

Cena zeszytu 39.- zł (0% VAT)
Indeks 368598

PAŃSTWO *i* PRAWO

MIESIĘCZNIK

POLSKA AKADEMIA NAUK
KOMITET NAUK PRAWNYCH

WARSZAWA

ROK LXII

STYCZEŃ 2007

ZESZYT 1 (731)

TREŚĆ ZESZYTU 1/2007 „PAŃSTWA I PRAWA”

Prof. dr hab. Tomasz Kaczmarek, Uniwersytet Wrocławski	
Stan polskiej dogmatyki prawa karnego w okresie zmian ustrojowych	3
Prof. dr hab. Mirosław Nesterowicz, Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu	
Zadośćuczynienie pieniężne ex contractu i przy zbiegu z odpowiedzialnością ex delicto	20
Dr Rafał Citowicz, adiunkt Uniwersytetu Wrocławskiego	
Spory wokół „testamentu życia”	32
Mgr Michał Snitko-Pleszko, Warszawa	
Instytucja ulaskawienia (uwagi de lege lata i postulaty de lege ferenda)	45
Dr Ewa Katarzyna Czech, adiunkt Politechniki Białostockiej	
Spór wokół odpowiedzialności za szkodę w środowisku (Dyrektywa 2004/35/WE)	55
Mgr Rafał Morek, Uniwersytet Warszawski	
Problemy prawne „turystyki kosmicznej”	67
Dr Roman Trzaskowski, adiunkt Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie	
Przyczyny odmowy publikacji ogłoszenia lub reklamy w świetle art. 36 prawa prasowego	79
Dr Krzysztof Ślebzak, adiunkt Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu	
Prawna charakterystyka opłat dodatkowych wymierzanych na podstawie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych	88
Dr Bogdan Fiszer, adiunkt Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie	
Mgr Damian Karwała, Kraków	
Transfer danych osobowych do państw trzecich (Wybrane zagadnienia)	100
RECENZJE	
Przestępstwo - kara - polityka kryminalna. Problemy tworzenia i funkcjonowania prawa. Księga jubileuszowa z okazji 70. rocznicy urodzin Profesora Tomasza Kaczmarka, pod red. Jacka Giezka (rec. Mirosława Melezini)	113
Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania. Studia i materiały z konferencji naukowej poświęconej jubileuszowi 80-tych urodzin Profesora Eugeniusza Ochendowskiego (rec. Jan Boć, Piotr Lisowski)	115
Jarosław Szymanek: Druga izba we współczesnym parlamencie. Analiza porównawcza na przykładzie europejskich państw unitarnych (rec. Bogusław Banaszak, Marcin Błażewicz)	118
Magdalena Krekora: Rynek leków a własność intelektualna (rec. Marek Świerczyński)	121
Ronald Dworkin: Justice in Robes (rec. Tomasz Pietrzykowski)	124
SPRAWOZDANIA	
Ogólnopolski zjazd Katedr Historii Doktryn Politycznych i Prawnych (Szczyrk, 26-28 V 2006) (Michał Bożek)	128
Dostęp do informacji publicznej - rozwój czy stagnacja? (Konferencja naukowa, Warszawa, 6 VI 2006) (Mateusz Blachucki, Anetta Dębicka)	129
Sprawność działania administracji samorządowej (VII Doroczna Międzynarodowa Konferencja Stowarzyszenia Edukacji Administracji Publicznej, Sandomierz, 21-23 V 2006) (Stanisław Pieprzny)	131
Formy stadialne i postacie zjawiskowe popełnienia przestępstwa (Ogólnopolska konferencja naukowa, Warszawa, 17 V 2006) (Maria Szafraniec)	133
Z ORZECZNICTWA IZBY KARNEJ ORAZ IZBY WOJSKOWEJ SĄDU NAJWYŻSZEGO	
Głosa Ryszarda A. Stefańskiego do postanowienia z 22 II 2006, III KK 222/05	135
POLSKA BIBLIOGRAFIA PRAWNICZA	140

ką uprzednio sporządzone oświadczenie woli obecnie nieprzytomnego pacjenta może dać lekarzowi w podejmowaniu najtrudniejszych decyzji²⁹.

„Swoboda wyrażania woli przez każdego - tworzącej określone obowiązki w dziedzinie opieki zdrowotnej, świadczeń lekarskich i zachowywania godności osobistej pacjenta - nie wymaga nowych uregulowań, bo gwarantuje tę wolność nie tylko Konstytucja, ale też poszczególne przepisy ustawy o zawodzie lekarza³⁰, akceptujące autonomię pacjenta. W tej też ustawie należałoby szukać miejsca dla ustawowego uregulowania pozycji prawnej przejawów woli - dyspozycji formułowanych na przyszość przez potencjalnego pacjenta. Nowy przepis nakładałby na lekarza obowiązki zastosowania się do tak wyrażonej woli, jeżeli wskazania z niej wynikające nie byłyby sprzeczne z prawem. Ten sam przepis zawierałby polecenie wydania przez ministra zdrowia i opieki społecznej rozporządzenia, w którym wskazane byłyby szczegółowe warunki, jakie musiałoby spełniać oświadczenie woli, aby nabrać mocy prawnej.

Celowość - i sens - tej nowej instytucji prawnej musiałaby przede wszystkim uzyskać aprobatę środowiska lekarskiego³¹.

