

368/14



**HELŚIŃSKA FUNDACJA PRAW CZŁOWIEKA  
HELSINKI FOUNDATION for HUMAN RIGHTS**

**RADA FUNDACJI**

Halina Bortnowska-Dąbrowska  
Janusz Grzelak  
Michał Nawrocki  
Marek Antoni Nowicki  
Stefan Starczewski

**ZARZĄD FUNDACJI**

Prezes: Danuta Przywara  
Wiceprezes: Jerzy Ciemniewski  
Sekretarz: Adam Bodnar  
Skarbnik: Elżbieta Czyż  
Członek Zarządu: Janina A. Kłosowska

2156  
..... /2010/MPL/AP/WK

Warszawa, dnia 31 sierpnia 2010 r.

**Szanowny Pan  
Piotr Zientarski  
Przewodniczący Komisji Ustawodawczej  
Senatu RP  
ul. Wiejska 6  
00-902 Warszawa**

W odpowiedzi na Pana pismo z prośbą o wyrażenie opinii o projekcie ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny skarbowy (druk senacki nr 936) Helsińska Fundacja Praw Człowieka pragnie przedstawić swoje stanowisko w tym przedmiocie.

Na wstępie Helsińska Fundacja Praw Człowieka pragnie zauważyć, że inicjatywa Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, polegająca na wykonywaniu orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego jest niezbędna w państwie prawa i ma ogromne znaczenie dla jego prawidłowego funkcjonowania. Opiniowany projekt ustawy stanowi zaś bezpośrednio, dosłownie wręcz wykonanie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 maja 2010 r., (sygn. SK 50/08) w zakresie zgodności z Konstytucją RP art. 119 § 3 kks.

Jednakże w ocenie Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka wykonanie wskazanego wyroku Trybunału Konstytucyjnego nie powinno ograniczać się do zmiany art. 119 kks poprzez nadanie § 3 nowego brzmienia pomijającego zakwestionowany przez Trybunał Konstytucyjny fragment jego treści. W ocenie Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka wynikająca z wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 11 maja 2010 r. konieczność nowelizacji art. 119 kks jest doskonałym momentem do przeanalizowania konstrukcji przepadku przedmiotów, a w szczególności regulacji dotyczących sytuacji osoby nie będącej oskarżonym o popełnienie przestępstwa lub wykroczenia skarbowego, ale roszczącej sobie prawo do podlegających przepadkowi przedmiotów. Helsińska Fundacja Praw Człowieka pragnie zatem zwrócić uwagę na problem skuteczności regulacji umożliwiających ochronę prawną osobie, której prawo własności zagrożone jest ze względu na możliwe orzeczenie przepadku w związku z czynem innej osoby.

Zgodnie z art. 29 kks przepadek obejmuje przedmioty pochodzące bezpośrednio z przestępstwa skarbowego, narzędzia lub inne przedmioty stanowiące mienie ruchome, które służyło lub było przeznaczone do popełnienia przestępstwa skarbowego, opakowania oraz przedmioty połączone z przedmiotem przestępstwa skarbowego w taki sposób, że nie można

dokonać ich rozłączenia bez uszkodzenia któregokolwiek z tych przedmiotów oraz przedmioty, których wytwarzanie, posiadanie, obrót, przechowywanie, przewóz, przenoszenie lub przesyłanie jest zabronione. Możliwość orzeczenia przez sąd przepadku powyższych przedmiotów w sytuacji, w której nie są one własnością sprawcy reguluje art. 31 kks. Zgodnie z art. 31 § 1a kks sąd może orzec przepadek narzędzi służących do popełnienia przestępstwa skarbowego, jeżeli ich właściciel przewidywał albo mógł przewidzieć, że mogą one służyć lub być przeznaczone do popełnienia przestępstwa skarbowego. Przepadku przedmiotów nie orzeka się, jeżeli są własnością osoby trzeciej, a sprawca uzyskał je w drodze czynu zabronionego jako przestępstwo lub wykroczenie (art. 31 § 2 kks). Tego typu ograniczenia możliwości orzeczenia przepadku wskazują na to, jak istotny jest udział w postępowaniu właściciela rzeczy. Przedmioty, których przepadek orzeczono, z chwilą uprawomocnienia się orzeczenia przechodzą bowiem na własność Skarbu Państwa.

