

**O**świadczenie złożone  
przez senatora Leszka Piechotę  
na 75. posiedzeniu Senatu  
w dniu 21 maja 2015 r.

Oświadczenie skierowane do ministra sprawiedliwości Borysa Budki

Szanowny Panie Ministrze!

W nawiązaniu do pisma z dnia 30 kwietnia 2015 r. (odpowieź na moje oświadczenie z dnia 19 marca 2015 r. w sprawie uprawnień posła i senatora w postanowieniu karnym) uprzejmie wyjaśniam, co następuje: w oświadczeniu z dnia 19 marca 2015 r. zwracałem uwagę na konieczność przyznania posłom i senatorom uprawnień procesowych w bardzo konkretnych sytuacjach, w których osoba mająca prawo reprezentować pokrzywdzoną gminę, to jest wójt, burmistrz, prezydent miasta, jest jednocześnie osobą odpowiedzialną za nieprawidłowe wykorzystanie środków publicznych, a zatem faktycznie nie jest zainteresowana prowadzeniem postępowania. Biorąc pod uwagę dość wąski zakres podmiotów, które mogą być uznane za pokrzywdzone, należy stwierdzić, że przestępstwa te nie są w praktyce ścigane – z wyjątkiem przypadków zmiany władzy lokalnej i związanej z tym próby rozliczenia poprzedników z wykorzystywania środków publicznych.

Nie sposób zgodzić się z twierdzeniem, że postulowane zmiany skutkowałyby rozszerzeniem kręgu podmiotów uprawnionych, co utrudniałoby sprawne procedowanie prokuratury i sądów. Zmiany proponowane w oświadczeniu z dnia 19 marca 2015 r. zakładają nadanie parlamentarzystom uprawnień procesowych jedynie w przypadku przestępstw ze szkodą dla dobra publicznego, które miały miejsce na terenie jednostek samorządu znajdujących się w okręgu wyborczym parlamentarzysty. Wbrew twierdzeniom zawartym w odpowiedzi na oświadczenie takie rozwiązanie wiązałoby się z koniecznością poinformowania tylko kilku parlamentarzystów, co nie powinno w jakikolwiek sposób wydłużać postępowania. W tym miejscu warto zwrócić uwagę, że w przypadku największego okręgu wyborczego – miasta stołecznego Warszawy – byłoby to dwudziestu posłów, a jeśli chodzi o senatorów, to z uwagi na obowiązujące jednomandatowe okręgi wyborcze, zawsze byłby to jeden senator.

Dowodem błędnego odczytania propozycji zawartych w moim oświadczeniu jest całkowite pominięcie dość wąskiego zakresu przedmiotowego spraw, których miałyby dotyczyć proponowane zmiany. Mając świadomość potencjalnych trudności związanych z szerokim rozumieniem spraw dotyczących naruszeń w wykorzystaniu środków publicznych, proponuję w pierwszej kolejności wprowadzenie zmian tylko i wyłącznie w odniesieniu do naruszeń związanych z wydatkowaniem środków publicznych jedynie przez samorządy, które posiadają dużo większą autonomię w wydatkowaniu środków publicznych niż organy administracji rządowej.

Mając na uwadze specyfikę przestępstw polegających na nieprawidłowym wydatkowaniu środków publicznych, nie sposób zgodzić się z treścią otrzymanej odpowiedzi w zakresie, w jakim odnosi się do działania wprost, jako przesłanki otrzymania statusu osoby pokrzywdzonej. W przypadku tego rodzaju przestępstw trudno jednoznacznie stwierdzić bezpośredni związek między działaniem przestępnym a naruszeniem dobra prawnego. Wyjaśniając ten związek, posłużę się następującym przykładem. Przestępstwo określone w art. 296 §1 kodeksu karnego, polegające na działaniu przez prezydenta pewnego miasta w sposób, który na przestrzeni pięciu lat doprowadził do strat w budżecie miasta o łącznej wysokości ponad 300 milionów zł, zostało faktycznie popełnione. Nie powinno budzić wątpliwości, że pokrzywdzonymi są wszyscy mieszkańcy tego miasta. Z art. 1 ustawy o samorządzie gminnym wynika, że gminę stanowi wspólnota samorządowa, do której należą wszyscy mieszkańcy gminy: „Mieszkańcy gminy tworzą z mocy prawa wspólnotę samorządową. Ilekroć w ustawie jest mowa o gminie, należy przez to rozumieć wspólnotę samorządową oraz odpowiednie terytorium”. Art. 6 pkt 1 wymienionej ustawy stanowi, że: „Do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów”. Z art. 7 ustawy jasno wynika, że gmina ma obowiązek zaspokajać zbiorowe potrzeby mieszkańców. Bezpośrednią i łatwą do przewidzenia konsekwencją strat w budżecie gminy wynoszących ponad 300 milionów zł na przestrzeni 5 lat jest to, że gmina nie może przeznaczyć tych środków na realizowanie swoich zadań, co przekłada się na niezaspokajanie wszystkich potrzeb mieszkańców, których zaspokojenia można się domagać na podstawie ustawy o samorządzie gminnym oraz innych aktów prawnych, w tym uchwał rady miasta. Stanowi to naruszenie dóbr prawnych mieszkańców tej gminy, którzy w takiej sprawie powinni być uznani na podstawie art. 49 §1 k.p.k. za pokrzywdzonych. W praktyce jednak niemożliwe jest zaakceptowanie tak sze-

