



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

**Uprawnieni do złożenia zażalenia na postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania przygotowawczego lub jego umorzeniu.
Spostrzeżenia wynikające z doświadczeń programu Przeciw Korupcji
Fundacji im. Stefana Batorego**

Zespół programu Przeciw Korupcji zastanawia się nad możliwością rozwiązania jednego z problemów sygnalizowanego w skargach wpływających do projektu pomocy prawnej, tj. zbyt wąskiego – jak się wydaje – kręgu podmiotów uprawnionych do złożenia zażalenia na postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania przygotowawczego oraz na postanowienie o umorzeniu postępowania przygotowawczego. Kwestia ta ma istotne znaczenie w sprawach dotyczących nieprawidłowości i nadużyć w instytucjach publicznych. W tego rodzaju sprawach, jeśli prokuratura odmówi wszczęcia postępowania lub je umorzy, nie ma właściwie podmiotu, który byłby zainteresowany i jednocześnie uprawniony do złożenia zażalenia, a więc do podważenia decyzji prokuratorskiej.

W aktualnym stanie prawnym, zgodnie z art. 306 Kodeksu postępowania karnego, do złożenia zażalenia na odmowę wszczęcia postępowania są następujące podmioty:

- instytucja państwowa, samorządowa lub społeczna, która zawiadomiła o przestępstwie
- pokrzywdzony.

Natomiast zażalenie na umorzenie postępowania złożyć mogą strony.

Przy tym zarówno w orzecznictwie jak i w literaturze często przyjmuje się, że zawarta w Kodeksie postępowania karnego definicja pokrzywdzonego ma charakter materialnoprawny, a nie procesowy. Przykładowo Sąd Najwyższy w uchwale z 15.09.1999 (sygn. akt I KZP 26/99, OSNKW 1999/11-12/69) przyjął, że „krąg pokrzywdzonych w rozumieniu art. 49 §1 kpk ograniczony jest zespołem znamion czynu będącego przedmiotem postępowania oraz czynów współukaranych”. Podobnie w postanowieniu z 17.11.2005 (sygn. akt II KK 108/05, OSNwSK 2005/1/2094) Sąd Najwyższy stwierdza, 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 sprawę przepis”.

Wynika stąd, że jeśli dobro danej osoby, które zostało naruszone w wyniku przestępstwa, nie znajduje się wśród jego znamion, osoba ta nie może mieć statusu pokrzywdzonego. Oznacza to w praktyce, że status pokrzywdzonego nie przysługuje przykładowo pracownikowi instytucji publicznej, który zawiadamia o zauważonych przez siebie nadużyciach i nieprawidłowościach.

Podobnie, status pokrzywdzonego nie przysługuje mieszkańcowi gminy, który zawiadamia organy ścigania o nadużyciach w gminie lub innej jednostce samorządu terytorialnego. Skargi wpływające do Fundacji dostarczają przykładów na to, w jaki sposób to wąskie ujęcie katalogu uprawnionych do zażalenia na odmowę wszczęcia lub umorzenie postępowania przekłada się na skuteczność zwalczania nadużyć w instytucjach publicznych. Mianowicie osobami zawiadamiającymi o nieprawidłowościach w takich podmiotach często bywają pracownicy. W sytuacji, gdy prokuratura odmawia wszczęcia postępowania lub je umarza, w świetle powyższej interpretacji, pracownik, który zawiadomił o nieprawidłowościach nie ma legitymacji do złożenia zażalenia na postanowienie prokuratury. Pokrzywdzonym jest bowiem w tym wypadku dana instytucja, a zażalenie w jej imieniu może złożyć jej kierownik. Jednocześnie z naszych obserwacji wynika, że dochodzi do tego niezwykle rzadko. Wydaje się, że kwestionowanie decyzji umarzających, które budzą wątpliwości, nie leży w interesie osób kierujących daną instytucją. Część skarg, z którymi mieliśmy do czynienia wprost oskarżała kierowników o nadużycia. W pozostałych wypadkach niechęć do dogłębnego zbadania nadużyć wynikać może z ogólnej odpowiedzialności kierownika za funkcjonowanie jednostki.