MICHAŁ SNTTKO-PLESZKO

Instytucja utaskawienia

(uwagi-de lege lata i postulaty de lege ferenda)

Projekt Ministerstwa Sprawiedliwości z 5 IV 2006 o zmianie ustawy - Kodeks postępowania karnego, oraz niektórych innych ustaw¹ został skierowany na posiedzenie Rady Ministrów wraz z projektem rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie podawania do publicznej wiadomości informacji o postępowaniach o utaskawienie. Projekt dotyczy instytucji utaskawienia. Został on wycofany z dalszych prac ustawodawczych jeszcze w 2006 r., dając jednak asumpt do głębszych rozważań na temat tej interesującej instytucji.

Utaskawienie jest instytucją szczególną. Łagodząc bowiem lub darowując karę, organ władzy państwowej wpływa na wykonanie wyroku skazującego, choć nie dokonuje zmian w ustaleniach dotyczących winy skazanego oraz kwalifikacji prawnej przypisanego mu czynu. Utaskawienie jest instrumentem, który może podważać poczucie sprawiedliwości wypracowane przez sąd podczas wnikliwego analizowania stanu faktycznego danej sprawy. Może przekreślać cały proces myślowy przeprowadzony przez sąd, który wymierzył karę w takim a nie innym wymiarze, aby jej cel został osiągnięty. Utaskawienie może zatem przynieść ujmnę a nie dodatnie skutki społeczne. Z tego właśnie względu warto przyjąć się obowiążającym przepisom i spróbować odnieść się do licznych postulatów *de lege ferenda* pojawiających się w piśmiennictwie ostatnich lat. Warto im się przyjąć także dlatego, że ta szczególna instytucja nie jest w Polsce zjawiskiem marginalnym. Ze statystyk wynika, że w pierwszej kadencji Aleksandra Kwaśniewski utaskawił 3295 osób. W drugiej kadencji do kancelarii Prezydenta wpłynęło aż 25 197 próśb o utaskawienie w trybie zwykłym. Do 1 XII 2005 utaskawił 974 osoby². Lech Wałęsa w czasie swojej prezydentury utaskawił 3177 skazanych, a odnowił utaskawienia 384 osobom³. Oznacza to, że Prezydent utaskawia śred-

²⁹ K. Poklewski-Kozielec: *Oświadczenia woli pro futuro...*, jw., s. 13-14.

¹ Projekt ustawy i rozporządzenia wraz z uzasadnieniem <http://www.ms.gov.pl/projekty/projekty.html> pozycja 55 i 56.

nio prawie dwie osoby dziennie. Choć obecnie urzędujący Prezydent zapowiada, że ułaskawienie nie będzie stosowane tak masowo jak wcześniej, to ze statystyk wciąż wynika, że nie jest ono stosowane wyłącznie w sytuacjach szczególnych, a wydatuje się, że powinno. Ułaskawienie nie tylko bowiem niema negatywne skutki społeczne wobec ogółu, wobec pokrzywdzonego lub wobec samego skazanego, ale również może położyć cień na prestiżu instytucji Prezydenta państwa, który nie informuje opinii publicznej o powodach zastosowania łaski w poszczególnych przypadkach, choć w świetle art. 61 Konstytucji powinien. Problematyka ułaskawienia wkracza w podstawy wyrokowania przez sądy oraz bardzo istotnie wpływa na społeczne postrzeganie Prezydenta, który, co do zasady, powinien podważać decyzje sądów tylko w sytuacjach wyjątkowych.

Z tych właśnie względów od lat 50-tych pojawiają się w doktrynie sugestie i postulaty odnośnie do bardziej szczegółowego uregulowania w polskim prawie instytucji ułaskawienia. Postulaty te posłużyły za szkielet prac nad obecnymi obowiązującymi przepisami k.p.k. dotyczącymi ułaskawienia. Obecne uregulowania mają jednak istotne braki i nie tylko pozostawiają Prezydentowi zbyt daleko idącą swobodę w ferowaniu łaski, ale nie odnoszą się do zagrożenia, jakie nieść może wypuszczenie przestępcy na wolność.

Ani Konstytucja RP, ani k.p.k. nie definiują pojęcia prawa łaski. Nie określają nawet, jakiego rodzaju orzeczenia stanowią przedmiot łaski. Brak jest także w Konstytucji zastrzeżenia, że ułaskawienie wymaga trybu postępowania przed organami wymiaru sprawiedliwości, określonego przepisami k.p.k.

Tradycyjnie ułaskawienie jest indywidualnym aktem łaski wydawanym przez głowę państwa. Prawo łaski polega z reguły na darowaniu lub złagodzeniu prawomocnie orzeczonej kary oraz innych skutków skazania. Łagodzenie może się wyrażać w zmniejszeniu wymierzonej kary, warunkowym zawieszeniu wykonania kary, przedterminowym warunkowym zwolnieniu z odbycia reszty kary, zamianie kary pozabawiania wolności na inną łagodniejszą karę⁴.

