ustawodawstwo karne na straży własności społecznej i interesów mas pracujących*, tamże, nr 3.

[10] Ustawa z 17 czerwca 1966 r. o utworzeniu Centralnego Urzędu Jakości i Miar (DzU nr 23, poz. 147).

[11] J. Marecki, *Przepisy prawa karnego a potrzeby praktyki gospodarczej*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy" 1966, nr 2, s. 212. W uzasadnieniu do *Projektu kodeksu karnego* z 1966 r. stwierdzono, że przepisy dekretu z 4 marca 1953 r. o wzmożeniu walki z produkcją złej jakości są martwe, dlatego *Projekt* przewidywał istotne rozszerzenie zakresu penalizacji za produkcję i obrót towarami złej jakości. Art. 214 § 1 *Projektu* przewidywał odpowiedzialność karną osób odpowiedzialnych w przedsiębiorstwie za jakość produkcji lub jej kontrolę nie tylko za przeznaczenie do obrotu lub użytku wyrobów o jakości oczywiście gorszej od ustalonej normą, ale także za dopuszczenie do wytwarzania, przeznaczenie lub wprowadzenie do produkcji takich wyrobów. Dalsza projektowana zmiana przewidywała odpowiedzialność karną osoby pełniącej funkcję kierowniczą w handlu za dopuszczenie do obrotu wyrobów oczywiście złej jakości (art. 214 § 2 *Projektu*). Dopiero takie przepisy, zdaniem projektodawców, mogłyby skutecznie chronić interesy konsumenta (*Projekt kodeksu karnego. Część szczególna — wprowadzenie*, Warszawa 1966, s. 27

Obostrzenie odpowiedzialności w razie spowodowania szkody w mieniu społecznym przestępstwem popełnionym z chęci zysku wprowadziła w 1958 r. ustawa o wzmożeniu ochrony mienia społecznego przed szkodami wynikającymi z przestępstwa. Przepisy tej ustawy w pewnym zakresie mogły odnosić się także do aktów niegospodarności kwalifikowanych z wyżej wymienionych przepisów, jeżeli sprawca działał z chęci zysku, powodując szkodę w mieniu społecznym.

II

Zarysowany stan prawny w zakresie penalizacji niegospodarności uległ zmianie z dniem wejścia w życie obowiązującego k.k. W okresie prac kodyfikacyjnych zwyciężył pogląd, według którego nie jest racjonalne rozszerzanie zakresu penalizacji dla przeciwdziałania zjawisku niegospodarności. Trudno było nie dostrzec, że przepisy, które miały przeciwdziałać negatywnym zjawiskom gospodarczym, w znacznej mierze pozostawały martwe. Dlatego też k.k. z 1969 r. znacznie zawęził w art. 217 k.k. pole karalnej niegospodarności. Przepis ten statuuje odpowiedzialność za umyślne naruszenie przez osobę pełniącą funkcję w jednostce gospodarki uspołecznionej (j.g.u.) uprawnień i obowiązków w zakresie prawidłowego gospodarowania, jeżeli spowodowało to poważną szkodę w gospodarce uspołecznionej. Istotne zawężenie zakresu karalnej niegospodarności dokonane zostało poprzez ograniczenie odpowiedzialności tylko do osób pełniących w j.g.u. funkcję związaną z gospodarowaniem, wymóg umyślnego naruszenia uprawnień i obowiązków (art. 286 d.k.k. przewidywał odpowiedzialność za nieumyślne zachowanie) oraz wymóg zaistnienia skutku, określonego jako poważna szkoda.

Na stosowaniu w praktyce wymiaru sprawiedliwości art. 217 k.k. zaciążyły wcześniej ukształtowane tendencje, które sprawiły, że z przepisu tego skazywano sprawców szkód w mieniu społecznym, niekoniecznie pełniących jakiekolwiek funkcje w j.g.u. i nie uprawnionych do podejmowania decyzji gospodarczych. Przykładowo, jak wynika z badań aktowych, skazywano za niegospodarność m. in. bufetową prowadzącą bufet dworcowy, skarbnika rady zakładowej[12], także piekarza, który w niewłaściwej kolejności wykorzystywał dostarczane partie mąki, nie

---

i 74). Podobne ujęcie znamion przestępstwa produkcji złej jakości w stosunku do art. 214 § 1 *Projektu* znalazło się w ustawie z 8 lutego 1979 r. o jakości wyrobów, usług i obiektów budowlanych (DzU nr 2, poz. 7).