Osoba trzecia roszcząca sobie prawo do przedmiotów podlegających przepadkowi w postępowaniu w sprawie o przestępstwo lub wykroczenie skarbowe może zgłosić interwencję, dzięki której staje się ona stroną w postępowaniu. Interwencja może być zgłoszona do chwili rozpoczęcia przewodu sądowego w pierwszej instancji. Z koniecznością zapewnienia możliwości ochrony praw osób trzecich w postępowaniu skarbowym ściśle związany jest obowiązek organu prowadzącego postępowanie zawiadomienia osoby, której przysługuje prawo do zgłoszenia interwencji, a która została ustalona w trakcie postępowania, o takiej możliwości (art. 127 § 2 kks).

Interwenient jest szczególną stroną procesową i jego działania są ograniczone do faktów związanych z przedmiotem interwencji, albowiem w toku postępowania skarbowego przysługują mu uprawnienia jedynie w granicach interwencji (art. 120 § 2 kks). Tak więc interwenient może działać w celu ochrony swojego prawa własności poprzez występowanie z inicjatywą dowodową dla wykazania takich okoliczności, które stwarzają przeszkodę do orzeczenia przepadku przedmiotów przestępstwa skarbowego. Interwenient może wykazywać, że oskarżony nie popełnił zarzucanego mu czynu bądź wypowiadać się na temat kwalifikacji prawnej czynu, jeśli może to mieć wpływ na rozstrzygnięcie w zakresie przepadku rzeczy.

Instytucja interwencji może być wykorzystana przez każdą osobę, która rości sobie prawo do przedmiotu podlegającemu przepadkowi, do chwili rozpoczęcia przewodu sądowego w pierwszej instancji. Natomiast sytuacja osób, które nie zgłosiły interwencji uwarunkowana jest przyczynami jej niezgłoszenia. Kodeks karny skarbowy przyznaje bowiem dodatkowe uprawnienie – roszczenie względem Skarbu Państwa – jedynie osobom, które nie zgłosiły interwencji z przyczyn od siebie niezależnych. O niezgłoszeniu interwencji „z przyczyn od siebie niezależnych” można mówić wówczas, gdy dana osoba w ogóle nie wiedziała o toczącym się postępowaniu karnoskarbowym, w tym również gdy - mimo że jej dane zostały ustalone w postępowaniu - nie zawiadomiono jej stosownie do art. 127 § 2 i 3 kks. Z niezgłoszeniem interwencji z przyczyn niezależnych mamy też do czynienia, gdy dana osoba za późno dowiedziała się o toczącym się postępowaniu, tj. już po rozpoczęciu przewodu sądowego w I instancji, co - zgodnie z art. 126 § 1 - wyklucza skuteczne zgłoszenie interwencji bądź mając wprawdzie wiadomość o procesie, nie mogła jednak w ustawowym terminie, z uwagi na siłę wyższą (np. nagły wypadek, obłożna choroba), zgłosić interwencji<sup>1</sup>.

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 11 maja 2010 r. zauważył, że biorąc pod uwagę całokształt przepisów postępowania w sprawach o przestępstwa i wykroczenia skarbowe możliwa jest sytuacja, w której właściciel przedmiotu podlegającego przepadkowi, który nie zgłosił interwencji z przyczyn od siebie niezależnych, zostanie poinformowany o

<sup>1</sup> Patrz: T. Grzegorzczak, *Kodeks karny skarbowy. Komentarz*, Warszawa 2006.

utracie własności dopiero przez organ egzekucyjny, po upływie terminu na wystąpienie z roszczeniem z tytułu bezpodstawnego wzbogacenia. Trybunał Konstytucyjny zwrócił również uwagę, że treść art. 119 kks może powodować pozbawienie osoby będącej właścicielem przedmiotu ulegającemu przypadkowi możliwości realizacji przysługującego jej prawa dochodzenia roszczenia od Skarbu Państwa z powodu braku wiedzy o orzeczeniu przepadku tego przedmiotu. Od chwili rozpoczęcia przewodu sądowego ustaje bowiem obowiązek informowania uprawnionego o możliwości zgłoszenia interwencji w toczącym się postępowaniu karnoskarbowym, w którym może zostać orzeczony wypadek przedmiotu, będący jego własnością<sup>2</sup>. Z drugiej strony postępowanie egzekucyjne może przebiegać w taki sposób, że właściciel dowie się o prawomocnym orzeczeniu przepadku przedmiotu dopiero w czasie, który uniemożliwia mu sprostanie wymaganiom art. 119 § 3 kks.