Zastosowanie łaski może być poddyktowane: potrzebą usunięcia niesprawiedliwości wydanego orzeczenia, będącego niekiedy wynikiem zbyt rygorystycznych dla danego szerególnego wypadku przepisów ustawy; potrzebą naprawienia takiego błędu orzeczenia sądowego, którego w drodze postępowania karnego nie da się naprawić; szczególnymi okolicznościami, które nastąpiły po prawomocnym skazaniu oskarżonego, a przemawiającymi za złagodzeniem lub darowaniem mu reszty niewykonanej kary⁵.

Zgodnie z przeważającym w doktrynie poglądem, akt łaski jest to całkowite lub częściowe darowanie sprawy skutków kary orzeczonej prawomocnym wyrokiem sądu. Doktryna stoi, co do zasady, na stanowisku, że tryb stosowania przez Prezydenta prawa łaski odnosi się wyłącznie do osób prawomocnie skazanych⁶. Kwestia ta nie została jednak ani w Konstytucji, ani w k.p.k. jednoznacz-

⁴ S. Stachowiak: *Ułaskawienie w przepisach K.P.K. z 1997 roku*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 2000, nr 1, s. 1.

⁵ A. Murzynowski: *Refleksje na temat instytucji ułaskawienia w świetle aktualnego stanu prawnego [w:] Prawo - Społeczeństwo - Jednośćka - Księga jubileuszowa dedyko-*

nie rozstrzygnięta. Samo słowo „łaska” jest określeniem szerokim i wieloznacznym, oznaczającym według słowników języka polskiego przejawy dobrodziejstwa, wspaniałomyślności, miłosierdzia. W znaczeniu jurydycznym „łaska” jest przejawem stosowania „prawa łaski”. Prawo to może być rozumiane w sposób węższy lub szerszy. Rozumiane *sensu stricto* obejmuje tylko indywidualne ułaskawienie. *Sensu largo* obejmuje, oprócz indywidualnego ułaskawienia, także generalną amnestię i abolicję⁷. W niniejszym artykule mowa będzie wyłącznie o prawie łaski *sensu stricto*.

Przepisy dotyczące ułaskawienia zawarte są w rozdziale 59 k.p.k. z 1997 r. (art. 560-568) i regulują tylko kwestie proceduralne. O dopuszczalności stosowania prawa łaski przez Prezydenta stanowi lakoniczny przepis art. 139 Konstytucji RP.

K.p.k. przewiduje dwa rodzaje postępowania ułaskawieniowego: a) postępowanie wszczęte poprzez prośbę o ułaskawienie, oraz b) postępowanie z urzędu.

I. Postępowanie wszczęte poprzez prośbę o ułaskawienie.

Postępowanie ułaskawieniowe rozpoczyna się z chwilą złożenia prośby o ułaskawienie przez uprawniony podmiot. Samo wniesienie prośby o ułaskawienie nie powoduje wdrożenie postępowania w przedmiocie ułaskawienia, chyba że prośba została pozostawiona bez rozpoznania.

Kwestię określenia katalogu osób uprawnionych do wniesienia prośby o ułaskawienie reguluje art. 560 k.p.k. Podmiotami uprawnionymi do złożenia tej prośby są w świetle obecnego brzmienia przepisu: sam skazany, osoba uprawiona do składania w jego imieniu środków odwoławczych, krewni w linii prostej przysposabiający lub przysposobiony, rodzeństwo, małżonek i osoba pozostająca ze skazanym we wspólnym pożyciu. Katalog ma charakter zamknięty⁸. Jeśli prośba o ułaskawienie została wniesiona przez osobę nieuprawnioną, sąd zobowiązany jest (zgodnie z art. 560 § 2 k.p.k.) pozostawić ją bez rozpoznania. Każda z osób wymienionych w art. 560 § 1 ma uprawnienie, by samodzielnie złożyć prośbę. W praktyce oznacza to, że może wpłynąć kilka próśb o ułaskawienie dotyczących tego samego skazanego. W takiej sytuacji prośby te powinny być rozpatrywane łącznie. Problem rozwiązałoby ograniczenie katalogu osób uprawnionych do złożenia prośby wyłącznie do skazanego i osoby uprawnionej do składania na jego korzyść środków odwoławczych. Takie rozwiązanie rozważane było w projekcie nowelizacji z 2006 r.

W k.p.k. ustawodawca nie określił wprost organu, do którego składać należy prośby o ułaskawienie. Może być ona zatem skierowana do któregośkolwiek z organów upowaznionych do podejmowania czynności w sprawie o ułaskawienie. Adresowana jest jednak do Prezydenta, ponieważ tylko on jest organem kompetentnym do podjęcia decyzji o ułaskawieniu. Adresatem prośby może być jednak (poza Prezydentem) także Prokurator Generalny lub sąd, który rozpoznawał sprawę w I instancji. Do tych organów należy podejmowanie decyzji, co do dalszego biegu prośby o ułaskawienie.

⁷ L. Wilk: *O instytucji ułaskawienia (Uwagi de lege ferenda)*, PIP nr 5/1997, s. 60.

Zgodnie z art. 561 § 1 k.p.k. prośbę o ułaskawienie przedstawia się sądowi, który wydał wyrok w I instancji. Sąd ten, jako pierwszy organ, wydaje opinię w przedmiocie ułaskawienia. Jeżeli postępowanie w sprawie zakończyło się bez postępowania odwoławczego (tj. orzeczenia sądu I instancji nie zaskarżono), sąd I instancji formuluje opinię i w zależności od jej treści: jeśli opinia jest pozytywna - wydaje postanowienie o przekazaniu sprawy wraz z opinią Prokuratorowi Generalnemu, albo jeśli opinia jest negatywna - wydaje postanowienie o pozostawieniu prośby o ułaskawienie bez dalszego biegu (art. 564 § 1 k.p.k.).