[12] J. Mitera, *Karalna niegospodarność*, Warszawa 1982, s. 63.

kontrolując jej jakości i dopuszczając do stanu jej nieprzydatności[13]. Sąd Najwyższy jednakże w swych orzeczeniach trafnie zwracał uwagę, że treść art. 217 k.k. eliminuje jako osoby mogące ponieść odpowiedzialność z tego przepisu tych pracowników, których obowiązki ograniczają się do prostego wykonawstwa powierzonych im czynności[14]. Ta linia orzecznictwa znalazła najpełniejszy wyraz w wielokrotnie komentowanych *Wytycznych*, w których Sąd Najwyższy stwierdził, że sprawcą przestępstwa niegospodarności może być tylko osoba pełniąca funkcje w j.g.u., przy czym ma to być funkcja związana z wyborem celu, środków lub sposobów gospodarowania[15]. Na gruncie *Wytycznych* utrwalił się w doktrynie pogląd, że podmiotem przestępstwa z art. 217 k.k. może być pracownik uprawniony do samodzielnego podejmowania decyzji w zakresie gospodarczego wykorzystania mienia j.g.u., a więc pełniący funkcje zarządzające, choć niekoniecznie zajmujący stanowisko kierownicze, np. co najmniej magazynier, brygadzista czy dyspozytor. Co najwyżej zaś odpowiedzialność karna za wadliwe gospodarowanie miała dosięgnąć dyrektora zjednoczenia jako zajmującego najwyższe stanowisko w strukturze organizacyjnej j.g.u.[16]

Na zakres podmiotowy zastosowania art. 217 k.k. rzutowało nie tylko ustalenie funkcji, od pełnienia której przepis uzależnia odpowiedzialność, ale także rozumienie pojęcia jednostki gospodarki uspołecznionej, w której sprawca ową funkcję pełni. W tej mierze zdobyła akceptację wykładnia rozszerzająca, według której jednostkami gospodarki uspołecznionej są wszystkie jednostki państwowe i organizacyjne ludu pracującego, gdyż z reguły prowadzą one działalność gospodarczą. Nie są natomiast jednostkami gospodarki uspołecznionej — według tego poglądu — podmioty własności indywidualnej i związki, nie będące organizacjami ludu pracującego (np. związki wyznaniowe)[17]. Takie szerokie rozumienie pojęcia jednostki gospodarki uspołecznionej otworzyło z kolei drogę do uznania, że jednostkami tymi są także organy administracji państwowej jako elementy pojęcia zbiorczego — Skarbu Państwa. Sta-

[13] A. Staczyńska, *Przestępstwo niegospodarności w świetle badań aktowych*, „Problemy Wymiaru Sprawiedliwości" 1974, nr 4.

[14] Wyrok SN z 26 stycznia 1971 r. (RNW 79/70), „Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Karna i Wojskowa" 1971, nr 5, poz. 76.

[15] *Wytyczne wymiaru sprawiedliwości i praktyki sądowej w sprawach o przestępstwa niegospodarności, marnotrawstwa oraz spowodowania niedoboru w mieniu społecznym* (VI KZP 10/75), „Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Karna i Wojskowa" 1976, nr 4/5, poz. 52.

[16] Z. Kallaus, *O potrzebie stworzenia podstaw odpowiedzialności karnej osób podejmujących wadliwe decyzje gospodarcze*, „Problemy Praworządności" 1981, nr 6, s. 11.

[17] A. Bachrach, *Przestępstwo niegospodarności. Wykładnia art. 217 k.k. i Wytyczne SN*, „Państwo i Prawo" 1977, nr 2, s. 26—27.

nowisko to znalazło wyraz w uchwale Sądu Najwyższego, w której uznano, że naczelnik gminy może być podmiotem przestępstwa określonego w art. 217 k.k. Pogląd ten dał asumpt do wniosku, że odpowiadać za przestępną niegospodarność może także wojewoda i minister[18].

Jak ustalono jednak w oparciu o badania aktowe, w latach siedemdziesiątych skazanymi z art. 217 k.k. byli przedstawiciele kadry kierowniczej, ale do szczebla prezesa GS lub dyrektora przetwórni owoców[19].

Samo pojęcie szkody jako skutku niegospodarności, której zaistnienie warunkuje odpowiedzialność karną, jest również w treści art. 217 k.k. określone w sposób dający pole do szerokiej interpretacji. Według *Wytycznych* pojęcie to obejmuje nie tylko element określony jako *damnum emergens*, ale również element *lucrum cessans*[20]. Sąd Najwyższy podkreśla jednocześnie, że szkoda może polegać wyłącznie na utracie korzyści, których można się było spodziewać (np. wskutek utraty zamówień lub niewykorzystania wynalazku). Takie ujęcie rodzi jednak pytania, na które nawet z teoretycznego punktu widzenia znalezienie zadowalających odpowiedzi nie jest wcale sprawą prostą. Po pierwsze należałoby sprecyzować, jak ustalać wielkość szkody w postaci *lucrum cessans*. Wydaje się, że trzeba by się posłużyć teorią adekwatnego związku przyczynowego przyjmując, że sprawca niegospodarności ponosi odpowiedzialność za normalne następstwa swego czynu[21]. W literaturze cywilistycznej dotyczącej ustalenia *lucrum cessans* jako elementu szkody stwierdza się, że ustalenie takie dokonuje się poprzez porównanie hipotetycznej sytuacji, w której poszkodowany uzyskałby pewną korzyść majątkową, z sytuacją realnie istniejącą, w której osiągnięcie tej korzyści nie jest możliwe. Przy tym ocenie z punktu widzenia normalności następstw podlega drugi element — istniejący stan rzeczy jako skutek czynu sprawcy. Rozmiary korzyści a także realność