Koncentrując się na sytuacji osób, które nie zgłosiły interwencji z przyczyn od siebie niezależnych warto zwrócić – zdaniem Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka – uwagę na fakt, że są one pozbawione narzędzi ochrony swoich praw w okresie pomiędzy rozpoczęciem przewodu sądowego w pierwszej instancji a uprawomocnieniem się orzeczenia o przepadku przedmiotu.

Zdaniem Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka sytuacja prawna osoby, która nie zgłosiła interwencji z przyczyn od siebie niezależnych wymaga szczególnej ochrony. Instytucja przepadku, jakkolwiek dopuszczalna w państwie prawa, wpływa w istotny sposób na sytuację prawną jednostki, a zwłaszcza jej konstytucyjne prawo własności i innych praw majątkowych. W ocenie Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka celowe jest podjęcie wszelkich działań, które wpłynęłyby na zmniejszenie się liczby postępowań przeciwko Skarbowi Państwa, prowadzonych w następstwie niezgłoszenia interwencji „z przyczyn niezależnych”. To instytucja interwencji ma zapewnić należytą ochronę praw podmiotów zgłaszających roszczenia, gdyż pozwala ona na dochodzenie cywilnoprawnych roszczeń w tym samym postępowaniu, w którym rozstrzygana jest kwestia odpowiedzialności oskarżonego. Doprowadzanie do sytuacji, w której jednostka musi aktywnie, w sposób następczy – w postępowaniu przeciwko Skarbowi Państwa – chronić swoje prawo własności powinna być w miarę możliwości ograniczana.

Zdaniem Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka należy przeanalizować w jaki sposób skonstruować przepisy dotyczące przepadku przedmiotów, by rozwiązać problem będący podstawą wszczęcia postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie o sygn. SK 50/08. Zapewnienie reprezentowania interesów osoby trzeciej w postępowaniu karnoskarbowym jest niezwykle ważne nie tylko ze względu na ochronę praw osoby trzeciej. Udział osób trzecich w postępowaniach karnoskarbowych w charakterze interwenientów pozwoli również na ograniczenie liczby postępowań cywilnych przeciwko Skarbowi Państwa.

### **Obowiązek informacyjny organów ścigania**

Zamiarem ustawodawcy przy tworzeniu art. 127 § 2 kks, było ograniczenie ilości postępowań cywilnych przeciwko Skarbowi Państwa, w których osoby trzecie dochodzą ochrony swoich praw do przedmiotu wynikających z orzeczenia przepadku. Po to też ww. przepisie nałożono na podmioty prowadzące postępowanie obowiązek informacyjny, polegający na tym, iż w sytuacji, kiedy na podstawie danych zebranych w toku postępowania zostanie ustalony podmiot spełniający warunki do zgłoszenia interwencji należy go niezwłocznie zawiadomić o przysługującym uprawnieniu. Bez wątpienia informowanie podmiotów spełniających warunki do zgłoszenia interwencji o przysługującym uprawnieniu jest dobrym rozwiązaniem.

<sup>2</sup> Tak: G. Bogdan, A. Nita, J. Raglewski, A. Świąłkowski, *Kodeks karny skarbowy. Komentarz*, Gdańsk 2007; T. Grzegorzczak, *Kodeks...*

W ocenie Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka obecnie istniejący obowiązek informacyjny ma zbyt wąski zakres, ponieważ nie obliguje on organów prowadzących postępowanie do dołożenia wszelkich starań, by ustalić podmiot spełniający warunki do zgłoszenia interwencji. Art. 127 § 2 nie nakłada bowiem na organ obowiązku ustalenia podmiotu, który mógłby zgłosić interwencję – obowiązek informacyjny powstaje jedynie w wypadku ustalenia, niejako przypadkowo, podmiotu spełniającego warunki do zgłoszenia interwencji. Zdaniem Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka w toku postępowania przygotowawczego powinien zostać nałożony na organ prowadzący postępowanie obowiązek podjęcia wszelkich działań, by poinformować potencjalnego interwenienta o toczącym się postępowaniu. Ponadto wątpliwości budzi klauzula umożliwiająca rezygnację z informowania w przypadku niemożności ustalenia miejsca zamieszkania, pobytu lub siedziby. Brak możliwości ustalenia miejsca zamieszkania, pobytu lub siedziby ewentualnego interwenienta powinien wynikać z rzeczywistych ustaleń i być stwierdzony w formie notatki urzędowej<sup>3</sup>. W ocenie Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka należy wprowadzić takie rozwiązanie prawne w tym zakresie, które nałoży na organ prowadzący postępowanie obowiązek szczególnie starannego poszukiwania potencjalnie zainteresowanego podmiotu.