Zgodnie z art. 565 § 2, Prezydent przekazuje Prokuratorowi Generalnemu prośbę skierowaną bezpośrednio do siebie, w celu nadania jej biegu zgodnie z art. 561 (sąd I instancji) albo art. 567 (Prokurator Generalny). Prokurator Generalny może w takiej sytuacji dokonać wyboru dalszego trybu postępowania, tj. przekazać sprawę sądowi, który orzekał w I instancji (art. 561 § 1), co uruchamia postępowania toczone się tak samo jak postępowanie wszczęte na skutek złożenia prośby, o której mowa w art. 560 § 1 k.p.k.; zwrócić się do sądów o przedstawienie opinii, a następnie, bez względu na treść tych opinii, przedstawić prośbę Prezydentowi RP (art. 567 § 1); przedstawić prośbę wraz z aktami Prezydentowi RP bez zwracania się o opinię do sądów.

Rozpatrzenie prośby o ułaskawienie polega na: pozostawieniu jej bez rozpoznania (art. 560 § 2 k.p.k. - jeśli prośba wniesiona została przez osobę nieuprawnioną lub była niedopuszczalna z mocy ustawy); nadaniu jej dalszego biegu i wydaniu opinii pozytywnej (przesłanie prośby Prokuratorowi Generalnemu - zgodnie z art. 564 § 1 k.p.k.) lub stwierdzeniu braku podstaw do wydania opinii pozytywnej i pozostawieniu prośby bez dalszego biegu (art. 564 § 1 k.p.k. *in fine*).

Dalszy bieg prośby o ułaskawienie zależy od treści opinii oraz od tego, czy orzekał w sprawie tylko sąd I instancji czy także sąd odwoławczy. Opinia wydana przez sąd I instancji i sąd odwoławczy może być pozytywna lub negatywna. W art. 563 k.p.k. określono przykładowo okoliczności, które należy brać pod uwagę przy wydawaniu opinii: zachowanie skazanego po wydaniu wyroku, rozmiar wykonanej już kary, stan zdrowia skazanego i jego stosunki rodzinne, na prawienie szkody wyrządzonej przestępstwem, szczególne wydarzenia, które nastąpiły po wydaniu wyroku (te wydarzenia, które nie były brane pod uwagę przy orzekaniu).

W literaturze wymienia się dodatkowo takie okoliczności jak: zachowanie skazanego w czasie odbywania kary, osiągnięty stopień resocjalizacji, rozmiar dotychczas odbytej kary, wiek skazanego, znaczny upływ czasu od popełnienia przestępstwa⁹.

II. Postępowanie wszczęte z urzędu.

Drugą odmianą postępowania ułaskawieniowego jest postępowanie z urzędu. Postępowanie takie wszczynają Prokurator Generalny, który może żądać przedstawienia mu akt sprawy z opiniami sądów, albo przedstawić akta Prezydentowi bez zwracania się o opinię. Ponadto, Prokurator Generalny przedstawia Prezydentowi akta sprawy lub wszczynają z urzędu postępowanie o ułaskawienie

w każdym wypadku, kiedy Prezydent tak zdecydował.

Art. 567 k.p.k. przewiduje dwa tryby postępowania o ułaskawienie z urzędu, przy czym jeden wchodzi w grę wówczas, gdy inicjatywa pochodzi od Prokuratora Generalnego, a drugi kiedy z inicjatywą występuje Prezydent. Pierwszy polega na tym, że Prokurator Generalny przed przedstawieniem sprawy Prezydentowi, zażąda przedstawienia sobie opinii, a zatem może przedstawić akta Prezydentowi także wówczas, kiedy opinie są negatywne. Drugi sposób wszczęcia postępowania z urzędu polega na przedstawieniu aktu sprawy od razu Prezydentowi, bez zwracania się o opinie sądów. W art. 567 § 2 k.p.k. określono drugi tryb postępowania o ułaskawienie z urzędu - kiedy to z inicjatywą występuje Prezydent RP. Według tego przepisu, Prokurator Generalny przedstawia Prezydentowi akta sprawy lub wszczynają z urzędu postępowanie o ułaskawienie w każdym wypadku, kiedy Prezydent tak zdecydował. Postępowanie wszczynane przez Prezydenta może zatem polegać na żądaniu przedstawienia sobie aktu sprawy, albo na żądaniu wszczęcia postępowania o ułaskawienie przez Prokuratora Generalnego. Prezydent podejmuje następnie decyzję w przedmiocie prawa łaski niezależnie od opinii sądów oraz od wniosku Prokuratora Generalnego. Wyrazem konstytucyjnej zasady w świetle której prawo łaski przysługujące wyłącznie Prezydentowi, jest brzmienie art. 567 § 2 k.p.k. W myśl tego przepisu, jeżeli Prezydent występuje sam z inicjatywą ułaskawienia, określa on drogę poprzedzającą przedstawienie mu danej sprawy¹⁰. Zagadnienie dopuszczalności tzw. „trybu prezydenckiego” jest wysoce dyskusyjne. Zdaniem A. Murzynowskiego, prośba o ułaskawienie skierowana bezpośrednio do Kancelarii Prezydenta powinna zostać w zasadzie przekazana Prokuratorowi Generalnemu w celu nadania jej właściwego proceduralnego biegu - powinna, ale nie musi. Dlatego właśnie interesujący wydaje się postulat powołania przy Prezydencie RP składającej się z kilkunastu osób, nieprofesjonalnej i społecznie reprezentatywnej Komisji ds. Ułaskawień, która w pewnych ważniejszych sprawach przedstawiałaby na życzenie Prezydenta swoje propozycje¹¹. Nie rozwiązałoby to jednak problemu całkowicie. Nie polega on bowiem, jak się wydaje, na tym, że przy Prezydencie nie funkcjonuje taka komisja, ale na tym, że Prezydent nie ma ustawowego obowiązku konsultowania z kimkolwiek swoich decyzji w przedmiocie stosowania prawa łaski.