---

[18] Uchwała SN z 29 kwietnia 1981 r. (VI KZP 7/81) z krytyczną glosą Z. Kallausa, „Problemy Praworządności" 1982, nr 4, s. 71; J. Mitera, *op. cit.*, s. 60. Por. także kwestionującą zasadność stanowiska SN glosę E. Łętowskiej do powołanej uchwały. „Orzecznictwo Sądów Polskich i Komisji Arbitrażowych" 1982, z. 1/2, s. 18 i n.

[19] J. Mitera, *op. cit.*, s. 104.

[20] Przeciwko włączaniu utraconych korzyści do rozmiarów szkody jako skutku niegospodarności wypowiedzieli się J. Grabowski, J. Kochanowski, *Przestępstwa gospodarcze w nowym kodeksie karnym*, „Palestra" 1970, nr 5, s. 24. Stanowisko to podziela także O. Górniok, *Przestępstwa gospodarcze. Rozdział XXX kodeksu karnego*, Warszawa 1981, s. 29. Odmienny pogląd: T. Majewski, *Zagadnienie wartości szkody w sprawach o przestępstwa gospodarcze*, „Palestra" 1974, nr 12, s. 101, a także J. Malec, *Niegospodarność. Próba definicji*, „Państwo i Prawo" 1968, nr 1, s. 30.

[21] Por. T. Bojarski, *Niektóre aspekty ustalenia związku przyczynowego w odniesieniu do karalnej niegospodarności*, „Nowe Prawo" 1979, nr 2, s. 44 i n.

ich osiągnięcia ustalać należy natomiast w oparciu o analizę indywidualnej sytuacji poszkodowanego[22]. Pozostaje jednak otwarte pytanie: jaki okres osiągania spodziewanego zysku należałoby przyjąć dla ustalenia wielkości szkody, którą poniosło przedsiębiorstwo? Jaki okres przyszłej działalności przedsiębiorstwa, która ma wszak charakter ciągły, można przyjąć dla ustalenia wielkości *lucrum cessans* — czy ma to być okres wyznaczony przez miesiące czy przez lata. Przykładowo: jeżeli dyrektor przedsiębiorstwa — wbrew zasadzie największego efektu — nie podejmie decyzji wdrożenia do produkcji nowego artykułu, mimo że przedsiębiorstwo miało wszelkie warunki techniczne, by uruchomić taką produkcję i uzyskać przez to dodatkowy zysk, to jak ustalić wielkość straconych korzyści? Pamiętając, że *lucrum cessans* jest zawsze kategorią hipotetyczną, której wysokość powinna być „wystarczająco prawdopodobna"[23], ustalić trzeba, kiedy jej prawdopodobieństwo może być uznane za wystarczające jako podstawa odpowiedzialności karnej. Czy podstawą jej ustalenia powinna być wielkość możliwej produkcji (której faktycznie nie było), czy wielkość, która zostałaby sprzedana, a jeżeli przyjąć tę ostatnią wartość, to w jakiej mierze możliwe jest wystarczająco prawdopodobne określenie ilości produkcji, która znalazłaby nabywców, po jakich cenach i przez jaki okres czasu? Dodajmy, że w ustaleniu wielkości takiego utraconego zysku w wyniku nieuruchomienia produkcji określonego towaru rynkowego należałoby uwzględnić także wpływ na wielkość przewidywanej sprzedaży ewentualnego pojawienia się na rynku towarów konkurencyjnych oraz wahań popytu spowodowanych szeregiem innych czynników. Oczywiście w ekonomii wypracowane zostały metody prognostycznej analizy rynku, wydaje się jednak, że nie mogą być one wystarczające dla ustalenia wielkości szkody w postaci *lucrum cessans*, za którą sprawca ma ponieść odpowiedzialność karną. Wydają się zatem zrozumiałe przyczyny, które sprawiły, że badający praktykę wymiaru sprawiedliwości nie stwierdzili ani jednego wypadku, w którym podstawą odpowiedzialności karnej byłaby szkoda w postaci utraconego zysku[24].

Możliwość znacznej swobody interpretacyjnej stwarzają także pozostałe znamiona przestępnej niegospodarności. W *Wytycznych* Sąd Najwyższy nawiązuje do wypracowanej wcześniej koncepcji „dobrego gospodarza" jako wzorca, który może być podstawą oceny, czy sprawca postępował zgodnie z zasadami prawidłowego gospodarowania. Ów modelowy dobry gospodarz, jak stwierdził SN w jednym ze swych orze-

[22] A. Koch, *Związek przyczynowy jako podstawa odpowiedzialności odszkodowawczej w prawie cywilnym*, Warszawa 1975, s. 163.

