



FUNDACJA
IM. STEFANA
BATOREGO

ul. Sapieżyńska 10a
00-215 Warszawa
tel. |48-22| 5360200
fax |48-22| 5360220
batory@batory.org.pl
www.batory.org.pl



Program Przeciw Korupcji

Opinia prawna na temat zmiany przepisów kodeksu postępowania karnego w kierunku rozszerzenia katalogu podmiotów uprawnionych do złożenia zażalenia na postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania przygotowawczego oraz jego umorzeniu.

I. Opis problemu

Dość często zdarza się w praktyce, że osobą zawiadamiającą o przestępstwie jest osoba, która formalnie nie spełnia warunków uzyskania statusu pokrzywdzonego, a co za tym idzie niemająca tytułu do skutecznego złożenia środka odwoławczego w przypadku odmowy wszczęcia postępowania lub jego umorzenia. Dotyczy to na przykład pracowników instytucji publicznych, którzy zawiadamiają o zauważonych przez siebie nadużyciach i nieprawidłowościach. Pokrzywdzonym jest w takim wypadku dana instytucja, a zażalenie w jej imieniu może złożyć jej kierownik. Jednocześnie zdarza się, że kwestionowanie decyzji umarzających, które budzą wątpliwości, nie leży w interesie osób kierujących daną instytucją. Dotyczy to w szczególności tych skarg, w których pracownik wprost oskarża kierownika o nadużycia. Tym samym w przypadku wydania postanowienia o umorzeniu lub odmowie wszczęcia postępowania nikt z osób uprawnionych nie jest zainteresowany w złożeniu zażalenia. Przy dość częstym faktycznym oportunizmie prokuratury taka sytuacja skutecznie utrudnia wykrywanie przestępstw na szkodę instytucji publicznych, w tym przestępstw o charakterze korupcyjnym. Przyczynia się także do pogłębienia frustracji i poczucia bezradności osób widzących nieprawidłowości w instytucjach, w których pracują. Wzmacnia natomiast poczucie bezkarności wśród osób faktycznie winnych nieprawidłowości i nadużyć w instytucjach publicznych.

Podobnie wygląda sytuacja mieszkańców gminy lub miasta, którzy zawiadamiają prokuraturę o nieprawidłowościach w jednostkach samorządu terytorialnego. Prokuratura odmawia mieszkańcom danej gminy statusu pokrzywdzonych i w konsekwencji odrzuca zażalenia na postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania lub jego umorzeniu. Sytuacja taka rodzi w mieszkańcach gminy rozgoryczenie i poczucie bezradności płynące z faktu, że nie mają wpływu na marnotrawienie ich własnego mienia.

Wydaje się, że aktualny stan prawny ogranicza możliwość weryfikowania decyzji organu prowadzącego postępowanie przygotowawcze, które budzą wątpliwości, co w konsekwencji przekłada się na uniemożliwienie lub co najmniej utrudnienie zwalczania nadużyć w instytucjach publicznych. Stąd propozycje zmian legislacyjnych, które mają prowadzić do poszerzenia katalogu osób uprawnionych do złożenia zażalenia na postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania lub o jego umorzeniu.

II. Obecny stan prawny

W aktualnym stanie prawnym przepisem ustalającym zakres podmiotów uprawnionych do złożenia zażalenia na postanowienie o odmowie wszczęcia śledztwa lub o jego umorzeniu jest art. 306 § 1 kpk:

„Pokrzywdzonemu oraz instytucji wymienionej w art. 305 § 4 kpk przysługuje zażalenie na postanowienie o odmowie wszczęcia śledztwa, a stronom – na postanowienie o jego umorzeniu. Uprawnionym do złożenia zażalenia przysługuje prawo przejrzenia akt.”

Z powyższego przepisu wynika, że do złożenia zażalenia na odmowę wszczęcia postępowania są następujące podmioty:

- instytucja państwowa, samorządowa lub społeczna, która zawiadomiła o przestępstwie (art. 305 § 4 kpk) oraz
- pokrzywdzony.

Natomiast zażalenie na umorzenie postępowania złożyć mogą strony (w tym także oczywiście pokrzywdzony).

Analizując przepis art. 306 § 1 kpk warto szczególną uwagę poświęcić pojęciu pokrzywdzonego. Definicję pokrzywdzonego zawiera art. 49 kpk:

„§ 1. Pokrzywdzonym jest osoba fizyczna lub prawna, której dobro prawne zostało bezpośrednio naruszone lub zagrożone przez przestępstwo.

§ 2. Pokrzywdzonym może być także instytucja państwowa, samorządowa lub społeczna, choćby nie miała osobowości prawnej.

§ 3. Za pokrzywdzonego uważa się zakład ubezpieczeń w zakresie, w jakim pokrył szkodę wyrządzoną pokrzywdzonemu przez przestępstwo lub jest zobowiązany do jej pokrycia.

