POSTANOWIENIE Z DNIA 8 GRUDNIA 2004 R.
IV KK 126/04

Leśniczy Lasów Państwowych nie jest funkcjonariuszem publicznym w rozumieniu art. 115 § 13 k.k.

Przewodniczący: sędzia SN R. Malarski (sprawozdawca).
Sędziowie SN: K. Cesarz, E. Strużyna.
Prokurator Prokuratury Krajowej: W. Smardzewski.

Sąd Najwyższy w sprawie Edwarda Ł., oskarżonego z art. 231 § 1 k.k. po rozpoznaniu w Izbie Karnej na rozprawie w dniu 8 grudnia 2004 r., kasacji wniesionej przez pełnomocnika oskarżyciela posiłkowego Nadleśnictwa B. od wyroku Sądu Okręgowego w K. z dnia 30 grudnia 2003 r., zmieniającego wyrok Sądu Rejonowego w P. z dnia 30 września 2003 r.,

o d d a l i ł kasację (...).

U Z A S A D N I E N I E

Sąd Rejonowy w P., wyrokiem z dnia 30 września 2003 r., uznał Edwarda Ł. za winnego tego, że w 1999 r., jako leśniczy Lasów Państwowych, nie dopełniając swoich obowiązków, działał na szkodę interesu publicznego, to jest przestępstwa określonego w art. 231 § 1 k.k., i za to skazał go na karę roku pozbawienia wolności, której wykonanie warunkowo zawiesił na okres próby 3 lat, na podstawie art. 71 § 1 k.k.

wymierzył mu grzywnę w wysokości 50 stawek dziennych (każda w kwocie 20 zł) i na podstawie art. 72 § 2 k.k. zobowiązał go do naprawienia w całości szkody.

Sąd Okręgowy w K., po rozpoznaniu w dniu 30 grudnia 2003 r. apelacji obrońcy, zmienił zaskarżony wyrok w ten sposób, że „uniewinnił oskarżonego od zarzutu popełnienia przestępstwa z art. 231 § 1 k.k.”.

Kasację od prawomocnego wyroku sądu odwoławczego złożył pełnomocnik oskarżyciela posiłkowego Nadleśnictwa B., stawiając zarzut rażącego naruszenia prawa materialnego poprzez błędne przyjęcie, że leśniczy Lasów Państwowych nie jest funkcjonariuszem publicznym w rozumieniu art. 115 § 13 k.k. W konsekwencji zażądał uchylenia zaskarżonego wyroku i przekazania sprawy sądowi drugiej instancji do ponownego rozpoznania.

Prokurator Prokuratury Krajowej w odpowiedzi na kasację wniósł o jej oddalenie. Na rozprawie kasacyjnej dodał, że skarga kasacyjna jest bezzasadna w stopniu oczywistym.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Kasacja okazała się niezasadna.

1. Poza sporem pozostaje, że definicja funkcjonariusza publicznego podana w art. 115 § 13 k.k. tworzy zamknięty katalog. Dokonując analizy pojęcia „funkcjonariusz publiczny”, należy przede wszystkim mieć na względzie doniosłe konsekwencji prawne, jakie wynikają dla sprawcy w razie uznania, że jest on podmiotem przestępstwa indywidualnego określonego w art. 231 § 1 k.k. Z tych powodów, pamiętając o konstytucyjnej zasadzie *nullum crimen, nulla poena sine lege* (art. 42 ust.1), wykładnia kryteriów decydujących o uznaniu danej osoby za funkcjonariusza publicznego powinna być podporządkowana rygorom ścisłej wykładni.

Skarżący nie wskazał, treść którego punktu § 13 art. 115 k.k. przesądza o przynależności leśniczego Lasów Państwowych – wprost nie wymienionego, zresztą jak żaden z pracowników Służby Leśnej, w tym przepisie – do kręgu znaczeniowego nazwy „funkcjonariusz publiczny". Dlatego konieczne stało się scharakteryzowanie podmiotu, w którym oskarżony był zatrudniony, oraz rodzaju pełnionej przez niego służby w płaszczyźnie znamion wyszczególnionych w komentowanym przepisie.