rokowego rozumienia poszkodowanego z przyczyn, o których mowa w odpowiedzi na moje oświadczenie, gdyż przemawiają za tym względy ekonomiki procesowej.

Mając na uwadze opisany przykład, nie można się zgodzić z twierdzeniem, że obecnie obowiązujące przepisy w wystarczającym stopniu gwarantują ochronę interesów obywateli. Jak już zostało wskazane w oświadczeniu z dnia 19 marca 2015 r., obecny stan prawny nie tylko nie gwarantuje ochrony interesów prawnych obywateli, ale też de facto prowadzi do absurdalnej sytuacji, w której osoby uprawnione do reprezentowania pokrzywdzonej gminy, to jest wójt, burmistrz, prezydent miasta, nie mają w tym interesu, ponieważ naraża to na odpowiedzialność karną osoby sprawujące funkcje kierownicze w tych jednostkach samorządu lokalnego. Jednocześnie gwarantuje to wymienionym osobom daleko idącą bezkarność oraz sprzyja patologii władzy na poziomie lokalnym, co bezpośrednio przekłada się też na zmniejszenie zaufania mieszkańców zarówno do władzy lokalnej, jak i do organów państwa.

Proponowane zmiany nie tylko przyczyniłyby się do skuteczniejszej kontroli wydatkowania środków publicznych – mieszkańcy widzący nieprawidłowości otrzymaliby łatwo dostępną i skuteczną pomoc w tym zakresie – ale pełniłyby także funkcję prewencyjną, jako że wprowadzenie proponowanych zmian zwiększyłoby poczucie nieuchronności kary.

W tym miejscu warto zwrócić uwagę na jeszcze jeden aspekt sprawy, który, jak się zdaje, został całkowicie pominięty w odpowiedzi z dnia 30 kwietnia 2015 r. Z doświadczenia ze spotkań z mieszkańcami mojego okręgu wyborczego wiem, że wielokrotnie zamiast złożyć zawiadomienie o podejrzeniu popełnienia przestępstwa we właściwej prokuraturze, wolą oni podzielić się posiadaną wiedzą z senatorem lub posłem z własnego okręgu. Obierając taką ścieżkę działania, każdy kieruje się swoimi własnymi powodami, ale wśród podstawowych można z całą pewnością wskazać chęć zachowania anonimowości w obawie przed ewentualnymi konsekwencjami w życiu zawodowym lub towarzyskim itp. Drugim powodem, dla którego mieszkańcy wolą udać się do parlamentarzysty będącego ich reprezentantem, jest poczucie, że skoro parlamentarzysta został wybrany do reprezentowania mieszkańców swojego okręgu, to będzie mógł rzetelnie zająć się zgłoszoną sprawą. Często jest to połączone z niechęcią do osobistego stawiennictwa w prokuraturze, odbieranego przez wiele osób jako stresujące wydarzenie, z którym wiąże się pewien dyskomfort psychiczny.

Obecny stan prawny przy całkowitym braku możliwości podjęcia efektywnych działań przez senatorów i posłów nie tylko ogranicza możliwości ścigania nieprawidłowości, ale też sprzyja obniżaniu zaufania do członków parlamentu. Należy przyjąć, że gdyby senatorowie i posłowie mieli realną możliwość działania w przypadkach nadużyć zgłaszanych przez swoich wyborców, to znacznie częściej podejmowałiby się pomocy w takich sprawach, co miałyby bezpośredni wpływ na poprawę wykrywalności przestępstw popełnianych z krzywdą dla mieszkańców.

Proszę o ponowne rozpatrzenie propozycji zawartych w oświadczeniu z dnia 19 marca 2015 r. z uwzględnieniem uwag i wyjaśnień zawartych w niniejszym piśmie.

Z wyrazami szacunku,  
Leszek Piechota