§ 3a. W sprawach o przestępstwa przeciwko prawom osób wykonujących pracę zarobkową, o których mowa w art. 218 – 221 oraz art. 225 § 2 Kodeksu karnego, organy Państwowej Inspekcji Pracy mogą wykonywać prawa pokrzywdzonego, jeżeli w zakresie swego działania ujawniły przestępstwo lub wystąpiły o wszczęcie postępowania.

§ 4. W sprawach o przestępstwa, którymi wyrządzono szkodę w mieniu instytucji państwowej, samorządowej lub społecznej, jeżeli nie działa organ pokrzywdzonej instytucji, prawa pokrzywdzonego mogą wykonywać organy kontroli państwowej, które w zakresie swojego działania ujawniły przestępstwo lub wystąpiły o wszczęcie postępowania.”

Zarówno w orzecznictwie jak i w literaturze przyjmuje się, że zawarta w kpk definicja pokrzywdzonego ma charakter materialnoprawny, a nie procesowy. Przy obecnej treści cytowanego wyżej unormowania (art. 49 kpk) jest to właściwie jedyna możliwość interpretacji. Przepis ten bowiem sprowadza interes prawny pokrzywdzonego do jego dobra chronionego prawem (w przypadku prawa karnego - przepisem prawa karnego materialnego). Dlatego też Sąd Najwyższy kieruje się w swoim orzecznictwie, dotyczącym omawianej kwestii, analizą przepisów kodeksu karnego, a w szczególności ustaleniem dobra chronionego przez konkretny przepis. I tak np. w postanowieniu z dn. 15.09.1999, (I KZP 26/99, OSNKW 1999/11-12/69) Sąd Najwyższy przyjął, że *„pokrzywdzonym może być w procesie karnym jedynie ten, kogo przestępstwo dotyka bezpośrednio, naruszając lub zagrażając w taki sposób jego dobru prywatnemu, chronionemu przez naruszony przez sprawcę przepis”*.

Sąd Najwyższy widząc jednak ułomność takiego zawężenia kategorii osób pokrzywdzonych dopuszcza do rozszerzenia pojęcia dobra prawnego. Dotyczy to zwłaszcza tych rodzajów przestępstw, których dobro chronione jest bardziej abstrakcyjne (np. przestępstwa przeciwko wymiarowi sprawiedliwości). Tak np. w jednym ze swych postanowień Sąd Najwyższy stwierdził:

*„Ocenę, czy doszło do bezpośredniego naruszenia lub zagrożenia dobra prawnego danego podmiotu należy zatem opierać na analizie okoliczności każdego czynu będącego przedmiotem postępowania. Konieczne jest ustalenie w każdym jednostkowym wypadku naruszenia normy karnej zakresu ochrony i poszukiwanie związku pomiędzy znamionami czynu a zagrożeniem dobra prawnego konkretnego podmiotu. W świetle przytoczonego przykładu nie traci aktualności stanowisko Sądu Najwyższego przyjęte w uchwale połączonych Izb Karnej i Wojskowej z dnia 26 listopada 1976 r. (VI KZP 11/75, OSNKW 1-2/77, poz. 1) i wyrażone w następującej tezie: <<o tym, kto jest osobą pokrzywdzoną w konkretnej sprawie decyduje dobro prawne tej osoby naruszone lub zagrożone przez sprawcę czynu, i to w sposób bezpośredni (...), **choćby nie wynikało to wprost z opisu tego czynu i jego kwalifikacji prawnej** (podkreślenie moje – PK). Owa bezpośredniość wchodzi w grę także wtedy, gdy przedmiotem ochrony jest wprawdzie dobro ogólniejszej natury, ale naruszenie lub zagrożenie tego dobra powoduje również bezpośrednio pokrzywdzenie indywidualnej osoby.>> W przypadku przestępstwa skutkowego pokrzywdzonym może być tylko ten podmiot, którego bezpośrednio dotyczy skutek stanowiący znamię przestępstwa. Innej oceny wymaga natomiast problem bezpośredniego pokrzywdzenia w świetle znamion przestępstwa formalnego.” (postanowienie SN z dn. 23 IV 2002 r. I KZP 10/02).*

Warto też zauważyć, że Sąd Najwyższy godzi wąską interpretację art. 49 § 1 kpk z dążeniem do stanu, aby nikt, kto został pokrzywdzony, nie utracił możliwości dochodzenia swoich praw:

*„Sąd Najwyższy doszedł do przekonania, że przepis art. 49 § 1 kpk powinien być interpretowany wąsko, a zatem pojęcie pokrzywdzonego relatywizuje się jedynie do zespołu znamion przestępstwa będącego przedmiotem postępowania. Nie ma przy tym decydującego znaczenia to, czy fakt pokrzywdzenia konkretnej osoby fizycznej lub prawnej został uzewnętrzniiony w opisie czynu zarzucanego sprawcy, a niekiedy nawet w przyjętej kwalifikacji prawnej. **Nie może mieć przy tym znaczenia to, czy dobro prawne naruszone lub zagrożone przez przestępstwo jest głównym czy też ubocznym przedmiotem ochrony na tle konkretnej normy prawnej.** (podkreślenie moje – PK). Pokrzywdzonym może być również taka osoba, której dobro prawne zostało naruszone lub zagrożone przez czyn stanowiący element przestępstwa ciągłego lub czyn współlukarany” (uchwała SN z dn. 15 IX 1999 r., I KZP 26/99).*