### **Ograniczenia czasowe obowiązku informacyjnego**

Zdaniem Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka rozważenia wymagają również ograniczenia czasowe związane z możliwością zgłoszenia interwencji. Zgodnie z art. 126 § 1 kks interwencja może być zgłoszona do chwili rozpoczęcia przewodu sądowego w pierwszej instancji. Również w tym momencie gaśnie po stronie podmiotu prowadzącego postępowanie obowiązek informacyjny. Tymczasem rozwiązania konstrukcyjne interwencji w postępowaniu karnoskarbowym wykazują pewne podobieństwa do interwencji głównej na gruncie postępowania cywilnego. Interwenientem głównym, zgodnie z art. 75 kodeksu postępowania cywilnego jest bowiem osoba, która występuje z roszczeniem o rzecz lub prawo, o które sprawa toczy się pomiędzy innymi osobami. Zarówno interwencja główna, jak i interwencja na gruncie postępowania karnoskarbowego ma na celu umożliwienie osobie trzeciej ochrony swoich praw w postępowaniu, w którym pierwotnie nie jest ona stroną, ale ma interes prawny w określonym rozstrzygnięciu. Zgodnie z art. 75 kodeksu postępowania cywilnego możliwość wytoczenia powództwa o tę rzecz lub prawo przez interwenienta głównego istnieje do zamknięcia rozprawy w pierwszej instancji.

Zdaniem Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka nie istnieją racjonalne przesłanki do rygorystycznego ograniczenia czasowego możliwości zgłaszania interwencji w postępowaniu karnoskarbowym. Wprowadzenie rozwiązania przedłużającego ten okres na wzór postępowania cywilnego zwiększyłoby szansę na to, że informacje na temat postępowania dotrą do osoby potencjalnie zainteresowanej. Stałoby się tak dzięki równomiernym rozłożeniu obowiązku informacyjnego na organ prowadzący postępowanie przygotowawcze oraz postępowanie sądowe. Obecnie obowiązek ten spoczywa w zasadzie wyłącznie na organach prowadzących postępowanie przygotowawcze. Ponadto możliwość zgłaszania interwencji do zamknięcia rozprawy w pierwszej instancji skróciłaby okres, w której osobie trzeciej nie przysługują żadne uprawnienia. Na gruncie obowiązujących przepisów osoba trzecia, która dowiedziała się o toczącym się postępowaniu tuż po rozpoczęciu przewodu sądowego nie ma możliwości ochrony swoich praw, aż do momentu uprawomocnienia się orzeczenia o przypadku przedmiotów, kiedy to może wytoczyć powództwo przeciwko Skarbowi Państwa.

W ocenie Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka działania mające na celu zapewnienie skuteczniejszego informowania osób trzecich oraz przedłużenie możliwości zgłaszania

<sup>3</sup> P. Kardas, G. Łabuda, T. Razowski, *Kodeks karny skarbowy. Komentarz*, LEX, 2010.

interwencji do zamknięcia rozprawy w pierwszej instancji bez wątpienia spowodują zmniejszenie liczby potencjalnych postępowań przeciwko Skarbowi Państwa, jednakże na pewno ich nie wyeliminują. Kwestia reprezentowania interesów osoby trzeciej, która może rościć sobie prawo do przedmiotów podlegających przepadkowi jest tak istotna, że warto rozważyć wprowadzenie do kodeksu karnego skarbowego instytucji na wzór kuratora, który reprezentowałby interesy osoby trzeciej, a jednocześnie jego obowiązkiem byłoby podejmowanie działań mających na celu doprowadzenie do sytuacji, w której osoba trzecia samodzielnie podejmuje decyzję, o zaangażowaniu się w postępowanie karnoskarbowe. Rozważając wprowadzenie instytucji kuratora należałoby rozważyć, jakie uprawnienia przysługiwałyby osobie, która mimo starań kuratora nie brała udziału w postępowaniu, w którym orzeczono przepadek. Wprowadzenie instytucji kuratora wiązałoby się z koniecznością poniesienia przez Skarb Państwa kosztów ich działania. Jednakże sytuacje, w których zapobiegliby oni późniejszym postępowaniom przeciwko Skarbowi Państwa prawdopodobnie zrekompensowałyby poniesione wydatki.