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 umorzeniu jako wniesione przez osoby nieuprawnione.

Opisana powyżej sytuacja prowadzi często do przedwczesnych – jak się wydaje - umorzeń postępowań. Analizując dokumenty przysyłane do programu Przeciw Korupcji wraz ze skargami (w tym postanowienia o umorzeniu postępowania) stwierdzaliśmy niejednokrotnie, że:

- w toku postępowań nie przeprowadzono istotnych dowodów: np. nie przesłuchiowano świadków lub też świadków przesłuchiowano po roku czasu od zdarzenia;
- nie występowało o billingi telefoniczne;
- jeśli zawiadomienie dotyczyło wielu faktów i nieprawidłowości, pomijano te, które rzeczywiście mogły stanowić czyn zabroniony, a badano wątki błahe od początku skazane na umorzenie;
- uzasadnienia postanowień umarzających śledztwa bywają tak zdawkowe, że nie sposób na ich podstawie ustalić, jak przebiegało postępowanie i jakimi racjami kierował się organ umarzając postępowanie.

Są to jedynie przykładowe nieprawidłowości i nie wyczerpują one listy tych, które mieliśmy okazję zaobserwować na przestrzeni 7 lat.

Sądzymy, że aktualny stan rzeczy ogranicza możliwości weryfikowania tych decyzji organu prowadzącego postępowanie przygotowawcze, które budzą wątpliwości, co w konsekwencji przekłada się na ograniczenie możliwości zwalczania nadużyć w instytucjach publicznych. Sytuacja ta rodzi w mieszkańcach gminy czy pracownikach instytucji publicznych rozgoryczenie i poczucie bezradności płynące z faktu, że nie mają wpływu na marnotrawienie ich własnego mienia (w wypadku samorządu terytorialnego) albo majątku instytucji publicznych (w wypadku ich pracowników). Stąd zastanawiamy się nad możliwością zmiany legislacyjnej, która prowadzić będzie do poszerzenia katalogu osób uprawnionych do złożenia zażalenia. Rozważamy dwa alternatywne rozwiązania: (i) poszerzenie definicji pokrzywdzonego zawartej w art. 49 kpk albo (ii) poszerzenie katalogu osób uprawnionych do złożenia zażalenia wskazanych w art. 306 kpk. Poniżej przedstawiamy oba warianty:

(i) Poszerzenie ustawowej definicji pokrzywdzonego

Pierwszy wariant przewidywałby 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 przedstawiamy proponowaną redakcję 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. W zażaleniu na umorzenie postępowania mogą więc trafnie wskazać braki postępowania przygotowawczego, a szczególności podpowiedzieć środki dowodowe. Po drugie w pewnym sensie zwiększenie pola aktywności tych osób w postępowaniu przygotowawczym chroni ich interesy. Z naszej praktyki wynika bowiem, że niezwykle często osoby zawiadamiające o nieprawidłowościach w swoim miejscu pracy tracą zatrudnienie. Sądzymy, że 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 wystąpiły o wszczęcie postępowania.”

Nadawcy skarg wpływających do programu Przeciw Korupcji, w których sygnalizowane są nieprawidłowości w samorządzie, to - 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 z perspektywy naszej działalności wydaje się zasadne przyznanie im uprawnienia do podważania budzących wątpliwości decyzji

kończących postępowanie przygotowawcze. Z jednej strony obserwujemy, 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 na uwadze mamy 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.

(ii) Poszerzenie katalogu osób uprawnionych do złożenia zażalenia wskazanych w art. 306 kpk

W drugim 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 postanowieni 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 przejrzenia akt.”

Dokument przygotowała:

Anna Wojciechowska-Nowak

Koordynatorka Projektu Pomocy Prawnej