Innym przykładem szerokiej interpretacji pojęcia pokrzywdzonego jest treść uchwały Sądu Najwyższego z dn. 23 X 2003 r. (I KZP 29/03):

„Zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie trafnie zwraca się uwagę, że niektóre przepisy mają podwójny przedmiot ochrony i sam fakt skierowania przestępstwa przeciwko dobru ogólnemu nie wyłącza uznania za pokrzywdzoną osoby fizycznej, gdy jednocześnie z dobrem ogólnym również jej dobro prawne zostało bezpośrednio naruszone (por. m.in. W. Daszkiewicz: Nowa kodyfikacja karna. Krótkie komentarze, s. 153; W. Posnow, op. cit., s. 20). (...) Także w odniesieniu do przestępstw skierowanych przeciwko wymiarowi sprawiedliwości (fałszywe oskarżenie, zatajenie dowodów niewinności, a nawet fałszywe

zeznania) doktryna dopuszcza możliwość jednoczesnego występowania naruszonego dobra ogólnego oraz indywidualnego dobra prawnego konkretnej osoby (W. Daszkiewicz, *op. cit.*, s. 153, W. Posnow, *op. cit.*, s. 20-21, L. Falandysz: *Pokrzywdzony w prawie karnym i wiktymologii*, Warszawa 1980, s. 3) (...) ograniczenie się do ustalenia jednego – głównego lub indywidualnego przedmiotu ochrony danego przepisu prawa materialnego może okazać się niewystarczające dla właściwego zakreślenia kręgu podmiotów, których dobro prawne zostało naruszone lub zagrożone.”

Jak widać Sąd Najwyższy stara się jak najszerzej interpretować pojęcie „dobra bezpośrednio naruszonego lub zagrożonego przez przestępstwo”, tak aby nie zawęzić nadmiernie kategorii osoby pokrzywdzonej, co niestety nie zawsze znajduje odzwierciedlenie w postanowieniach prokuratur i sądów rejonowych. Jednak nawet najszerza interpretacja przepisu musi pozostawać w zgodzie z jego treścią. Z przepisu art. 49 kpk nie da się więc wyinterpretować (bez naruszenia zasad wykładni prawa), że pokrzywdzonym może być osoba, której dobro prawne nie zostało naruszone lub zagrożone w ogóle albo zostało naruszone lub zagrożone, ale tylko pośrednio. Inaczej pojęcie osoby pokrzywdzonej zatraciłoby jakiegokolwiek znaczenie.

Tym samym nie sposób przez wykładnię rozszerzającą pojęcia pokrzywdzonego rozwiązać problemu zarysowanego w punkcie I opinii. Wydaje się, że możliwości interpretacyjne tego pojęcia osiągnęły kres.

III. Propozycje zmian legislacyjnych

Tak więc w celu rozwiązania opisanego w punkcie I problemu konieczne są zmiany legislacyjne.

Projektodawcy proponują dwa alternatywne rozwiązania:

1. poszerzenie katalogu osób uprawnionych do złożenia zażalenia wskazanych w art. 306 kpk albo
2. poszerzenie katalogu osób, mogących wykonywać prawa pokrzywdzonego, zawartego w art. 49 kpk .

Ad. 1. Poszerzenie katalogu osób uprawnionych do złożenia zażalenia wskazanych w art. 306 kpk

W pierwszym wariantcie poszerzeniu uległby krąg podmiotów uprawnionych do złożenia zażalenia na odmowę wszczęcia oraz umorzenie postępowania poprzez wprowadzenie stosownej zmiany w art. 306 § 1 kpk:

Art. 306. §1 „Pokrzywdzonemu, osobie oraz instytucji, o których mowa w art. 305 §4 przysługuje zażalenie na postanowienie o odmowie wszczęcia śledztwa, a stronom oraz osobie i instytucji, o których mowa w art. 305 §4 – na postanowienie o jego umorzeniu. Uprawnionym do złożenia zażalenia przysługuje prawo przejrzania akt.”

Zmiana ta polega na dodaniu do obecnej treści art. 306 § 1 kpk słowa „osobie”. Ta „osoba”, w myśl art. 305 kpk to „osoba, która złożyła zawiadomienie o przestępstwie”.