[23] *System prawa cywilnego*, t. 3, cz. 1, s. 229.

[24] J. Mitera, *op. cit.*, s. 32.

czeń, powinien działać mimo braku instrukcji, a w pewnych sytuacjach nawet wbrew niej, jeśli wymaga tego interes społeczny i dobro przedsiębiorstwa[25]. Tak więc Sąd Najwyższy daje w pewnym stopniu prymat zasadom prawidłowego gospodarowania w stosunku do przepisów regulujących proces gospodarowania. Hipotetycznie zatem możliwe byłoby skazanie za niegospodarność sprawcy rygorystycznie przestrzegającego wszystkich przepisów w procesie gospodarowania, jeśli było to sprzeczne z ekonomicznymi zasadami prawidłowego gospodarowania i wyrządziło szkodę gospodarczą. W praktyce — jak wynika z badań aktowych — podstawą wyroków skazujących z art. 217 k.k. było stwierdzenie naruszenia przez sprawcę wyraźnie określonych w instrukcjach i regulaminach pracy obowiązków, przy czym sądy nie zawsze oceniały, czy naruszony obowiązek należał do sfery gospodarowania rozumianej jako wybór celu, środków lub sposobów gospodarowania. Przykładem może być zakwalifikowanie z art. 217 k.k. czynu sprawcy operatora urządzenia nalewającego olej, który opuścił stanowisko pracy i udał się na spotkanie z narzeczoną, dopuszczając do wylania oleju i jego zniszczenia[26]. Sygnalizowana w oparciu o badania aktowe praktyka sądów, polegająca na dążeniu do ustalenia, jaki konkretny przepis wyznaczający obowiązki i uprawnienia pracownika został naruszony z pominięciem ogólnej kategorii zasad prawidłowego gospodarowania, wydaje się znamienna. Sądy powszechne najwidoczniej uznają kategorię ekonomicznych zasad prawidłowego gospodarowania za zbyt ogólną, aby jej naruszenie mogło stanowić podstawę odpowiedzialności karnej. Ma to szczególne znaczenie w wypadku, gdy sprawca staje pod zarzutem wyrządzenia szkody przez zaniechanie, które wszak może uzasadniać odpowiedzialność karną wtedy tylko, gdy sprawca naruszył prawny, a nie jakikolwiek inny obowiązek[27].

Pojęcie gospodarki uspołecznionej, w której nastąpić ma poważna szkoda powodująca odpowiedzialność karną z art. 217 k.k., ma także szeroki zakres znaczeniowy. Wytyczne SN wskazywały na potrzebę dokonywania oceny szkody z punktu widzenia całokształtu interesów gospodarki narodowej, z uwzględnieniem m. in. potrzeby ochrony środowiska naturalnego. W doktrynie wskazano na możliwość i celowość objęcia zasięgiem art. 217 k.k. także wypadków, w których nieprawidłowe gospodarowanie wyrządza szkodę osobom prywatnym zarówno w sferze ich interesów majątkowych, jak i niemajątkowych, jeżeli w następ-

[25] Wyrok SN z 9 grudnia 1967 r. (I KR 171/67), „Orzecznictwo Sądów Polskich i Komisji Arbitrażowych" 1969, nr 2, poz. 13.

[26] J. Mitera, *op. cit.*, s. 69—70.

[27] I. Andrejew, *Ustawowe znamiona czynu. Typizacja i kwalifikacja przestępstw*, Warszawa, 1978, s. 179.

stwie wyrządzenia szkody powstaje obowiązek wypłaty odszkodowań w kwotach magących być uznanymi za poważne. Wówczas suma wypłaconych odszkodowań określa — według tej koncepcji — rozmiary szkody wyrządzonej w gospodarce uspołecznionej[28].

W świetle powyższych uwag stwierdzić można, że mimo zawężenia zakresu penalizacji niegospodarności w porównaniu z wcześniejszym stanem prawnym, dokonanego w przepisie art. 217 k.k., przepis ten pozostawia znaczną swobodę interpretacyjną, pozwalającą objąć zasięgiem jego działania szeroki zakres zachowań wyrządzających szkody w gospodarce uspołecznionej.