Warto wskazać, iż odpowiednie ukształtowanie odpowiedzialności Skarbu Państwa na podstawie art. 119 § 2 i 3 kks ma duże znaczenie ze względu na fakt, że na podstawie art. 180 § 2 kks *interwenient roszczęcy sobie prawo do przedmiotów objętych zabezpieczeniem lub egzekucją przepadku przedmiotów lub ściągnięcia ich równowartości pieniężnej może dochodzić swych roszczeń tylko w trybie określonym w art. 119*. Oznacza to wykluczenie możliwości wytaczania powództw przeciwegzekucyjnych w toku postępowania wykonawczego, a osoba roszcząca prawa do rzeczy może wówczas skorzystać jedynie z drogi przewidzianej w art. 119 § 2 i 3 kodeksu karnego skarbowego<sup>4</sup>.

Odpowiedzialność Skarbu Państwa oceniana jest według przepisów prawa cywilnego o bezpodstawnym wzbogaceniu. Tak więc jeśli skutek wyroku w sprawie karnoskarbowej orzeczono przepadek przedmiotu, a następnie w postępowaniu przeciwko Skarbowi Państwa uznano, że Skarb Państwa uzyskał korzyść majątkową bez podstawy prawnej, to Skarb Państwa obowiązany będzie do wydania rzeczy w naturze, a gdyby to było niemożliwe, do zwrócenia jej wartości. Zgodnie z art. 27 kodeksu karnego wykonawczego egzekucję środka karnego przepadku przedmiotów prowadzi urząd skarbowy według przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, jeżeli kkw nie stanowi inaczej. Helsińska Fundacja Praw Człowieka pragnie zwrócić uwagę na treść art. 188 § 3 kodeksu karnego wykonawczego, zgodnie z którym przed przystąpieniem do przejęcia składników mienia urząd skarbowy nie ma obowiązku wcześniejszego wzywania osoby, u której się znajdują, do ich wydania. Oznacza to wyłączenie obowiązku wynikającego z art. 15 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. Nr 24 poz. 151) polegającego na obowiązku wierzyciela (w tym wypadku Skarbu Państwa) przesłania pisemnego upomnienia, zawierającego wezwanie do wykonania obowiązku z zagrożeniem skierowania sprawy na drogę postępowania egzekucyjnego. W ocenie Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka rozwiązanie to nie znajduje uzasadnienia w sytuacji dotyczących przepadku mienia osób nie będących jednocześnie sprawcami.

W ocenie Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka opiniowany projekt ustawy stanowi konieczne i niezwykle przydatne dla przejrzystości prawa wykonanie wyroku Trybunału Konstytucyjnego. Inicjatywa Senatu w zakresie wykonywania orzeczeń TK zasługuje na pełną aprobatę.

Jednocześnie Helsińska Fundacja Praw Człowieka pragnie zwrócić uwagę na konieczność kompleksowego przeanalizowania sytuacji osoby, która rości sobie prawo do rzeczy objętej przepadkiem. Z art. 64 ust. 1 Konstytucji RP wynika prawo do własności oraz

<sup>4</sup> Tak: T. Grzegorzczak, *Kodeks...*

innych praw majątkowych, natomiast zgodnie z ust. 2 podlegają one ochronie prawnej. Przepadek rzeczy niebędących własnością sprawcy powinien wiązać się z silnymi gwarancjami procesowymi umożliwiającymi ochronę praw podmiotowych dla osób trzecich. Dlatego też Helsińska Fundacja Praw Człowieka pragnie zwrócić uwagę Wysokiej Izby na inne problemy, które poruszył Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 11 maja 2010 r. i wiążące się z kształtem obecnych przepisów dotyczących przypadku przedmiotów w kodeksie karnym skarbowym.

**W imieniu Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka,**

*D* wyrażam *nie* zgodę,



Helśińska Fundacja Praw Człowieka  
PREZES ZARZĄDU  
*[Signature]*  
Danuta Przywara