Ad. 2. Poszerzenie katalogu osób, mogących wykonywać prawa pokrzywdzonego, zawartego w art. 49 kpk

Drugi wariant przewiduje uzupełnienie art. 49 kpk o § 3b oraz § 3c – oba wzorowane na § 3a. Zgodnie z § 3b prawa pokrzywdzonych mogłyby wykonywać osoby zatrudnione w instytucjach publicznych oraz podmiotach gospodarczych, w których doszło do nadużyć, o ile powiadomiły one organy ścigania. Natomiast na podstawie § 3c – do tego grona zaliczaliby się mieszkańcy jednostek samorządu gminnego zawiadamiający o nieprawidłowościach w swoim miejscu zamieszkania. Poniżej przedstawione zostały proponowane redakcje obu przepisów:

„Art. 49 § 3b. W sprawach o przestępstwa przeciwko działalności instytucji państwowych oraz samorządu terytorialnego, o których mowa w art. 222 – 231 Kodeksu karnego, w sprawach o przestępstwa przeciwko wiarygodności dokumentów, o których mowa w art. 270 - 277 Kodeksu karnego, w sprawach o przestępstwa przeciwko mieniu, o których mowa w art. 278 - 295 Kodeksu karnego, oraz w sprawach o przestępstwa przeciwko obrotowi gospodarczemu, o których mowa w art. 296 - 309 Kodeksu karnego, osoby zatrudnione w podmiotach posiadających status pokrzywdzonych mogą wykonywać prawa pokrzywdzonego, jeżeli ujawniły przestępstwo lub wystąpiły o wszczęcie postępowania.”

Pomimo że dobra osoby zatrudnionej w podmiocie będącym pokrzywdzony przestępstwem nie zostają w sposób bezpośredni zagrożone lub naruszone, wykonywanie praw pokrzywdzonego w pierwszej kolejności uzasadnia fakt, iż osoby te jako funkcjonujące wewnątrz danej instytucji, posiadają dobrą orientację, co do mechanizmu nadużycia. Po drugie w pewnym sensie zwiększenie pola aktywności tych osób w postępowaniu przygotowawczym chroni ich interesy. Z doświadczenia wynika bowiem, że niezwykle często osoby zawiadamiające o nieprawidłowościach w swoim miejscu pracy tracą zatrudnienie. Toczące się postępowanie karne wzmacnia pozycję pracownika w stosunkach z pracodawcą w tym zakresie. Stąd być może również z tego powodu osoby te powinny mieć prawo do kwestionowania wadliwych postanowień organów ścigania.

„Art. 49 § 3c. W sprawach o przestępstwa przeciwko działalności instytucji państwowych oraz samorządu terytorialnego, o których mowa w art. 222 – 231 Kodeksu karnego, w sprawach o przestępstwa przeciwko wiarygodności dokumentów, o których mowa w art. 270 - 277 Kodeksu karnego, w sprawach o przestępstwa przeciwko mieniu, o których mowa w art. 278 - 295 Kodeksu karnego, w sprawach o przestępstwa przeciwko obrotowi gospodarczemu, o których mowa w art. 296 – 309 Kodeksu karnego, w których pokrzywdzonym jest jednostka samorządu terytorialnego albo jej jednostka organizacyjna, mieszkańcy tej jednostki mogą wykonywać prawa pokrzywdzonego, jeżeli ujawnili przestępstwo lub wystąpili o wszczęcie postępowania.”

Często osobami, które sygnalizują nieprawidłowości w samorządzie są obok osób motywowanych obroną własnych interesów prawnych, również działacze lokalnych stowarzyszeń lub grup nieformalnych, dziennikarze mediów lokalnych radni opozycyjni lub zwykli mieszkańcy, którzy nie chcą biernie obserwować marnotrawienia środków budżetowych lub innego rodzaju naruszeń. Pomimo że w tych wypadkach czyn zabroniony nie narusza ani nie zagraża w sposób bezpośredni dobrom wymienionych osób, to wydaje się zasadne przyznanie im uprawnienia do podważania budzących wątpliwości decyzji kończących postępowanie przygotowawcze. Z jednej strony można zaobserwować, że osoby te w sposób bardzo uważny przyglądają się działaniom władz samorządowych, a w związku

z tym posiadają drobiazgową wiedzę w tym zakresie. Z drugiej strony trzeba mieć na uwadze potrzebę wzmocnienia aktywnych postaw społeczności lokalnych oraz interes mieszkańców w rzetelnym gospodarowaniu budżetem wspólnoty samorządowej, który w istotnej części pochodzi z podatków od osób fizycznych i prawnych.