Opisany w literaturze materiał aktowy spraw o niegospodarność daje, jak można sądzić, dostateczną podstawę do wniosku, że niezależnie od stylizacji przepisów, z których następują skazania za niegospodarność, i niezależnie od wyznaczonego przez nie zakresu penalizacji zazwyczaj skazania dotyczą sprawców czynów polegających na typowym niszczeniu mienia i jego marnotrawstwie, przy czym skazanymi są zarówno pracownicy, których obowiązki sprowadzają się do zwykłego wykonawstwa, jak i kierownicy niewielkich zakładów pracy. Przekroczenie uprawnień lub niedopełnienie obowiązków w zakresie prawidłowego gospodarowania sądy oceniają zwykle w oparciu o przepisy określające w sposób konkretny obowiązki służbowe sprawców, a wysokość szkody ustala się uwględniając w zasadzie tylko *damnum emergens*. Jednocześnie zanotowano wypadki kwalifikowania z art. 217 k.k. czynów, które w istocie stanowiły przestępstwo zagarnięcia mienia społecznego, a także łapownictwo[29]. W sumie w latach siedemdziesiątych liczba skazanych za niegospodarność z art. 217 k.k. jedynie w 1973 r. przekroczyła nieznacznie 100, natomiast w drugiej połowie dekady nie była wyższa niż 50 skazanych rocznie.

III

Mimo doświadczeń z okresu poprzedzającego wejście w życie k.k. z 1969 r. i zebranych od chwili jego obowiązywania, wskazujących na ograniczoną skuteczność przepisów karnych jako instrumentu przeciwdziałania niegospodarności, mimo znacznych luzów interpretacyjnych, jakie pozostawia stylizacja art. 217 k.k., stwarzając podstawy dla rozszerzającej wykładni, utrzymuje się przekonanie o potrzebie wprowadzenia dodatkowych przepisów, które bądź to precyzowałyby stany faktyczne niewłaściwego gospodarowania mieniem, bądź też rozszerzałyby

[28] Taką wykładnię proponowała O. Górniok, *op. cit.*, s. 25—26.

[29] O. Górniok, *O związku korzyści majątkowej z karalną niegospodarnością i niedoborem*, „Nowe Prawo" 1980 nr, 11—12, s. 37 i n.

zakres penalizacji. Wyrazem tej tendencji było zamieszczenie w ustawie z 8 lutego 1979 r. o jakości wyrobów, usług i obiektów budowlanych (DzU nr 2, poz. 7) przepisów karnych, w części przynajmniej nawiązujących do dekretu z 1953 r. o wzmożeniu walki z produkcją złej jakości. Artykuł 31 ustawy przewiduje odpowiedzialność kierownika j.g.u. oraz osoby odpowiedzialnej za kontrolę jakości za dopuszczenie do wytworzenia, przeznaczenie lub wprowadzenie do obrotu wyrobów lub wykonania usług, robót, obiektów budowlanych, których jakość jest rażąco gorsza od ustalonych wymogów jakościowych. Brak jest informacji o liczbie skazań z tego przepisu przewidującego karę grzywny do 25 tys. zł, domniemywać jednak można, że mimo zalewu rynku produkcją złej jakości oraz takąż jakością wielu robót budowlanych i usług przepis ten jest równie martwy, jak w swoim czasie przepisy karne dekretu z 1953 r.[30]

W świetle dyskusji, jaka toczy się obecnie wokół ewentualnej nowelizacji art. 217 k.k., stwierdzić można, że w zakresie koncepcji karania za wyrządzenie szkody w mieniu społecznym w następstwie niegospodarności następuje powrót do rozwiązań leżących u podstaw stanu prawnego zarysowanego w pierwszej części niniejszych rozważań. Odnotować warto jako symptomatyczny przejaw tej tendencji wskazanie na potrzebę posługiwania się surowszymi przepisami dla zwalczania przejawów niegospodarności. Znamienne pod tym względem są wydane w 1982 r. dyrektywy Prokuratora Generalnego wskazujące, że rażące marnotrawstwo i niegospodarność, wyrządzające wielkie szkody, mogą wynikać nie tylko z nieumiejętności gospodarowania czy lekceważenia obowiązków służbowych, lecz także stanowić mogą świadome i celowe działanie obliczone na osłabienie aparatu gospodarczego państwa, a jako takie wyczerpują znamiona sabotażu gospodarczego w rozumieniu art. 127 lub 220 k.k.[31] Wcześniejsze doświadczenia zdają się uprawniać tezę, że dopatrywanie się w niegospodarności nawet najcięższych przestępstw nie jest w stanie samo przez się ani ograniczyć, ani tym bardziej wyeliminować tego zjawiska.

Przez pryzmat doświadczeń zebranych na gruncie art. 286 d.k.k. oraz pozostałych obowiązujących w tym okresie przepisów wykorzystywanych dla przeciwdziałania niegospodarności należy oceniać zgłaszane

[30] Przepis art. 31 ustawy o jakości, mimo że przejął z art. 214 § 1 *Projektu kodeksu karnego* z 1966 r. koncepcję szerokiego spenalizowania produkcji złej jakości, nie potwierdził zatem w żadnym stopniu założeń autorów *Projektu*, według których dopiero takie ujęcie znamion może skutecznie chronić interesy konsumenta. Vide przypis 11.

