

Gmina jako pokrzywdzony w świetle art. 49 kpk

Pojęcie pokrzywdzonego w kodeksie postępowania karnego

Zgodnie z art. 49 kpk, pokrzywdzonym jest osoba fizyczna lub prawna, której dobro prawne zostało bezpośrednio naruszone lub zagrożone przez przestępstwo. Mimo braku osobowości prawnej pokrzywdzonym może być także instytucja państwowa, samorządowa lub społeczna. Gmina, w świetle obowiązującego prawa, posiada osobowość prawną. Przesądza o tym Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej¹ w art. 165 §1: *Jednostki samorządu terytorialnego mają osobowość prawną*. Zapis ten powtarza także art. 2 ust. 2 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym².

¹ Dziennik Ustaw (dalej Dz.U.) z 1997 Nr 78, poz. 483.

² Dz.U. z 2001 Nr 142, poz. 1591 z późn. zm. (dalej usg).

Reprezentacja gminy jako pokrzywdzonego

Osoba prawna jako podmiot stosunków cywilnoprawnych³ działa za pomocą swoich organów⁴. Organami gminy są: rada gminy jako organ stanowiący i kontrolny oraz wójt (burmistrz, prezydent) jako organ wykonawczy. Ustawa o samorządzie gminnym wyraźnie rozstrzyga, że to właśnie wójt (burmistrz, prezydent) kieruje bieżącymi sprawami gminy oraz reprezentuje ją na zewnątrz⁵. W sytuacji zatem, gdy za pokrzywdzonego zostaje uznana gmina, w jej imieniu występuje wskazany tu organ wykonawczy.

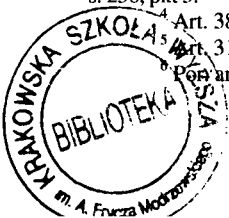
Czy zatem interesy gminy zostaną w sposób wystarczający zabezpieczone, w sytuacji gdy wójt (burmistrz, prezydent) jest uprawniony do reprezentowania gminy, a jednocześnie dokonał czynu przestępczego, narażając gminę na szkodę? Występuje bowiem wówczas w podwójnej roli. Jako sprawca, a jednocześnie jako reprezentant pokrzywdzonego. Czyich zatem interesów będzie bronić w toku postępowania karnego? Swoich własnych, czy też dobra wspólnoty samorządowej? Odpowiedź nasuwa się sama. W takiej sytuacji w praktyce nie są wykonywane prawa pokrzywdzonego we właściwy sposób. Ustawodawca kodeksowy próbował przeciwdziałać temu zjawisku, stanowiąc w art. 49 § 4 kpk, że w przypadku wyrządzenia szkody w mieniu takiej instytucji, jeżeli nie działa jej organ, prawa pokrzywdzonego mogą wykonywać organy kontroli państwowej (np. NIK, organy kontroli skarbowej), które w zakresie swojego działania ujawniły przestępstwo lub wystąpiły z wnioskiem o wszczęcie postępowania. A jeśli żaden z organów kontrolnych nie podejmie takich działań? Polegać wówczas można tylko na praworządnych działaniach prokuratury w stosunku do szefa gminy⁶. Jeśli bowiem prokuratura nie wykona swoich obowiązków, o dobro gminy nikt się nie upomni.

³ Art. 33 kodeksu cywilnego (dalej kc). Por. P. Hofmański, E. Sadzik, K. Zgryzek, *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, t. 1, pod red. P. Hofmańskiego, Warszawa 1999, s. 256, pkt 5.

⁴ Art. 38 kc.

⁵ Art. 31 usg.

⁶ Por. art. 2 i 3 ustawy o prokuraturze, Dz.U. z 1985 Nr 31, poz. 138.



Członek wspólnoty samorządowej jako pokrzywdzony

Gmina, w świetle art. 1 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, jest z mocy prawa wspólnotą samorządową. Tworzą ją mieszkańcy, zgodnie z kryterium przyjętym w art. 25 kc.