IV. Ocena propozycji zmian legislacyjnych

Na wstępie trzeba zaznaczyć, że obecny stan prawny nie jest zadowalający i zmiany w nim są niezbędne przede wszystkim ze względu na skuteczność ścigania typów przestępstw, których przedmiot ochrony jest abstrakcyjny i w związku z tym nie można precyzyjnie wskazać pokrzywdzonego. Konieczność rozszerzenia kręgu podmiotów mogących skutecznie złożyć zażalenie na odmowę wszczęcia postępowania lub jego umorzenie dotyczy także przestępstw, których ściganiem przedstawiciel potencjalnego pokrzywdzonego nie jest zainteresowany (np. przestępstw o charakterze korupcyjnym). Skuteczność ścigania przestępstw przez organy prokuratury jest zależna między innymi od świadomości możliwości skontrolowania ich działań przez prokuratora nadrzędnego, a w ostateczności sądu rejonowego. Świadomość braku kontroli w znakomity sposób przyczynia się do mniejszej staranności w wykonywaniu obowiązków służbowych i w związku z tym częstego zaniedbywania postępowania przygotowawczego. Instrumentem sprawowania kontroli nad prawidłowością tego postępowania jest właśnie instytucja zażalenia. Ustawodawca powinien zatem dążyć do takiego ukształtowania przepisów kodeksu postępowania karnego, by złożenie zażalenia na postanowienie prokuratora było zawsze możliwe. Tym samym powinien tak sformułować krąg podmiotów uprawnionych do złożenia zażalenia, by wyeliminować przypadki istnienia typów przestępstw, w których zażalenie nie może zostać złożone ze względu na brak osoby uprawnionej.

Omawiane propozycje zmian wychodzą naprzeciw takiemu rozumowaniu i wynikają z doświadczenia faktycznego oportunistów organów prokuratury. Oba warianty zmierzają do tego samego – poszerzenia kręgu osób uprawnionych do złożenia zażalenia na odmowę wszczęcia postępowania lub na jego umorzenie. Różnią się przede wszystkim skalą rozszerzenia. Wariant pierwszy rozciąga możliwość składania zażalenia na wszystkie osoby, które złożyły doniesienie o popełnieniu przestępstwa – tworzy więc nową kategorię (obok pokrzywdzonych) osób uprawnionych. Wariant drugi pozwala wejść w rolę pokrzywdzonego osobom, które są związane zatrudnieniem lub zamieszkaniem z jednostką pokrzywdzoną.

Oba rozwiązania rozszerzając zakres podmiotów uprawnionych do złożenia zażalenia na odmowę wszczęcia postępowania lub na jego umorzenie zwiększają również, co oczywiste, pole do nadużywania tego środka zaskarżenia w przypadkach bezzasadnych. Wydaje się jednak, że konieczność zwalczania przestępstw przeważa w tym wypadku nad zwiększeniem pracy prokuratur i sądów. Nie bez znaczenia jest również fakt, że sfrustrowane odmową przyjęcia zażalenia osoby, które w obecnym stanie prawnym nie mają legitymacji do złożenia zażalenia, odwołują się od orzeczeń odmawiających im prawa do złożenia zażalenia – próbując udowodnić, że są osobami pokrzywdzonymi. Rozpatrywanie takich zażeń również przysparza pracy ww. instytucjom.

Ad. 1. Poszerzenie katalogu osób uprawnionych do złożenia zażalenia wskazanych w art. 306 kpk.

Jak już wspomniano ten wariant propozycji zmiany przepisów kodeksu postępowania karnego tworzy nową kategorię podmiotów uprawnionych do złożenia zażalenia na odmowę wszczęcia postępowania lub na jego umorzenie. Ponadto obejmuje swoim działaniem wszystkie typy czynów zabronionych. Taki zapis powoduje wątpliwość, czy omawiany projekt regulacji nie idzie zbyt daleko. Zgodnie bowiem z intencją projektodawców uprawnienie nowego podmiotu do składania zażalenia ma stanowić zabezpieczenie na wypadek braku chęci składania takiego zażalenia przez osobę faktycznie pokrzywdzoną przestępstwem.