[31] Na dyrektywy te powołują się S. Momot, H. Pracki, *O potrzebie wzmożenia ścigania karnego spekulacji, marnotrawstwa i niegospodarności*, „Problemy Praworządności" 1982, nr 10, s. 9.

w literaturze postulaty *de lege ferenda* dotyczące zmian zakresu karalnej niegospodarności. Podnosi się, że interes społeczny wymaga ścigania karnego także przypadków nieumyślnego niedopełnienia obowiązków lub przekroczenia uprawnień w zakresie prawidłowego gospodarowania, jeżeli doprowadziło to do powstania wielkich strat materialnych. Chodziłoby tu zwłaszcza o odpowiedzialność funkcjonariuszy gospodarczych zajmujących wyższe stanowiska w hierarchii administracji gospodarczej, którym udowodnienie umyślnego naruszenia obowiązków lub uprawnień jest często wprost niemożliwe, podczas gdy, jak stwierdza zgłaszający ten postulat autor, znacznie łatwiej byłoby im udowodnić lekkomyślność lub niedbalstwo przy podejmowaniu ważnych decyzji gospodarczych[32] (przypomnijmy, że art. 286 d.k.k. przewidywał także odpowiedzialność za nieumyślne nadużycie służbowe). W materiałach analitycznych Ministerstwa Sprawiedliwości opracowanych dla potrzeb komisji przygotowujących propozycje nowelizacji k.k. wskazuje się na odżywające tendencje domagające się wprowadzenia odpowiedzialności nie tylko za szkodę faktycznie zaistniałą, ale już za samo narażenie na realne niebezpieczeństwo powstania szkody (przestępstwo urzędnicze z art. 286 d.k.k. miało charakter formalny). W resortowym projekcie zmian k.k. z sierpnia 1981 r. określenie podmiotu przestępstwa niegospodarności jako tego, „kto pełni funkcje w jednostce gospodarki uspołecznionej [...]", zastąpiono zwrotem: „kto gospodarując mieniem społecznym [...]". W ten sposób projekt rozszerza krąg podmiotów odpowiadających za niegospodarność, przyjmując za podstawę odpowiedzialności nie zakres czynności związanych z pełnioną funkcją, lecz czynności rzeczywiście wykonywane. Nie można wykluczyć, że praktyka skłonna będzie uznać, iż „gospodaruje" mieniem społecznym każdy pracownik przedsiębiorstwa, któremu powierzono pieczę nad maszyną, narzędziem lub surowcem. W ten sposób także i w tym zakresie nastąpiłby powrót do rozwiązań, od których art. 217 k.k. w obecnym brzmieniu miał stanowić odejście.

Postuluje się także uzupełnienie art. 217 k.k. o typ kwalifikowany, przewidujący surowszą odpowiedzialność sprawcy, który dopuścił się przestępnej niegospodarności w celu osiągnięcia korzyści majątkowej[33]. Postulat ten z kolei nawiązuje do koncepcji kwalifikowanego typu nadużycia urzędniczego, opisanego w art. 286 § 2 d.k.k.

Zrealizowanie wymienionych wyżej postulatów byłoby dość swoistą „nowelizacją" art. 217 k.k., gdyż oznaczałoby powrót do rozwiązań przyjętych w stanie prawnym sprzed wejścia w życie k.k. z 1969 r.

---

[32] H. Pracki, *Propozycje zmiany przepisu o karalnej niegospodarności*, „Nowe Prawo" 1981, nr 7—8, s. 115, 121.

[33] Tamże, s. 121.

IV

Nie ulega wątpliwości, że niegospodarność w skali makroekonomicznej jest wynikiem niedziałania mechanizmów ekonomicznych, które wymuszałyby na podmiotach gospodarujących postępowanie zgodne z zasadami prawidłowego gospodarowania. Jest rzeczą oczywistą także w świetle doświadczeń praktyki, że normy prawne, choćby najsurowsze, nie mogą zastąpić mechanizmów gospodarczych, gdyż prawo karne nie jest w stanie eliminować przyczyn tego typu zjawisk. Groźba kary nie jest w stanie sama przez się wymusić wdrażania nowych rozwiązań technologicznych, stymulować do efektywniejszego gospodarowania czy też zapobiegać produkcji złej jakości. Rozszerzenie zakresu penalizacji i deklaracja wzmożenia ścigania oraz represji za niegospodarność mogą mieć jedynie pewien efekt propagandowy, nie są jednak w stanie wpłynąć w sposób istotny na bieg mechanizmu gospodarczego i jego rezultaty. Oceniając postulaty *de lege ferenda* odnoszące się do zakresu penalizacji negatywnych zjawisk gospodarczych, trzeba wypowiedzieć się przeciwko rozszerzaniu tego zakresu. Przepis art. 217 k.k. w obecnym brzmieniu jest w tym względzie wystarczająco pojemny.

