

## **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 Polskiej<sup>1</sup> 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 gminnym<sup>2</sup>.

---

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

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

## Reprezentacja gminy jako pokrzywdzonego

Osoba prawna jako podmiot stosunków cywilnoprawnych<sup>3</sup> działa za pomocą swoich organów<sup>4</sup>. 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 zewnątrz<sup>5</sup>. W sytuacji zatem, gdy za pokrzywdzonego zostaje uznana gmina, w jej imieniu występuje wskazany tu organ wykonawczy.

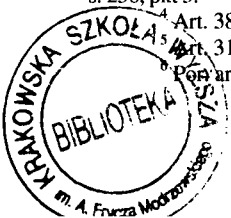
Czy zatem interesy gminy zostaną w sposób wystarczający zabezpieczone, w sytuacji gdy wójt (burmistrz, prezydent) jest uprawniony do reprezentowania gminy, a jednocześnie dokonał czynu przestępczego, narażając gminę na szkodę? Występuje bowiem wówczas w podwójnej roli. Jako sprawca, a jednocześnie jako 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 gminy<sup>6</sup>. Jeśli bowiem prokuratura nie wykona swoich obowiązków, o dobro gminy nikt się nie upomni.

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> Art. 38 kc.

<sup>5</sup> Art. 31 usg.

<sup>6</sup> 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 sprawie<sup>7</sup>. W szczególności przedstawili stanowiska kwestionujące prawne znaczenie wspólnoty, formułując następujący pogląd: *ustawa przyznaje wprawdzie tej wspólnocie (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 [...]*<sup>8</sup>. W dalszej jednak części autorzy przytaczają stanowiska przeciwne, odwołując się do korporacyjnego charakteru wspólnoty wynikającego z postanowień Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego<sup>9</sup>. 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 obowiązków<sup>10</sup>.

Z powyższych rozważań wynika, że legitymacji prawnej do działania w świetle obowiązujących regulacji nie ma podniesiona do rangi konstytucyjnej wspólnota samorządowa<sup>11</sup>. Wracając na grunt prawa karnego – jakie uprawnienia posiada członek wspólnoty? Czy zatem mieszkaniac gminy jako członek wspólnoty samorządowej może zostać uznany za pokrzywdzonego? W pewnych wypadkach jest możliwe wskazanie osoby fizycznej jako pokrzywdzonego – w sytu-

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

<sup>8</sup> *Ibidem*, s. 28-29.

<sup>9</sup> Dz.U z 1994 Nr 124, poz. 607.

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

<sup>11</sup> Art. 166, 170 Konstytucji RP.

acji, gdy czyn godzi głównie w dobro ogółu<sup>12</sup>. 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 pośrednich<sup>13</sup>. Orzeczenia Sądu Najwyższego, który usiłował rozszerzyć krąg osób pokrzywdzonych poza wyznaczający go zakres znamion czynu zabronionego, są krytykowane przez naukę prawa karnego<sup>14</sup>. 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 przypadek 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-

---

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

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

<sup>14</sup> 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 czynu<sup>15</sup>.

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 powyżej<sup>16</sup>. 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

---

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

<sup>16</sup> 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.