W tym miejscu trzeba wskazać że typy przestępstw określone w kodeksie karnym i w przepisach pozakodeksowych chronią dobra różnych podmiotów. Wyróżnić możemy przestępstwa skierowane przeciwko dobrom osób fizycznych, przeciwko dobrom osób prawnych lub instytucji publicznych, a także przeciwko dobrom abstrakcyjnym, które nie mają żadnego skonkretyzowanego pokrzywdzonego. Bez wątplenia proponowany przepis dobrze rozwiązuje problem podmiotów uprawnionych do złożenia zażalenia na odmowę wszczęcia postępowania lub jego umorzenie w przypadku przestępstw przeciwko dobrom abstrakcyjnym. Wątpliwości mogą pojawić się natomiast w wypadku przestępstw skierowanych przeciw dobrom instytucji publicznej lub osoby prawnej. W takim przypadku, w świetle art. 51 § 1 kpk, czynności procesowych powinien dokonywać organ uprawniony do działania w jej imieniu. Dotyczy to także składania zażalenia na odmowę wszczęcia postępowania lub jego umorzenie. Proponowany przepis ma na celu zapobieżenie sytuacji, w której w wyniku rozbieżności interesów podmiotu pokrzywdzonego z interesami jego przedstawiciela, ten ostatni nie będzie chciał złożyć zażalenia. Ten brak chęci może być spowodowany np. uczestnictwem w popełnieniu przestępstwa lub korupcją. Może być jednak również tak, że niechęć do składania środka zaskarżenia spowodowana będzie jak najbardziej właściwie pojmowanym interesem podmiotu pokrzywdzonego (np. szkodzący firmie niedobry rozgłos, oczywista niesłuszność zażalenia). W takim przypadku trzeba rozważyć, czy wyposażenie każdej osoby, która zgłosiła podejrzenie popełnienia przestępstwa, w uprawnienie składania zażalenia na odmowę wszczęcia postępowania lub jego umorzenie jest rzeczywiście korzystne, tak dla podmiotu pokrzywdzonego, jak i dla wymiaru sprawiedliwości. Można założyć, że w instytucji państwowej lub samorządowej nie istnieje kolizja między dobrem instytucji a przejrzystością jej działań, albo też, że transparentność działań takiej instytucji jest wartością nadrzędną nad wszelkimi innymi wartościami. W przypadku instytucji społecznej nie jest już to takie oczywiste. Gdy rzecz dotyczy spółki staje się to jeszcze bardziej problematyczne. Wydaje się, że w tym zakresie wystarczającą regulacją są przepisy kodeksu spółek handlowych.

Niewłaściwe skutki będzie miało proponowane rozwiązanie w przypadku przestępstw popełnianych przeciwko dobrom osób fizycznych. Kreując nowy podmiot uprawniony do złożenia zażalenia na odmowę wszczęcia postępowania lub jego umorzenie rozwiązanie to uczynić może osobę faktycznie pokrzywdzoną zakładnikiem osoby zawiadamiającej o przestępstwie. Można sobie bowiem wyobrazić sytuację, w której matka ofiary pobicia składa zawiadomienie o popełnieniu przestępstwa, a następnie wnosi środki zaskarżenia, mimo iż pokrzywdzony sobie tego nie życzy ze względu na traumatyczne przeżycia związane z popełnieniem na nim przestępstwa. W takich przypadkach chęć wykrycia sprawców musi ustąpić woli osoby pokrzywdzonej.

Trzeba przy tym zwrócić uwagę, że i obecnie obowiązujące rozwiązanie (art. 306 § 1 kpk) może powodować zastrzeżenia związane z kolizją interesów pokrzywdzonego z interesami instytucji państwowych, samorządowych i społecznych, które złożyły zawiadomienie o przestępstwie. Ich uprawnień odnośnie składania zażalenia na odmowę wszczęcia postępowania lub jego umorzenie dotyczą te same, podniesione wyżej, uwagi. Przy okazji warto zauważyć, że ustawodawca inaczej traktuje osobę fizyczną, która złożyła zawiadomienie o przestępstwie, niż instytucje publiczne, które to uczyniły. Co prawda w myśl art. 305 § 4 kpk osoba fizyczna jest zawiadamiana o odmowie wszczęcia śledztwa lub jego umorzeniu, ale nie przysługuje jej prawo do złożenia zażalenia. Tym samym ustawodawca traktuje instytucję państwową, samorządową i społeczną w sposób uprzywilejowany. Wynikać to może z większej, zdaniem ustawodawcy, obliczalności i przewidywalności instytucji publicznej, a tym samym chronić ma organy ścigania i wymiar sprawiedliwości przed doniesieniami pochodzącymi od osób niezrównoważonych psychicznie lub o osobowości pieniaczej.

Wskazane wady proponowanego wariantu zmiany legislacyjnej można skorygować lub nawet zlikwidować poprzez wprowadzenie do niego zmiany, polegającej na ograniczeniu katalogu przestępstw, przy ściganiu których możliwe byłoby wprowadzenie nowego podmiotu uprawnionego do złożenia zażalenia na odmowę wszczęcia postępowania lub jego umorzenie. W żadnym razie nie powinna ta nowa instytucja dotyczyć przestępstw skierowanych przeciwko dobrom osób fizycznych.

Omawiany wariant ma też oczywiste zalety. Należy do nich generalne podejście do problemu i uniknięcie dzięki temu kazuistycznego wyliczania kategorii przestępstw, w których stosować by się miało inne zasady proceduralne. Takie wyliczenie byłoby zazwyczaj niekompletne (ze względu na liczbę przestępstw pozakodeksowych i wprowadzanie nowych typów czynów zabronionych), a katalog przestępstw poddanych odrębnemu reżimowi prawnemu zawsze budziłby kontrowersje.