III. Przesłanki ułaskawienia.

Skoro prawo łaski polega na darowaniu lub złagodzeniu prawomocnie orzeczonej kary, to wydawanie aktów łaski powinno bezwzględnie następować przy istnieniu określonych, racjonalnych przyczyn, które przemawiają za potrzebą zastosowania tego darowania lub złagodzenia. Polskie ustawodawstwo nie precyzuje, jakimi kryteriami należy kierować się przy wydawaniu indywidualnych aktów łaski, pozostawiając organom stosującym łaskę absolutną swobodę w ich wyborze. Za brakiem sztywnego i szczegółowego uregulowania kryteriów ułaskawienia stoją także inne, bardziej prawne i racjonalne przyczyny, które wiążą się z samą istotą tej instytucji. Można bowiem przyjąć, że ułaskawienie stano-

wi środek zabezpieczenia wymiaru sprawiedliwości przed skutkami nadmiernej rygorystycznej decyzji sądowych. Ułaskawienie musi więc być instytucją do statecznej elastycznej i nieformalizowanej. Istnieje obawa, że instytucja ta nie spełniałaby należycie swych zadań, gdyby jej zastosowanie było ograniczone sztywnymi kryteriami, nie pozwalającymi niekiedy na uwzględnienie pewnych nietypowych, nie dających się z góry przewidzieć okoliczności sprawy, które będą uzasadniały potrzebę darowania lub złagodzenia kary.

W zgłaszanych w doktrynie postulatach ustawodawczych mówi się o ograniczeniu powodów ułaskawienia następującymi zastrzeżeniami: przesłanki ułaskawienia nie powinny podlegać wyłączenie decyzji organu stosującego łaskę; przesłanki ułaskawienia powinny być sformułowane w ustawie w sposób na tyle ogólny, aby można było je traktować jako źródło pewnych wytycznych i prawnych inspiracji dla działalności praktyki, a nie jako sztywne warunki przesądzające o potrzebie i dopuszczalności wydawania indywidualnych aktów łaski¹².

IV. Ułaskawienie *de lege ferenda*.

Uwagi *de lege ferenda* odnośnie do sposobu uregulowania instytucji ułaskawienia wyrażał już w latach 60-tych A. Murzynowski, który stwierdził że w szczególności powinny zostać skodyfikowane następujące zagadnienia dotyczące tej instytucji: a) w jakim trybie prośba o ułaskawienie powinna trafić do głowy państwa?; b) jakie organy i w jakim składzie powinny wypowiadać się w sprawie łaski?; c) jakie organy i w jakim trybie powinny mieć prawo do pozostawienia prośby o ułaskawienie bez rozpoznania?; d) kto powinien mieć prawo inicjatywy w sprawie ułaskawienia?¹³

Niemal wszystkie postulaty autora zostały spełnione. Wydaje się, jak wspomniano wyżej, że stanowią one nawet szkielet prac ustawodawczych nad przepisami k.p.k. z 1997 r. Autor zasugerował także, jakie przepisy powinno umieścić w Konstytucji: a) określić podmiot uprawniony do stosowania prawa łaski; b) ustalić jakiego rodzaju decyzje mogą stanowić treść aktów łaski; c) zastrzec obowiązek wypowiedzenia się w sprawie łaski przez podmiot uprawniony do jej stosowania we wszystkich przypadkach wymierzenia kary śmierci (wówczas unormowanej i wykonywanej); d) zastrzec, że wydanie aktu łaski powinno być poprzedzone postępowaniem przed organami wymiaru sprawiedliwości, którego tryb określa przepisy k.p.k.

Współcześnie podnosi się w doktrynie, iż z racji tego, że prawo łaski ma charakter wyjątkowy, powinno ono być ograniczone do łagodzenia najcięższych kar, a decyzja Prezydenta umotywowana szczególnie przyczynami. Do najcięższych zarzutów wobec obecnej regulacji ułaskawienia zalicza się: a) brak obowiązku informowania opinii publicznej o motywach ułaskawienia; b) zbyt duża ilość trybów inicjowania postępowania ułaskawieniowego; c) możliwość ułaskawienia wbrew woli skazanego; d) brak procedury opiniodawczej poprzedzającej decyzję Prezydenta.

