



MINISTER SPRAWIEDLIWOŚCI

Warszawa, dnia 30 kwietnia 2015 r.

BM-1-071-156/15/2

DL-IX-071-6/15/12

dot. BPS/043-72-3113/15

150 429 - 00849

SEKRETARIAT
Biura Prac Senackich
Wpłynęło dn. 4.05.15
nr. 1651 podpis. M

GABINET MARSZAŁKA SENATU

wpłynęło dn. 30.04.15.

nr. 1744 podpis. Borusewicz

Pan

Bogdan Borusewicz

Marszałek Senatu

Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Marszałku

Odpowiadając na oświadczenie złożone przez senatora Pana Leszka Piechotę na 72. posiedzeniu Senatu RP w dniu 19 marca 2015 r., skierowane do Ministra Sprawiedliwości w sprawie uprawnień posła i senatora do postępowaniu karnym, uprzejmie przedstawiam, co następuje.

W pierwszej kolejności pragnę się odnieść do proponowanych w oświadczeniu zmian legislacyjnych w zakresie przyznania uprawnienia do występowania przez parlamentarzystów na prawach pokrzywdzonego w sprawach dotyczących wykorzystania środków publicznych na terenie gmin składających się na ich okręgi wyborcze. Definicję pokrzywdzonego w procesie karnym statuuje wprost przepis art. 49 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555); dalej k.p.k. Znaczenie tego pojęcia, pomijając jego zakres podmiotowy, zakreślają kryteria naruszonego lub zagrożonego dobra prawnego oraz kryteria bezpośredniości jego naruszenia lub zagrożenia. Pierwszy z wymienionych elementów przesądza o materialnoprawnym charakterze definicji pokrzywdzonego, co nakazuje oceniać jego pozycję w relacji do przedmiotu ochrony konkretnego przepisu materialnego prawa karnego, obejmującego zakresem okoliczności czynu, którego dotyczy postępowanie. Za istotne przy tym uznaje się, że dla przyznania statusu pokrzywdzonego konieczne jest prawidłowe rozpoznanie nie tylko ogólnego lub rodzajowego, ale także indywidualnego przedmiotu ochrony analizowanej normy

karnej, przy jednoczesnym uwzględnieniu, iż dany czyn może wypełniać znamiona więcej niż jednego przepisu ustawy lub obejmować przestępstwo współukarane. Z kolei kryterium bezpośredniości naruszenia lub zagrożenia dobra prawnego danej osoby oznacza, że w relacji między czynem o konkretnych znamionach przestępstwa, a naruszeniem lub zagrożeniem dobra tej osoby nie ma ogniw pośrednich, z czego wynika, że do kręgu pokrzywdzonych można zaliczyć tylko ten podmiot, którego dobro prawne zostało działaniem przestępnym naruszone wprost, a nie za pośrednictwem godzenia w inne dobro.

W orzecznictwie i doktrynie zgodnie przyjmuje się, że przepis art. 49 § 1 k.p.k. powinien być interpretowany wąsko. Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 15 września 1999 r., sygn. akt I KZP 26/99, opubl. baza LEX nr 37 466, stwierdził, że przyjęcie wąskiej, materialnej definicji pokrzywdzonego pozwala na racjonalne ograniczenie kręgu pokrzywdzonych do osób, których dobra prawne zostały zagrożone w wyniku przestępstw, które skonstruowane zostały jako przestępstwa z narażenia oraz do przestępstw popełnionych w innych formach stadialnych i zjawiskowych niż dokonanie. Dzięki takiemu ograniczeniu usunięta zostaje sfera uznaniowości organów procesowych, które mogłyby niemal dowolnie kształtować krąg podmiotów, którym – zdaniem tych organów – przysługują uprawnienia pokrzywdzonych w rozumieniu art. 49 § 1 k.p.k.

Wprowadzenie postulowanych w oświadczeniu zmian, zwłaszcza w zakresie jeszcze dalej idącego wniosku „aby parlamentarzyści, którzy w ramach pełnionego mandatu posiadają informację o możliwości popełnienia przestępstwa ze szkodą dla dobra publicznego mogli podejmować wszelką aktywność procesową na prawach poszkodowanego” skutkowałoby nie tylko rozszerzeniem kręgu podmiotów uprawnionych, ale przede wszystkim utrudniłoby sprawne procedowanie prokuratury i sądów. Na tych bowiem organach spoczywałby dodatkowo obowiązek ustalania wszystkich parlamentarzystów, którzy mogliby wstąpić w konkretnej sprawie w prawa pokrzywdzonego, co z jednej strony wydłużyłoby toczące się postępowanie, z drugiej zaś mogłoby się spotykać z zarzutem „dowolności kształtowania kręgu uprawnionych podmiotów”. Definicja pokrzywdzonego ma wprawdzie przede wszystkim charakter materialnoprawny, ale jest również pojęciem procesowym, gdyż wynika z niego zespół uprawnień procesowych. Tym samym nadanie parlamentarzystom uprawnień

pokrzywdzonego nie ograniczyłoby się tylko do możliwości składania zażaleń na postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania czy umorzeniu postępowania, ale rozciągałoby się na całe postępowanie i to zarówno przygotowawcze jak i sądowe ze wszystkimi następstwami procesowymi.