Inną zaletą jest zrównanie pozycji prawnej osoby fizycznej, która złożyła zawiadomienie o popełnieniu przestępstwa z instytucją państwową, samorządową i społeczną, która zachowała się tak samo. Dodać przy tym należy, że art. 304 § 1 kpk nakłada na każdą osobę fizyczną społeczny obowiązek zawiadomienia o popełnieniu przestępstwa ściganego z urzędu. Ustawodawca nakłania zatem obywateli do aktywności w zwalczaniu przestępczości. Nie powinien więc oczekiwać, że aktywny obywatel zdusi w sobie podjętą inicjatywę i nie będzie się interesował postępowaniem śledztwa. Zwłaszcza, jeżeli decyzję o zgłoszeniu przestępstwa podjął mimo obaw, czy nie sprowadzi tym na siebie kłopotów. Naturalnym przejawem jego dalszej aktywności jest złożenie zażalenia na odmowę wszczęcia postępowania lub jego umorzenie.

Ad. 2. Poszerzenie katalogu osób, mogących wykonywać prawa pokrzywdzonego, zawartego w art. 49 kpk

Drugi wariant proponowanych zmian pozwala, jak już wyżej wspomniano, wejść w rolę pokrzywdzonego osobom, które są związane, zatrudnieniem lub zamieszkaniem, z jednostką pokrzywdzoną. Jest to rozwiązanie wzorowane na § 3a art. 49 kpk, ale faktycznie całkowicie sprzeczne z jego intencją. Ustawodawca dodając do art. 49 kpk § 3a miał na celu wzmoczenie skuteczności ochrony dóbr osób wykonujących pracę zarobkową w sprawach o przestępstwa przeciwko prawom pracownika przez stworzenie możliwości działania instytucji państwowej, jaką jest Państwowa Inspekcja Pracy. Natomiast projektodawca zmiany

legislacyjnej proponuje rzecz odwrotną – wzmocnienie ochrony dóbr instytucji publicznej przez umożliwienie działania osobom fizycznym i to najczęściej wbrew woli osób uprawnionych do reprezentowania tej instytucji.

Do realizacji celu przewidzianego przez projektodawcę zmiany legislacyjnej obecny ustawodawca stworzył inny przepis - § 4 art. 49 kpk, który upoważnia inne podmioty (w tym wypadku organy kontroli państwowej) do występowania w charakterze „quasi-pokrzywdzonego”, „jeżeli nie działa organ pokrzywdzonej instytucji”. Analiza tego przepisu wskazuje, że również on nie w pełni odpowiada założonemu celowi. Nie pozwala właściwie na działanie innemu podmiotowi niż organ instytucji pokrzywdzonej, gdy tenże organ tylko markuje swoje działanie. Np. wtedy, gdy podejmuje się złożenia zażalenia na odmowę wszczęcia postępowania lub jego umorzenie w taki sposób, by umieścić w zażaleniu tylko argumenty nieistotne i nie mogące przynieść zmiany treści postanowienia. Co więcej § 4 art. 49 kpk upoważnia do działania „za pokrzywdzonego” tylko inną instytucję państwową, a pomija prawa osób fizycznych, mogących być żywotnie zainteresowanymi w rozstrzygnięciu danej sprawy. Słusznie więc projektodawca zmian legislacyjnych nie podąża tropem tego rozwiązania.

Omawiany w tym miejscu drugi wariant zmian legislacyjnych idzie dużo bliżej niż wariant pierwszy. Po pierwsze ogranicza, w stosunku do wariantu pierwszego, grupę podmiotów upoważnionych do składania zażalenia na odmowę wszczęcia postępowania lub jego umorzenie do osób zatrudnionych w podmiotach posiadających status pokrzywdzonych (§ 3b) lub mieszkańców pokrzywdzonej jednostki samorządu terytorialnego (§ 3c). Po drugie ogranicza katalog przestępstw, których taka zmiana dotyczy.

Odnosząc się do pierwszego z tych ograniczeń stwierdzić trzeba, że nie wydaje się ono słuszne. Pozostaje oczywiście ważnym argumentem, że to właśnie osoba zatrudniona w danej jednostce i interesująca się jej działalnością najlepiej zna panujące w niej stosunki i mechanizmy ewentualnego nadużycia. To samo dotyczy opozycyjnych radnych lub działaczy i dziennikarzy lokalnych. Nie wydaje się jednak niemożliwe, by nieprawidłowości i nadużycia w jednostce samorządu terytorialnego wytropił dziennikarz prasy ogólnopolskiej lub polityk szczebla centralnego. W chwili, gdy któryś z nich złoży zawiadomienie o popełnieniu przestępstwa, pozbawiony będzie, w myśl projektu, możliwości złożenia środka odwoławczego od postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania lub jego umorzeniu. Dotyczyć to może także np. członków rodzin lub przyjaciół pracowników pokrzywdzonej instytucji, którzy z racji bliskich kontaktów z osobą zatrudnioną w tejże instytucji dobrze znają panujące w niej stosunki. Takie wyłączenie nie wydaje się celowe ze względu na powód wprowadzenia proponowanej zmiany legislacyjnej, jakim jest zwiększenie skuteczności ścigania niektórych przestępstw.