Ad a) Faktem jest, że ewentualny pokrzywdzony w wyniku przestępstwa

popelnionego przez ułaskawionego, nie może uzyskać informacji, co do tegoż jakie były motywy ułaskawienia sprawy, a nawet czy instytucja ułaskawienia została w danym przypadku zastosowana. Obok względów bezpieczeństwa pokrzywdzonego, kolejną przesłanką ujawnienia postępowania ułaskawieniowego jest ograniczenie wpływu względów politycznych na zastosowanie lub brak zastosowania łaski. Nie jest realizowane obecnie prawo do informacji o działalności organów państwowych, zagrożone w art. 61 ust. 1 Konstytucji. Ukształtował się jedynie zwyczaj, że Prezydent informuje publicznie ile osób i za jakimi przestępstwa ułaskawił¹⁴. Dyskusyjna jest kwestia podawania nazwisk osób ułaskawionych, w świetle ustawy o ochronie danych osobowych, jeśli mowa o ułaskawieniu osób skazanych za zbrodnie, z uwagi na związane z tym naruszenie sfery ich prywatności. Kluczowym argumentem za jawnością danych osobowych ułaskawionego jest dobro ofiar, pokrzywdzonych oraz ich rodzin. Mogą oni bowiem pozostawać w nieświadomości zagrożenia, jakie nieś może wypuszczeni przestępcy z zakładu karnego. Zagadnienie to jest jednak znacznie bardziej złożone. Ochrona prywatności osób ułaskawionych powinna być reguli. Zdaniem A. Murzynowskiego, wyjątki dotyczące powinny tych przypadków, w których opinii publicznej jest szczególnie zainteresowana wyjaśnieniem faktu oraz motywów zastosowania prawa łaski, ale tylko wobec osób skazanych za drastyczne przestępstwa, o których informacje i tak przeniknęły już do wiadomości publicznej¹⁵. Mankamentem tego słusznego rozwiązania jest, że nie wszystkie informacje dotyczące osób skazanych za drastyczne przestępstwa trafiają do opinii publicznej. Wydaje się, że warto rozważyć pełne ustawowe upublicznienie danych osobowych tych ułaskawionych, którzy skazani zostali za przestępstwa przeciwko życiu i zdrowiu uregulowane w Rozdziale XIX kodeksu karnego. Dyskusji powinno podlegać jedynie to, czy wyłączenie ma dotyczyć wszystkich przestępstw uregulowanych w tym rozdziale, czy tylko najcięższych.

Ad b) Skoro postępowanie o ułaskawienie może przebiegać nie tylko poza skazany, ale nawet bez zasięgnięcia opinii sądu, to może to stanowić podstawę do formułowania różnych, praktycznie niemożliwych do sprawdzenia, zarzutów o korupcję. Postępowanie ułaskawieniowe powinno być zatem maksymalnie przejrzyste. Trudno jednak zgodzić się z pojawiającym się poglądem, że postępowanie ułaskawieniowe powinno przebiegać w jednym, precyzyjnie uregulowanym trybie¹⁶. Wydaje się, że postępowanie ułaskawieniowe powinno toczyć się w dwóch trybach: na podstawie prośby, albo z urzędu. Warto zwrócić uwagę na to że stan zdrowia fizycznego albo psychicznego skazanego uniemożliwić mu może wystąpienie z prośbą o ułaskawienie, nawet wtedy gdyby potencjalnie przesłanki „łaskawej” decyzji Prezydenta były spełnione. Z tego względu wydaje się, iż Prokurator Generalny lub Prezydent powinien wnikliwie analizować poszczególne przypadki i ze względów społecznych oraz humanitarnych inicjować niekiedy postępowanie ułaskawieniowe z urzędu, oczywiście po uprzednim wysłuchaniu skazanego, jeśli tylko istnieje taka możliwość.

Ad c) Można dopuścić sytuację, że skazany zechce odbyć całą karę, gdyż

¹⁴ B. Banaszak: Powody muszq być przejrzyste, „Rzeczpospolita” 2005, nr 299, s. A21.

zgodnie z własnym sumieniem pragnie odpokutować za popełnione przestępstwo. Chce z własnej woli odbyć drogę ekspiacji. W arbitralnym ułaskawieniu, bez konsultacji ze skazanym, można dopatrywać się naruszenia konstytucyjnej zasady wolności (art. 31 Konstytucji RP).

Ad d) Brak obowiązkowej procedury opiniodawczej poprzedzającej decyzję Prezydenta jest, jak wspomniano wyżej, zagadnieniem dyskusyjnym. Jego decyzja ma charakter nie tylko indywidualny - skierowany bezpośrednio do skazanego, ale także wymiar społeczny, dający określony sygnał społeczeństwu i innym skazanym. Prezydent powinien zatem mieć stworzone warunki ku temu, by móc zapoznać się z opiniami innych organów lub sądów - by móc szerzej spojrzeć na sprawę i podjąć decyzję przemyślaną, i nie stymulowaną względami politycznymi ani chęcią przypodobania się opinii publicznej.