Reforma gospodarcza oparta na odejściu od systemu nakazowo-rozdzielczego w kierowaniu gospodarką i przejście do sterowania parametrycznego rodzić będzie nowe zjawiska, z których pewne występują już z całą siłą, np. konflikt między interesem samorządnego przedsiębiorstwa a interesem ogólnogospodarczym, którego kosztem przedsiębiorstwo osiąga dodatkowe zyski; podejmowanie decyzji mogących prowadzić do szkody przez organy samorządu przedsiębiorstwa, które niejednokrotnie będą kierować się przede wszystkim interesem własnego przedsiębiorstwa i jego załogi; niegospodarny podział zysku z przeznaczeniem zbyt dużej jego części na fundusz płac, pogłębiający w skali makroekonomicznej procesy inflacyjne i inne.

W założeniach reformy gospodarczej przewiduje się eliminowanie przedsiębiorstw niegospodarnych nawet poprzez dopuszczenie do ich upadłości[34], co z reguły łączyć się będzie z powstaniem szkody w gospodarce uspołecznionej. Zrodzi się zatem pytanie, jak przedstawiać się ma odpowiedzialność karna sprawców upadłości spowodowanej naruszeniem zasad prawidłowego gospodarowania. Mimo że art. 217 k.k. w obecnej postaci mógłby znaleźć zastosowanie także i do takiej sytuacji, nie można wykluczyć postulatów odrębnej penalizacji doprowadzenia do upadłości przedsiębiorstwa.

[34] Ustawa z 29 czerwca 1983 r. o poprawie gospodarki przedsiębiorstwa i jego upadłości (DzU nr 36, poz. 165).

Jeżeli reforma gospodarcza zostanie wdrożona zgodnie z jej założeniami, to nie można wykluczyć, choć jest to dziś optymizm nieuzasadniony, że mechanizmy ekonomiczne wyeliminują potrzebę utrzymywania w charakterze sztafażu przepisów grożących odpowiedzialnością karną za niegospodarność.

V

W okresie od złożenia powyższych uwag do publikacji do oddania niniejszego tomu do druku dokonana została nowelizacja przepisów statuujących odpowiedzialność karną za niegospodarność[35]. Kierunek dokonanych zmian jest zgodny z sygnalizowanymi postulatami rozszerzenia zakresu penalizacji[36]. Rozszerzony został zakres podmiotowy przestępnej niegospodarności; stała się ona przestępstwem formalnym, które może być dokonane także z winy nieumyślnej, posiadającym typy kwalifikowane — ze względu na następstwo, jakim jest rzeczywista poważna szkoda oraz cel osiągnięcia korzyści majątkowej. Podniesiona została także wysokość ustawowego zagrożenia karą.

Przepis art. 217 § 1 k.k. w obecnym brzmieniu określa sprawcę przestępstwa niegospodarności alternatywnie jako tego, kto pełni funkcję w j.g.u. lub gospodaruje mieniem społecznym. Takie ujęcie rozszerza odpowiedzialność za niegospodarność w dół w strukturze organizacyjnej przedsiębiorstwa, gdyż obejmuje także sprawcę, który choć nie pełnił żadnej funkcji, to jednak faktycznie gospodaruje mieniem społecznym. Owo „gospodarowanie" w oderwaniu od funkcji oznaczać może w praktyce każdą formę pieczy nad mieniem, przetwarzania go, a w skrajnym wypadku także np. przebieranie owoców przeznaczonych do produkcji przetworów, która to czynność niewłaściwie wykonywana może stwarzać podstawę zarzutu z art. 217 § 1 k.k.

Uprawnienia i obowiązki, których naruszenie przez sprawcę stanowi znamię przestępstwa, nie zostały zacieśnione do zakresu prawidłowego gospodarowania, jak czynił to art. 217 § 1 k.k. przed nowelizacją. Brak takiego ograniczenia otwiera drogę do wykładni, według której naruszenie jakiegokolwiek obowiązku pracowniczego może stać się przestępne, jeżeli — jak stanowi przepis — stwarza samą możliwość zniszczenia mienia lub powstania innej poważnej szkody w mieniu społecznym. Przepis nie wymaga przy tym, aby owa możliwość szkody przy-

[35] Art. 1 pkt 19 ustawy z 10 maja 1985 r. o zmianie niektórych przepisów prawa karnego i prawa o wykroczeniach (DzU nr 23, poz. 100).

[36] Patrz także R. Rogala, *Przestępstwo niegospodarności*, Warszawa 1985, s. 163 i n.

brała postać bezpośredniego niebezpieczeństwa dla mienia. Tak więc w zasięgu działania przepisu znaleźć się może np. spóźnienie pracownika do pracy, jeżeli stworzyło możliwość poważnej szkody.

Znowelizowany przepis czyni przestępnym także nieumyślne zachowanie sprawcy, przy czym nieumyślność obejmuje zarówno naruszenie uprawnień i obowiązków, jak i stworzenie możliwości powstania szkody (art. 217 § 4).