W literaturze trwa dyskusja na temat charakteru wspólnoty samorządowej. K. Bandarzewski, P. Chmielnicki i W. Kisiel w opracowaniu *Prawo samorządu terytorialnego w Polsce*, w sposób wyczerpujący zestawili dotychczasowe rozbieżności poglądów w tej sprawie⁷. W szczególności przedstawili stanowiska kwestionujące prawne znaczenie wspólnoty, formułując następujący pogląd: *ustawa przyznaje wprawdzie tej wspólnotcie (gminie, powiatowi, województwu) podmiotowość prawną prawa publicznego i prawa prywatnego, ale do wykonywania uprawnień i kompetencji składających się na ową podmiotowość uprawnione są właściwe organy [...]*⁸. W dalszej jednak części autorzy przytaczają stanowiska przeciwne, odwołując się do korporacyjnego charakteru wspólnoty wynikającego z postanowień Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego⁹. W polskim prawie brak jest rozwinięcia pojęcia „wspólnota”. Stąd też postulat uczynienia ze wspólnoty organu jednostki samorządu terytorialnego lub wykreślenia terminu „wspólnota samorządowa” z tekstów ustaw, skoro nie jest możliwe zastrzeżenie dla niej specyficznej grupy praw i obowiązków¹⁰.

Z powyższych rozważań wynika, że legitymacji prawnej do działania w świetle obowiązujących regulacji nie ma podniesiona do rangi konstytucyjnej wspólnota samorządowa¹¹. Wracając na grunt prawa karnego – jakie uprawnienia posiada członek wspólnoty? Czy zatem mieszkaniiec gminy jako członek wspólnoty samorządowej może zostać uznany za pokrzywdzonego? W pewnych wypadkach jest możliwe wskazanie osoby fizycznej jako pokrzywdzonego – w sytu-

⁷ K. Bandarzewski, P. Chmielnicki, W. Kisiel, *Prawo samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2006, s. 28.

⁸ *Ibidem*, s. 28-29.

⁹ Dz.U z 1994 Nr 124, poz. 607.

¹⁰ K. Bandarzewski, P. Chmielnicki, W. Kisiel, *op. cit.*, s. 29, 31, 33.

¹¹ Art. 166, 170 Konstytucji RP.

acji, gdy czyn godzi głównie w dobro ogółu¹². By wstąpić w prawa pokrzywdzonego, musiałby wykazać, że jego dobro prawne zostało bezpośrednio naruszone lub zagrożone przez przestępstwo. Ustawodawca w tym wypadku rygorystycznie wymaga, by zależność pomiędzy popełnionym czynem a zagrożonym lub naruszonym dobrem pokrzywdzonego była bezpośrednia. Zależność ta zachodzi wówczas, gdy pomiędzy działaniem (zaniechaniem) sprawcy a naruszeniem bądź zagrożeniem dobra, brak jest jakichkolwiek ogniów pośrednich¹³. Orzeczenia Sądu Najwyższego, który usiłował rozszerzyć krąg osób pokrzywdzonych poza wyznaczający go zakres znamion czynu zabronionego, są krytykowane przez naukę prawa karnego¹⁴. Te same zasady dotyczą radnego gminy, który w tym wypadku jest traktowany jak każdy inny mieszkaniec i z tytułu sprawowanego mandatu nie przysługują mu żadne uprawnienia.

Zakres przestępstw popełnianych na szkodę gminy lub mieszkańca przez organ gminy

Jakie kategorie przestępstwa są często popełniane przez organy samorządowe? Zaliczyć do nich z pewnością należy przestępstwo przekroczenia uprawnień względnie zaniechania obowiązków, wyczerpujące określenia z art. 231 kk. Jest to przestępstwo bezskutkowe, do jego zaistnienia wystarczające jest działanie funkcjonariusza na szkodę interesu publicznego lub prywatnego. W tym wypadku interesujący staje się przypadkiem zagrożenia interesu publicznego. Jeżeli zatem wójt (burmistrz, prezydent) poprzez działania niezgodne z prawem doprowadzi do powstania takiej szkody, a przecież wystarczy w tym wypadku już samo zagrożenie jej wystąpienia, powinien ponieść odpo-

¹² T. Grzegorzczak, J. Tylman, *Polskie postępowanie karne*, wyd. 5, Warszawa 2005, s. 275-276, pkt III.