Podsumowując współczesne głosy co do zmian w przepisach dotyczących ułaskawienia, proponuje się: wyraźne zaznaczenie w Konstytucji, że akt łaski powinien mieć charakter wyjątkowy i być stosowany jedynie dla tagodzenia kar najcięższych; zaznaczenie, że akt łaski powinien być stosowany wówczas, gdy nie można uczynić zadość względom humanizmu i sprawiedliwości na drodze postępowania sądowego¹⁷; ograniczenie liczby podmiotów, które mogą wystąpić z prośbą o łaskę; zapewnienie realizacji art. 61 ust. 1 Konstytucji odnośnie do obywatelskich praw do informacji o działaniu organów władzy publicznej; umożliwienie skazanemu wyboru, czy chce skorzystać z ułaskawienia czy też podda się karze w pełnym wymiarze; wprowadzenie bezwzględnie wymogu uzyskania przez Prezydenta opinii sądu lub Prokuratora Generalnego przed podjęciem decyzji w sprawie skorzystania z prawa łaski.

Projektowana nowelizacja w niewielkim zakresie odnosiła się do przywoływanych wyżej postulatów *de lege ferenda* wyrażanych w doktrynie, choć zawarte w niej rozwiązania były krokiem we właściwym kierunku. Myślą przewodnią uławelizacji było upublicznienie danych co do tego, kogo Prezydent postanowił ułaskawić. Projektodawca wyszedł ze słusznego założenia, że pokrzywdzony powinien być poinformowany o tym jako pierwszy. Wycofały projekt nie zmienił zasadniczego modelu postępowania o ułaskawienie, ale ograniczył znacząco krąg osób, które mogłyby o nie wystąpić. Przewidywał też, że niezależnie od tego, kto byłby autorem prośby, przy jej rozpoznaniu sąd, który wydał wyrok w I instancji, powinien wysłuchać pokrzywdzonego (jeśli uzna to za celowe). Projekt kładł nacisk na jawność postępowania o ułaskawienie. Jawność tę ujmował jednak, jak się wydaje, zbyt szeroko. Wskazywano także, że jawne muszą też być decyzje co do skorzystania, bądź nie, z prawa łaski. W projekcie proponowano także zmiany w przepisach dotyczących wykonania kary. Sędzia penitencjarny lub dyrektor więzienia musiałby powiadomić pokrzywdzonego, gdy skazany zostałby zwolniony po odbyciu kary, uciekłby, dostałby przepustkę, czy też miałby przerwę w wykonaniu kary lub kozystaty z warunkowego zwolnienia z jej odbycia¹⁸.

Po przybliżeniu ważniejszych postulatów ustawodawczych oceńmy stopień wprowadzenia ich do polskiego prawa: w Konstytucji proponowano umieszczenie następujących zagadnień: a) określenie podmiotu uprawnionego do wydawania

indywidualnych aktów łaski; b) ustalenie jakiego rodzaju decyzje mogą stanowić treść aktów łaski; c) zastrzeżenie obowiązku wypowiedzenia się w sprawie łaski przez podmiot uprawniony do jej zastosowania¹⁹; d) wprowadzenie obowiązku informowania opinii publicznej o motywach ułaskawienia; e) uniemożliwienie ułaskawienia skazanego wbrew jego woli²⁰; f) wprowadzenie jawności postępowania ułaskawieniowego.

W k.p.k. zaś proponowano umieszczenie następujących zagadnień: a) określenia powodów ułaskawienia, którymi powinny kierować się organy wymiaru sprawiedliwości przy rozpatrywaniu i opiniowaniu podań o łaskę; b) uregulowania trybu postępowania w sprawie ułaskawienia prowadzonego przez organy wymiaru sprawiedliwości²¹; c) zredukowania ilości trybów inicjowania postępowania ułaskawieniowego; d) wprowadzenia obowiązkowej procedury opiniodawczej poprzedzającej decyzję Prezydenta²².

Kluczowych postulatów jest zatem dziesięć. Mniejsza część znajduje wyraz w przepisach polskiego prawa, ale większość wciąż jest niestety na etapach wstępnych rozważań. Skrupny się zatem w pierwszym rzędzie na zagadnieniach wciąż pomijanych przez ustawodawcę: w dalszym ciągu nie wiadomo, jakiego rodzaju decyzje stanowią mogą treść aktów łaski - nie jest więc określony zakres przedmiotowy aktu łaski; nie ma jasno określonego systemu przekazywania opinii publicznej informacji odnośnie do osób, które Prezydent postanowił ułaskawić²³; - następnym krokiem musiałoby być skorelowanie tego systemu z przepisami dotyczącymi szeroko pojętego prawa do prywatności; nadal postępowanie ułaskawieniowe nie jest jawne; brak jest zastrzeżenia obowiązku wypowiedzenia się w sprawie łaski przez podmiot uprawniony do jej zastosowania - w danym przypadku A. Murzynowski miał na myśli wypowiedzenie się w przypadku ułaskawienia osoby skazanej na karę śmierci, wydaje się, iż powinno być to jednak rozumiane szerzej; tzn. Prezydent powinien publicznie ujawnić wszelkie argumenty, które skłoniły go do zastosowania łaski; teoretycznie wciąż możliwe jest ułaskawienie wbrew woli skazanego; brak jest w przepisach określenia powodów ułaskawienia, którymi powinny kierować się organy wymiaru sprawiedliwości przy rozpatrywaniu i opiniowaniu podań o łaskę - art. 563 k.p.k. reguluje wprawdzie, jakie okoliczności muszą być wzięte pod uwagę przy rozpoznawaniu prośby o ułaskawienie, ale jest to następny krok po rozpoznaniu powodów ułaskawienia, których określenie pozostawiono wyłącznie praktyce; wciąż nie uregulowano wprost dopuszczalności lub braku dopuszczalności stosowania tzw. „trybu prezydenckiego”.