Oczywiście zgodzić się należy z tezą stawianą w oświadczeniu, iż parlamentarzysta działa w interesie publicznym, realizując swoje obowiązki, tj. dbając o interesy mieszkańców swojego okręgu wyborczego, nie mniej jednak nie powinno to oznaczać zastępowania powołanych do tego organów państwa w realizacji celów postępowania karnego (art. 2 k.p.k.), czy wstępowania w prawa pokrzywdzonych, a więc podmiotów, których przestępstwo dotyka bezpośrednio. To właśnie bowiem ten warunek ogranicza zakres pojęcia pokrzywdzonego, eliminując z kręgu pokrzywdzonych przestępstwem te wszystkie podmioty, które wprawdzie mogą być dotknięte czynem przestępnym, lecz tylko w sposób pośredni, tak jak np. parlamentarzyści reprezentujący interesy mieszkańców okręgu wyborczego. W tym miejscu podnieść należy, że w niektórych przypadkach (np. śledztw przeciwko urzędnikom administracji centralnej) wszyscy parlamentarzyści jako reprezentanci narodu posiadaliby uprawnienia pokrzywdzonego w sprawie. Zgodnie bowiem z przepisem art. 104 ust. 1 zd. 1 Konstytucji RP posłowie i senatorowie są przedstawicielami Narodu, a zatem nie tylko swoich wyborców z danego okręgu wyborczego).

Uwzględniając powyższe, w pełni akceptując koncepcje i przedsięwzięcia parlamentarzystów w dążeniu do realizacji obowiązku dbałości o interesy swoich wyborców, nie wydaje się jednak zasadne wprowadzenie do procedury karnej zmian w zakresie rozszerzenia kręgu osób, którym przysługują prawa pokrzywdzonych.

Propozycją znacznie węższą od postulatu zagwarantowania parlamentarzystom prawa do występowania na prawach pokrzywdzonego jest propozycja przyznania parlamentarzystom prawa do złożenia zażalenia na postanowienie o odmowie wszczęcia oraz o umorzeniu postępowania.

Zawężając zatem rozważania do ewentualnej nowelizacji art. 306 k.p.k. zauważyć należy, że przepis art. 305 § 4 k.p.k. wprowadza wymóg powiadomienia o wszczęciu i o odmowie wszczęcia postępowania przygotowawczego te podmioty, który złożyły zawiadomienie o przestępstwie

oraz ujawnionego pokrzywdzonego, bez względu na to, czy służy im zażalenie na tę decyzję. W przypadku późniejszego umorzenia wszczętego postępowania przygotowawczego także zawiadamia się te podmioty oraz podejrzanego. W przypadku decyzji zaskarżalnych (odmowa wszczęcia, umorzenie) zawiadamiani powinni być pouczeni o przysługujących im uprawnieniach, w tym o możliwości wniesienia zażalenia na postanowienia wskazane w art. 306 § 1 i 1a k.p.k., o ile im one służą. Uprawnienie do złożenia zażalenia na postanowienie o odmowie wszczęcia śledztwa przysługuje, zgodnie z dyspozycją z art. 306 k.p.k., pokrzywdzonemu, a także osobie lub instytucji publicznej, samorządowej czy społecznej, która złożyła zawiadomienie o przestępstwie. W przypadku postanowienia o umorzeniu śledztwa krąg ten obejmuje strony, instytucję państwową lub samorządową, która złożyła zawiadomienie, oraz osoby, która złożyły zawiadomienie o przestępstwie określonym w art. 228-231, art. 233, art. 235, art. 236, art. 245, art. 270-277, art. 278-294 lub w art. 296-306 Kodeksu karnego, jeżeli postępowanie karne wszczęto w wyniku ich zawiadomienia, a wskutek tego przestępstwa doszło do naruszenia ich praw.

Instytucjom, o których mowa w art. 305 § 4 k.p.k., prawo wniesienia zażalenia przysługuje również wtedy, gdy nie działały w wykonaniu obowiązku zawiadomienia wynikającego z art. 304 § 2 k.p.k., jak również mają je wszystkie zawiadamiające instytucje społeczne. Natomiast w odniesieniu do innych podmiotów (tu sytuować należy parlamentarzystów) ustawodawca formułuje wymagania, aby były one pośrednio pokrzywdzonymi, (są to osoby które nie są pokrzywdzonymi w rozumieniu art. 49 § 1 k.p.k., które złożyły zawiadomienie o popełnieniu przestępstwa, jeżeli wskutek przestępstwa doszło do naruszenia ich praw).