Drugie ograniczenie proponowane w omawianym wariantcie zmiany legislacyjnej wydaje się natomiast bardzo słuszne. Odnieść się w tym miejscu trzeba do uwag zawartych przy omawianiu pierwszego wariantu proponowanych zmian. Niektóre z typów przestępstw – w szczególności te, które służą ochronie dóbr osób fizycznych, nie nadają się po prostu do nowelizacji przewidzianej w pierwszym wariantcie. Osoby pokrzywdzone przestępstwem mogłyby bowiem zostać potraktowane instrumentalnie przez osoby mające prawo do złożenia zażalenia.

Osobną kwestią pozostaje, czy katalog przestępstw proponowanych przez projektodawców w omawianym wariantcie jest wystarczający. Zawiera on bowiem przestępstwa przeciwko

działalności instytucji państwowych oraz samorządu terytorialnego (art. 222 – 231 kk), przestępstwa przeciwko wiarygodności dokumentów (art. 270 – 277 kk), przestępstwa przeciwko mieniu (art. 278 – 295 kk) oraz przestępstwa przeciwko obrotowi gospodarczemu (art. 296 – 309 kk). Ten zakres przestępstw, których zasady ścigania miałyby zostać zmienione, wynika w oczywisty sposób z przedmiotu zainteresowania projektodawcy. Trzeba mieć jednak na względzie, że zmiana legislacyjna, zwłaszcza tak ważnego aktu normatywnego, jakim jest kodeks, powinna mieć charakter możliwie kompleksowy i uwzględniający całość zagadnień związanych z przedmiotową zmianą. Dlatego też warto być może rozważyć rozszerzenie katalogu przestępstw na inne ich kategorie (np. niektóre przestępstwa z rozdziału XXX Kodeksu karnego – Przestępstwa przeciwko wymiarowi sprawiedliwości, niektóre przestępstwa z rozdziału XXXI Kodeksu karnego – Przestępstwa przeciwko wyborom i referendum, niektóre przestępstwa z rozdziału XXXII Kodeksu karnego – Przestępstwa przeciwko porządkowi publicznemu, niektóre przestępstwa z rozdziału XXXIII Kodeksu karnego – Przestępstwa przeciwko ochronie informacji, a także być może inne).

Warto także zauważyć, że niektóre typy przestępstw zawarte w projekcie nowelizacji (np. art. 222 i 223) nie powinny się znaleźć w proponowanym katalogu ze względu na wzmiankowaną już wyżej kolizję interesu pokrzywdzonego z interesem osoby składającej zawiadomienie o popełnieniu przestępstwa.

V. Podsumowanie

Jak widać zatem, oba proponowane rozwiązania mają trochę wad i trochę zalet. Zdecydowanie lepszy wydaje się jednak wariant drugi. Elementem, który przeważa na jego korzyść, jest brak możliwości kolizji między interesem pokrzywdzonego a interesem składającego zażalenie.

Być może dałoby się wszakże stworzyć z obu wariantów koncepcję kompromisową – pozbawioną większości wad i mającą większość zalet obu zgłoszonych propozycji. Można bowiem przyjąć, że optymalne rozwiązanie powinno zawierać trzy elementy:

- a) pozwalać maksymalnej liczbie osób zainteresowanych złożyć zażalenie na odmowę wszczęcia postępowania lub jego umorzenie,
- b) dotyczyć możliwie największej grupy przestępstw,
- c) nie powodować kolizji między interesem pokrzywdzonego a interesem składającego zażalenie.

Propozycja takiego przepisu mogłaby być następująca:

Art. 306 § 2

„W sprawach o przestępstwa przeciwko działalności instytucji państwowych oraz samorządu terytorialnego, o których mowa w art. 222 – 231 Kodeksu karnego, w sprawach o przestępstwa przeciwko wiarygodności dokumentów, o których mowa w art. 270 - 277 Kodeksu karnego, w sprawach o przestępstwa przeciwko mieniu, o których mowa w art. 278 - 295 Kodeksu karnego, oraz w sprawach o przestępstwa przeciwko obrotowi gospodarczemu, o których mowa w art. 296 - 309 Kodeksu karnego, prawo do złożenia zażalenia na postanowienie o odmowie wszczęcia śledztwa lub jego umorzenie, przysługuje także osobom, które ujawniły przestępstwo lub wystąpiły o wszczęcie postępowania.”

Pozostaje kwestią otwartą katalog typów przestępstw objętych tą regulacją. Jest jednak oczywiste, że powinny być one jasno określone w tym przepisie. W odmiennym przypadku bowiem prokuratorzy musieliby na własną rękę określać, kiedy osoba zgłaszająca popełnienie przestępstwa jest uprawniona do złożenia zażalenia na postanowienie o odmowie wszczęcia śledztwa lub jego umorzenie, a kiedy nie.

Opinię przygotował:

Dr Piotr Kładoczny

Adiunkt w Instytucie Prawa Karnego

Uniwersytetu Warszawskiego