Z zadowoleniem należy przyjąć, że dwa podstawowe postulaty ustawy dawce, spośród tych pojawiających się w latach 60-tych, zostały wprowadzone do przepisów polskiego prawa już dawno: określono podmiot uprawniony do wydawania indywidualnych aktów łaski (art. 139 Konstytucji); uregulowano tryby postępowania w sprawach ułaskawienia prowadzonego przez organy wymiaru sprawiedliwości (art. 560 - 568 k.p.k.), choć wciąż nie wiadomo, czy istnieją dwa czy trzy takie tryby.

¹⁹ A. Murzynowski: *Ułaskawienie...*, jw., s. 200.

²⁰ B. Banaszak, jw., s. A21.

Nie widać jednak, by ustawodawca rozważał unowocześnienie regulacji w przedmiocie utaskawienia. Projekt z 5 IV 2006 został wycofany z prac ustawodawczych zanim trafił pod jakiegokolwiek obrady. Zważywszy, że utaskawienie jest instytucją stosowaną bardzo powszechnie, instytucją szczególną oraz znajdującą się na styku sprawiedliwości i partykularnych interesów osób stosujących ją, należy mieć nadzieję, że wycofany projekt stanowił zwiastun zmian nie-taske, należy mieć nadzieję, że wycofany projekt stanowił zwiastun zmian nie-doskonałych przepisów dotyczących utaskawienia - przepisów nieprzystających do realiów nowoczesnego państwa. Wycofany projekt nowelizacji dawał nadzieję dalszych prac nad instytucją utaskawienia, gdyż uwzględniał kilka istotnych postulatów zgłaszanych w doktrynie. Jeśli proponowane w projekcie przepisy weszłyby w życie w niezminionej wersji, nowelizacja byłaby bardzo niewyczerpująca, ale stanowiłaby krok we właściwym kierunku. Samo przygotowanie tego projektu świadczy o świadomości potrzeby dokonania zmian. Obecnie jednak go pozostajemy w punkcie wyjścia, tj. z ponadczasowymi postulatami tworcy monografii dotyczącej utaskawienia²³ oraz licznymi głosami w dyskusji, która wywołał postępowy charakter uregulowań proponowanych w wycofanym z obrad projekcie z 5 IV 2006.

EWĄ KATARZYNA CZECH

Spór wokół odpowiedzialności za szkodę w środowisku

(Dyrektywa 2004/35/WE)

I. Stworzenie ram odpowiedzialności za szkodę w zasobach naturalnych, które pozwałaby na możliwie najszybszą ich ochronę, jest czasochłonnym i skomplikowanym zadaniem. Jego realizacja spoczywa przy tym głównie na środowisku prawniczym.

W skali Unii Europejskiej efektem tych wysiłków jest Dyrektywa 2004/35/WE w sprawie odpowiedzialności za środowisko w odniesieniu do zapobiegania i zaradania szkodom wyrządzonym środowisku naturalnemu¹. Mimo prowadzenia długotrwałych prac nad regulacjami tego aktu prawnego, ich interpretacja wciąż prowadzi do powstawania kwestii spornych. Jedną z nich jest rodzaj lub rodzaje odpowiedzialności, którymi posłużył się legislator wspólnotowy.

Podkreślenia wymaga przy tym fakt, iż już w toku dyskusji nad projektem tej dyrektywy podnoszono, że treść jej postanowień wskazuje na odejście od koncepcji szkody w ujęciu cywilistycznym i zasad jej naprawiania w oparciu o instytucje prawa cywilnego, na rzecz odpowiedzialności administracyjnej. Jednocześnie podnoszono, iż w sposób niewystarczająco przejrzysty uregulowano w nim system ostatniego z powoływanych rodzajów odpowiedzialności².

Sygnalizowanie powyższych wątpliwości nie doprowadziło jednak do ich eliminacji w trakcie dalszych prac. Spowodowało to, że również na gruncie ostrej technice przyjętych unormowań nadal wskazuje się, iż kwestią sporną jest rodzaj odpowiedzialności w nich przyjęty, tj. odpowiedzialność cywilna czy administracyjna³. Taki stan rzeczy determinował ograniczenie ram dyskusji właśnie o

¹ Dyrektywa 2004/35/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie odpowiedzialności za środowisko w odniesieniu do zapobiegania i zaradania szkodom wyrządzonym środowisku naturalnemu, OJ 2004, L 143/56, Dz. Urz. z 21 IV 2004, polski tekst dyrektywy na stronie www.ukie.gov.pl

² L. Bergkamp: *The Proposed EC Environmental Liability Regime and EC Law Principles*, „*Environmental Liability Law Review*” 2001, s. 251-266; tenże: *The Proposed Environmental Liability Directive*, „*European Environmental Law Review*” November 2002, s. 305 i n.; za: M.M. Kenig-Witkowska: *Prawo środowiska Unii Europejskiej*, Zmiana 2005 s. 230-231 i 244.