2. W pierwszym rzędzie wypadało ukazać status prawny Państwowego Gospodarstwa Leśnego – Lasy Państwowe, w którym w charakterze leśniczego zatrudniony był oskarżony. Określa go ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz. U. z 2000 r., Nr 56, poz. 679 ze zm.). Według tego aktu prawnego, Lasy Państwowe są państwową jednostką organizacyjną nie wyposażoną w odrębną od Skarbu Państwa osobowość prawną (art. 32 ust. 1). Dysponują środkami niezbędnymi do prowadzenia wskazanej przez ustawę działalności i uczestniczą w obrocie gospodarczym jako jednostka Skarbu Państwa, który ponosi odpowiedzialność za jej zobowiązania. Dlatego gospodarka Lasów Państwowych jest poddana rygorom prawa budżetowego. W doktrynie uważa się, że w związku ze wskazaną formą powiązania z budżetem państwa możemy Lasy Państwowe zaliczyć do państwowych jednostek budżetowych (zob. C. Kosikowski: Polskie publiczne prawo gospodarcze, Warszawa 2001 , s. 288). Co prawda, po wejściu w życie ustawy o lasach pojawiły się poglądy, że organy administracji leśnej są terenowymi organami rządowej administracji specjalnej (zob. /red./ J. Bocia: Prawo administracyjne, Wrocław 1993, s. 97 – 98), to jednak w momencie, gdy ustawą z dnia 21 stycznia 2000 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem administracji publicznej (Dz. U. Nr 12, poz. 136) wyeliminowano dyrektorów regionalnych dyrekcji Lasów Państwowych z wykazu organów administracji rządowej niezespolonej, zapatrywanie to

straciło rację bytu. Skoro nadto żadnego z organów administracji leśnej nie sposób potraktować jako organu administracji rządowej zespolonej i administracji samorządowej, to nie ulega wątpliwości, że leśniczy Lasów Państwowych nie mógł zostać zaliczony ani do pracowników administracji rządowej, ani też do pracowników innego organu państwowego lub samorządu terytorialnego, przez który należy rozumieć wyodrębnioną jednostką organizacyjną aparatu państwowego pełniącego określone funkcje życia publicznego.

Poza granicami zainteresowania Sądu Najwyższego w niniejszej sprawie pozostawało kwestia związana z brzmieniem końcowego fragmentu przepisu art. 115 § 13 pkt 4 k.k. („... inna osoba w zakresie, w którym uprawniona jest do wydawania decyzji administracyjnych"), jako że regulacja ta nie miała żadnego odniesienia do poczynionych ustaleń faktycznych.

3. Administracja leśna stanowi specyficzny system, w którym współistnieją dwie sfery uprawnień – jedna wynikająca z przysługującego Skarbowi Państwa prawa własności, druga składająca się na władztwo administracyjne (zob. B. Wierzbowski: Prawo leśne [w:] Prawo rolne, A. Stelmachowski /red./, Warszawa 2003 , s. 456). Bezsporne zatem było, że Państwowe Gospodarstwo Leśne – Lasy Państwowe stanowi instytucję państwową w rozumieniu art. 115 § 13 pkt 6 k.k.

Za funkcjonariuszy publicznych mogą zastać uznani jednak tylko ci pracownicy instytucji państwowych, którzy zajmują stanowiska kierownicze. Co to jest zajmowanie „stanowiska kierowniczego", ustawa karna nie wyjaśnia, ale w nauce prawa karnego zwraca się uwagę, że przez ten zwrot należy rozumieć kierowanie całością lub wyodrębnionym działem danej instytucji, a nie pełnienie w niej jakichkolwiek funkcji kierowniczych (zob. A. Marek: Kodeks karny. Komentarz, Warszawa 2004, s. 342).

Termin „stanowisko kierownicze” funkcjonował przede wszystkim w ustawodawstwie z zakresu prawa pracy do czasu wejścia w życie gruntownej nowelizacji Kodeksu pracy, dokonanej przez ustawę z dnia 2 lutego 1996 r. (Dz. U. Nr 24, poz. 110) i został zastąpiony w art. 135 § 1 k.p. (ob. art. 151^4 k.p.) zwrotem „pracownicy zarządzający w imieniu pracodawcy zakładem pracy i kierownicy wyodrębnionych komórek organizacyjnych.” W nauce uznaje się, że obie grupy pracowników to nic innego jak dawniej istniejąca jedna grupa pracowników na stanowiskach kierowniczych i, że zakres tych grup powinien być bliżej sprecyzowany w przepisach szczegółowych (zob. K. Jaśkowski, E. Maniewska: Kodeks pracy. Komentarz, Karków 2004, s. 439). Według danych umieszczonych w raporcie o lasach struktura organizacyjna Lasów Państwowych obejmuje: a) Dyrekcję Generalną Lasów Państwowych, b) regionalne dyrekcje Lasów Państwowych w liczbie 17, c) nadleśnictwa w liczbie 439, d) zakłady o zasięgu krajowym w liczbie 5, e) zakłady usługowe o zasięgu regionalnym w liczbie 26 (zob. Lasy Państwowe. Raport roczny 2001, s. 4 – 5).