¹³ P. Hofmański, E. Sadzik, K. Zgryzek, *op. cit.*, s. 260, pkt 14.

¹⁴ Zob. Z. Gostyński, R. A. Stefański, *Kodeks postępowania karnego*, pod red. Z. Gostyńskiego, Warszawa 2003, s. 424-426.

wiedzialność karną. Jednak ani rada gminy, a tym bardziej poszczególni radni, ani również mieszkańcy, nie uzyskają w tej sprawie praw pokrzywdzonego. Szef gminy jednocześnie reprezentuje prawa pokrzywdzonej gminy, a także swoje własne jako sprawcy czynu¹⁵.

Niektóre kategorie przestępstw w świetle orzecznictwa nie przewidują istnienia osoby pokrzywdzonej. Do takich należy poświadczanie nieprawdy w dokumentach mających znaczenie prawne (art. 270, 271 kk). A trzeba przyznać, że szereg takich dokumentów powstaje m.in. w samorządowych urzędach. Osoba zatem będąca adresatem określonego aktu administracyjnego nie zostanie uznana za pokrzywdzoną. W tej kwestii w orzecznictwie istnieją rozbieżności, jednak przeważa pogląd wyrażony powyżej¹⁶. Mieszkaniec gminy, a zarazem adresat aktu, jest wówczas traktowany jedynie jako zawiadamiający o fakcie popełnienia przestępstwa. Nie posiada istotnych z punktu jego interesów praw względem wójta (burmistrza, prezydenta) jako kierownika urzędu gminy. Pozostaje ufać organom prokuratorskim, w przeciwnym bowiem razie chroniona jest osoba gminnego organu wykonawczego, a adresat aktu nie może skorzystać z praw pokrzywdzonego.

Podsumowanie

W opisanych wyżej sytuacjach tylko praworządne działanie prokuratury spowoduje pociągnięcie do odpowiedzialności karnej funkcjonariusza publicznego, reprezentującego jednostkę samorządu terytorialnego. Organy prokuratorskie są powołane do reprezentowania interesu publicznego i poza wypadkami, gdy pokrzywdzonymi są konkretne organy państwowe, samorządowe czy inne jednostki, żaden inny organ

¹⁵ Por. postanowienie Sądu Rejonowego w Wieliczce, Wydział II Karny z 28.09.2005 (II Kp 182/05).

¹⁶ Por. postanowienie Sądu Rejonowego w Wieliczce, Wydział II Karny z 20.04.2006 (Kp 105/06), powołujące się na wyrok Sądu Okręgowego w Krakowie w sprawie IV Ka 1640/05.

nie może występować w procesie karnym jako rzecznik interesu społecznego.

Polskie prawo nie zna instytucji skargi powszechnej (*actio popularis*). A zatem mieszkaniec gminy, w tym także radny, piastujący mandat publiczny nie jest osobą pokrzywdzoną w świetle art. 49 § 1 kpk.

Może jednak, dla dobra publicznego, należałoby rozszerzyć katalog możliwości działania członków wspólnoty samorządowej w wypadku naruszeń prawa przez osoby sprawujące funkcje organów reprezentujących daną jednostkę samorządową. W normalnym państwie prawa może wystarczyć działanie prokuratury stojącej na straży praworządności. Jednak w Polsce zbyt dużo jest w tym względzie nieprawidłowości, aby pozostawiać takie sytuacje bez kontroli. W innym wypadku gmina staje się podmiotem bezbronnym, tak jak członkowie tej wspólnoty samorządowej, niezależnie czy są tylko mieszkańcami, czy też radnymi obdarzonymi mandatem zaufania publicznego.