Formalny charakter przestępstwa niegospodarności, a także wprowadzenie jej nieumyślnej postaci zbliża pod względem konstrukcji odpowiedzialność za niegospodarność do nadużycia służbowego z art. 246 k.k. Zauważyć jednak trzeba, że zakres odpowiedzialności pracownika j.g.u. gospodarującego mieniem społecznym wyznaczony przez art. 217 k.k. jest pod pewnym względem szerszy od zakresu odpowiedzialności funkcjonariusza publicznego z art. 246 k.k. Oba przepisy przewidują odpowiedzialność za przekroczenie uprawnień lub obowiązków i stworzenie przez to możliwości powstania szkody. Jednakże dla karalności funkcjonariusza publicznego za nieumyślne nadużycie służbowe ustawa wymaga rzeczywistego wyrządzenia szkody, nie zaś stworzenia samej tylko możliwości jej powstania (art. 246 § 3), co wystarcza dla odpowiedzialności gospodarującego mieniem pracownika (art. 217 § 1, § 4 k.k.). Tak więc konstrukcja niegospodarności pierwotnie wyodrębniona z „przepisu-worka" (art. 286 d.k.k.) w celu ograniczenia jej zakresu sama staje się od owego „worka" pojemniejsza.

Konstrukcja niegospodarności w jej obecnym kształcie stwarzać może także podstawę odpowiedzialności za stworzenie możliwości powstania niedoboru (jako możliwości powstania innej oprócz zniszczenia mienia szkody) także wtedy, gdy niedobór nie nastąpił i z tego względu art. 218 § 1 k.k. nie może znaleźć zastosowania. Przepis art. 217 k.k. będzie wymagał wykładni, która, o ile to możliwe, rozdzieli przestępstwo niegospodarności od niedoboru, co w praktyce może się okazać wcale nie proste, tym bardziej, że ustalenia w tym względzie dokonane przez SN w wytycznych z 1976 r. straciły w znacznej mierze na aktualności[37].

Ułatwienie dla praktyki stwarza natomiast formalny charakter przestępstwa, gdyż wyłącza konieczność ustalania związku przyczynowego między zachowaniem sprawcy a szkodą w mieniu, co w bardziej złożonych stanach faktycznych przysparzało poprzednio poważnych trudności.

Jednakże usunięcie trudności, jakie napotykała praktyka wymiaru sprawiedliwości w stosowaniu art. 217 k.k. przed nowelizacją, poprzez nadanie niegospodarności charakteru przestępstwa formalnego, rozszerzenie zakresu podmiotowego oraz ustanowienie odpowiedzialności za

[37] Patrz przypis 15.

zachowanie nieumyślne w konsekwencji sprawia, że przestępna niegospodarność objęła swoim zakresem tak liczne i różnorodne możliwe stany faktyczne, iż budzi się wątpliwość co do tego, jaka ich część może być realnie przedmiotem efektywnego ścigania. Przepis zbyt szeroko zakrojony nie wydaje się skutecznym instrumentem przeciwdziałania zjawisku niegospodarności. Zbyt szeroko wyznaczone pole bezprawności sprawia, że wybór zachowań znajdujących się w tym polu, które staną się przedmiotem postępowań karnych, może być w pewnym stopniu przypadkowy i dowolny, co rodzić może z czasem potrzebę zmiany przepisu i uściślenia zakresu jego zastosowania. Zmiana przepisów prawa karnego nie odbywa się jednak zwykle bez uszczerbku dla jego funkcji gwarancyjnej, dla poczucia pewności prawnej obywateli, ich gotowości dania posłuchu zmieniającemu się prawu, a przez to i dla autorytetu samego prawa.

Katedra Prawa Karnego UŁ
Zakład Prawa Karnego Materialnego

Witold Kulesza

LE RÈGLEMENT PÉNAL COMME INSTRUMENT DE L'ACTION CONTRE LE MANQUE DE L'ÉCONOMIE

Dans la période d'après guerre pour lutter contre les phénomènes de la prodigalité et du manque d'économie dans le domaine des biens publics, les tribunaux se servaient des règlements définissant la responsabilité des employés, la malfaisance économique, le sabotage, la production de mauvaise qualité. Malgré les peines sévères prévues dans ces règlements, ils furent considérés comme un instrument peu efficace de l'action contre le manque d'économie.

Le code pénal de 1969 a rétréci le champ de pénalité dans les cas de mauvaise gestion des biens publics, n'endossant la responsabilité qu'aux travailleurs autorisés de prendre les décisions économiques, qui violant intentionnellement les principes de bonne gestion portaient préjudice au biens publics. En vertu de ce règlement, en pratique, on condamnait les travailleurs occupant les postes de moindre importance dans une entreprise, au plus, les directeurs de petits établissements. Dans les années soixante-dix, on condamnait quelques dizaines de personnes par an pour le manque d'économie.

Dernièrement on a formulé des demandes d'élargir la responsabilité pour le manque d'économie. Cependant c'est avec prudence qu'il faut traiter ces demandes, car les règlements pénales, dans la lutte contre les phénomènes économiques négatifs se sont montrés inefficaces.