Zatem z art. 306 k.p.k. wynika, że krąg podmiotów uprawnionych do składania zażalenia nie jest związany jedynie ze statusem danej osoby jako pokrzywdzonego. Z uwagi na funkcję, jaką odgrywają zarówno instytucje władzy publicznej, jak i podmioty społeczne, w sferze ochrony obywateli, ustawodawca ustawą nowelizującą Kodeks postępowania karnego z dnia 22 marca 2013 r. (Dz. U. z 2013 r. poz. 480) poszerzył już katalog podmiotów uprawnionych do składania zażalenia na odmowę wszczęcia postępowania. Dokonana tą ustawą zmiana art. 306 k.p.k. poszerzyła krąg osób uprawnionych do zaskarżania

decyzji prokuratora o odmowie wszczęcia lub umorzeniu postępowania. W rezultacie polepszyła się sytuacja pośrednio pokrzywdzonych przestępstwem poprzez stworzenie możliwości poddania sądowej kontroli realizacji przez prokuratora roli obrońcy dóbr ogólnych, w sytuacji gdy prowadzi to jednocześnie do naruszenia lub zagrożenia interesów indywidualnych, nie spełniających kryterium bezpośredniości, określonego w art. 49 k.p.k.

Z art. 306 k.p.k. wynika zatem, że krąg podmiotów uprawnionych do składania zażalenia nie jest związany jedynie ze statusem danej osoby jako pokrzywdzonego. Z uwagi na funkcję, jaką odgrywają zarówno instytucje władzy publicznej, jak i podmioty społeczne, w sferze ochrony obywateli, ustawodawca rozszerza katalog podmiotów uprawnionych do składania zażalenia, czyniąc niejako wyjątek od zasady, w myśl której prawo takie przysługuje osobie pokrzywdzonej.

Z tego względu należy stwierdzić, że zakres kompetencji i uprawnień posła i senatora wynikający z pełnienia mandatu w myśl ustawy z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (Dz. U. z 2011 r. Nr 7, poz. 29) - dalej „ustawy”, w pewnym stopniu koresponduje z funkcją, jaka przyznana jest instytucjom publicznym czy społecznym w ramach postępowania karnego. Trudno nie dostrzec, że składanie zawiadomień o możliwości popełnienia przestępstwa, stanowi jedną z form reprezentowania wyborców, w szczególności jako reakcji na przekazywane przez nich informacje czy materiały.

W tym miejscu wskazać można również art. 21 ust. 2 ustawy, w którym ustawodawca zdecydował się przyznać parlamentarzystom szczególne uprawnienie w postaci prawa posła lub senatora do nieudzielania informacji o osobie, która przekazała mu określone informacje lub przedstawiła opinię. Uprawnienie to jest bezwzględne, wyłączając możliwość zwolnienia z obowiązku zachowania tajemnicy na zasadach określonych w art. 180 k.p.k. Ponadto zgodnie z art. 16 ust. 1 ustawy posłowie i senatorowie mają prawo uzyskiwać od członków Rady Ministrów oraz przedstawicieli właściwych organów i instytucji państwowych i samorządowych informacje i wyjaśnienia w sprawach wynikających z wykonywania obowiązków poselskich lub senatorskich.

Ustawodawca dostrzega zatem szczególną rolę parlamentarzysty, jako osoby reprezentującej obywateli. Wydaje się także, że w pewnych sytuacjach,

np. w sprawach mających miejsce w okręgu wyborczym posła lub senatora, może być on nie mniej związany z osobami pokrzywdzonymi danym przestępstwem niż instytucje publiczne, czy społeczne, składające zawiadomienie w analogicznej sprawie.

Wobec powyższego, z uwagi na dostrzegalną zbieżność instytucji posła lub senatora z podmiotami, o których mowa w art. 305 § 4 k.p.k., uznać należy, że nie ma przeciwwskazań do podjęcia prac w celu ewentualnej nowelizacji Kodeksu postępowania karnego w przedmiotowym zakresie. Kwestią uprawnień posła i senatora w postępowaniu karnym mogłaby się zająć Komisja Kodyfikacyjna Prawa Karnego działająca przy Ministrze Sprawiedliwości.

Z poważaniem
z upoważnienia
MINISTRA SPRAWIEDLIWOŚCI
Monika Zbrojevska
dr hab. Monika Zbrojevska
PODSEKRETARZ STANU