Skoro tak, to za osoby zajmujące stanowiska kierownicze w Lasach Państwowych, a więc konsekwentnie za funkcjonariuszy publicznych, uznać można tylko pracowników stojących na czele wymienionych placówek, wśród których – co trzeba podkreślić – brak leśnictw. Warto odnotować, że takie zapatrywanie prezentowane jest w literaturze przedmiotu (zob. W. Radecki: Status prawny służb i stron przyrodniczych, Prok. i Pr. 2001, Nr 9, s. 33; W. Radecki: Ustawa o lasach. Komentarz, Warszawa 2004, s. 171).

4. Jakkolwiek art. 47 ust. 2 pkt 2 w zw. z art. 48 ustawy o lasach uprawnia leśniczego do „nakładania oraz pobierania grzywien w drodze mandatu karnego”, to jednak nie jest to równoznaczne z „orzekaniem” w sprawach o wykroczenia. W art. 95 k.p.s.w., a także w dalszych przepisach rozdziału 17, mowa jest o nakładaniu grzywny w drodze mandatu karnego,

a nie o jej orzekaniu mandatem karnym. Zgodnie bowiem z art. 2 § 1 k.p.k., orzekanie w sprawach o wykroczenia następuje w postępowaniu zwyczajnym, przyspieszonym lub nakazowym, a więc w postępowaniu przed sądem a nie w postępowaniu mandatowym, prowadzonym przez organy pozasądowe. Postępowanie mandatowe nie jest postępowaniem, w którym orzeka się w sprawach o wykroczenia co do winy i kary. Jest ono zastępcze w stosunku do postępowania przed sądem, uwarunkowane wyrażeniem przez sprawcę zgody na dobrowolne poddanie się karze. Poddanie się karze w postępowaniu mandatowym jest więc tylko prawem, a nie obowiązkiem sprawcy wykroczenia (zob. T. Grzegorczyk: Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia. Komentarz, Warszawa 2003, s. 64).

5. Lasy Państwowe bez wątpienia nie są organem powołanym do ochrony bezpieczeństwa publicznego, które nie oznacza to samo, co porządek publiczny (zob. A. Zoll: Kodeks karny. Część ogólna. Komentarz, Kraków 2004, s. 1459). Tej oceny nie jest w stanie zmienić fakt, że w Lasach Państwowych utworzono Straż Leśną, która zajmuje się zwalczaniem przestępstw i wykroczeń w zakresie szkodnictwa leśnego oraz wykonywaniem innych zadań w zakresie ochrony mienia (art. 45 ust. 1 pkt 3 i art. 47 ust. 1 ustawy o lasach). W orzecznictwie ugruntowany jest pogląd, że w przepisie art. 115 § 13 pkt 7 k.k. chodzi o organ specjalnie powołany do ochrony bezpieczeństwa publicznego, a nie o instytucje, których tylko ubocznym zadaniem pozostaje przeciwstawianie się naruszeniom prawa w danej dziedzinie (zob. wyrok SN z dnia 21 września 1982 r., IV KR 178/82, OSNKW 1983, z. 4, poz. 22).

Tylko pomocniczy charakter wypadało przydać argumentacji, według której leśniczy nie jest funkcjonariuszem publicznym, bo gdyby tak było, to pozbawiona sensu byłaby treść art. 46 ust. 1 ustawy o lasach, iż pracownicy Służby Leśnej przy wykonywaniu czynności służbowych

korzystają z ochrony prawnej, przewidzianej w przepisach prawa karnego dla funkcjonariuszy publicznych. Niemniej należało podkreślić, że brak w art. 115 § 13 k.k. zapisu, jaki obecny był w art. 120 § 11 k.k. z 1969 r. (funkcjonariuszem publicznym jest „osoba korzystająca z mocy przepisu szczególnego z ochrony prawnej przewidzianej dla funkcjonariuszy publicznych”), oznacza, że definicja funkcjonariusza publicznego została w obowiązującym stanie prawnym zawężona w porównaniu z poprzednim. Nie wystarczy przeto przyznanie komuś ochrony prawnej przysługującej funkcjonariuszowi publicznemu, aby uznać go za funkcjonariusza publicznego; niezbędne jest ustalenie, że znajduje się on w którymś z punktów art. 115 § 13 k.k. (zob. wyrok SN z 27 listopada 2000 r., WKN 27/00, OSNKW 2001, z. 3- 4, poz. 21).

Konkludując: skoro leśniczy Lasów Państwowych nie odpowiada charakterystyce osób, o których mowa w art. 115 § 13 k.k. (nie zachodziła potrzeba czynienia rozważań pod kątem treści zawartych w punktach 1,2, 5 i 8), to brak podstaw, aby zaliczyć go do grona funkcjonariuszy publicznych. Ujmując rzecz lapidarniej: leśniczy Lasów Państwowych nie jest funkcjonariuszem publicznym w rozumieniu art. 115 § 13 k.k.

Dlatego kasację należało oddalić (art. 537 § 1 k.p.k.).