

Ius Novum

ISSN 1897-5577

4
—
2011



WARSZAWA 2011

RADA NAUKOWA

prof. dr hab. Zbigniew Lasocik, dziekan Wydziału Prawa i Administracji
Uczelni Łazarskiego (przewodniczący)

prof. dr hab. Brunon Hołyst, rektor Wyższej Szkoły Menedżerskiej w Warszawie

prof. dr hab. Bertil Cottier, Università della Svizzera Italiana w Lugano (Szwajcaria)

prof. dr. hab. Hugues Kenfack, Université Toulouse 1 w Tuluzie (Francja)

prof. dr hab. Maria Kruk-Jarosz, Polska Akademia Nauk

prof. dr hab.ks. Franciszek Longchamps de Bérier, Uniwersytet Jagielloński

prof. dr hab. Andrzej Marek, Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu

prof. dr hab. Adam Olejniczak, Uniwersytet Adama Mickiewicza w Poznaniu

prof. dr hab. Grzegorz Rydlewski, Uniwersytet Warszawski

prof. dr hab. Anita Ušacka, sędzia Międzynarodowego Trybunału Karnego
w Hadze (Holandia)

dr Ewa Weigend, Instytut Prawa Karnego Max-Plancka we Freiburgu (Niemcy)

REDAKCJA

Redaktor Naczelny: prof. dr hab. Ryszard A. Stefański, Uczelnia Łazarskiego
Sekretarz: dr Jacek Kosonoga, Uczelnia Łazarskiego

Copyright © by Uczelnia Łazarskiego, Warszawa 2011

ISSN 1897-5577

Oficyna Wydawnicza
Uczelnia Łazarskiego
02-662 Warszawa, ul. Świeradowska 43
tel. 22 54 35 450
fax 22 54 35 480
www.lazarski.pl
wydawnictwo@lazarski.edu.pl



Opracowanie komputerowe, druk i oprawa:
Dom Wydawniczy ELIPSA
ul. Inflancka 15/198, 00-189 Warszawa
tel./fax 22 635 03 01, 22 635 17 85,
e-mail: elipsa@elipsa.pl, www.elipsa.pl



SPIS TREŚCI

ARTYKUŁY

Prof. dr hab. Karol Sławik, Uczelnia Łazarskiego Traktowanie i ochrona prawna zwierząt w Polsce	9
Dr Danuta Tarnowska, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego Utrwalanie przebiegu czynności protokołowanych za pomocą urządzenia rejestrującego obraz lub dźwięk (art. 147 k.p.k.)	26
Dr Katarzyna Kaczmarczyk-Kłak, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Rzeszowskiego Postępowanie ulaskawieniowe w świetle Konstytucji RP na tle porównawczym	36
Mgr Julia Zygmunt, Katedra Prawa Karnego, UKSW Standard postępowania lekarza wobec samobójcy	60
Dr Jacek Załęśny, adiunkt na Uczelni Łazarskiego oraz na Uniwersytecie Warszawskim Finansowanie kampanii wyborczej w wyborach parlamentarnych. Regulacje prawne i ich stosowanie	70

4/2011

Stanisław Marek Pietras, sędzia WSA w Warszawie, dr Przemysław Szustakiewicz, Uczelnia Łazarskiego w Warszawie Podmioty zobowiązane do udzielenia informacji publicznej w rozumieniu art. 4 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej	108
Dr František Novák, Instytut Państwa i Prawa Czeskiej Akademii Nauk Ilościowy opis ustawodawstwa Republiki Czeskiej	120

G L O S Y

Dr Adrian Niewęglowski, UMCS w Lublinie Roszczenia uprawnionego mające swoje źródło w odstąpieniu od umowy na podstawie art. 494 k.c. przedawniają się na podstawie i w terminie określonym w art. 117 i 118 k.c.	135
Dr Jacek Kosonoga, Uczelnia Łazarskiego Głosa do uchwały Sądu Najwyższego z dnia 30 października 2008 r., I KZP 17/18, str. 4	144

R E C E N Z J E

Joanna Banach-Gutierrez, <i>Europejski wymiar sprawiedliwości w sprawach karnych. W kierunku ponadnarodowego systemu sui generis?</i> Instytut Wydawniczy EuroPrawo. Warszawa 2011, s. 394, rec. dr hab. Stanisław Hoc, prof. nadz. Uczelni Łazarskiego	149
Filip Ciepły (red.), <i>Prawne aspekty karcenia małoletnich</i> , Wydawnictwo Wolters Kluwer business, Warszawa 2011, s. 168, rec. dr hab. Radosław Krajewski, Uniwersytet Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy	159
Jakub Kosowski, <i>Zasada informacji prawnej w polskim procesie karnym, w świetle art. 16 k.p.k.</i> , Wydawnictwo Wolters Kluwer business, Warszawa 2011, s. 386, rec. mgr Małgorzata Żbikowska, Uczelnia Łazarskiego	166

K O M U N I K A T Y**Dr Anna Konert, prorektor ds. nauki i współpracy międzynarodowej
Uczelni Łazarskiego**

Plan pomocy rodzinom ofiar wypadków lotniczych (sprawozdanie z konferencji Narodowej Rady Bezpieczeństwa Transportu w Waszyngtonie 28–29.03.2011 r.)	172
--	-----

Z Ż Y C I A U C Z E L N I**Mgr Ewelina Milan, Uczelnia Łazarskiego**

Kalejdoskop wydarzeń	182
----------------------------	-----



CONTENTS

ARTICLES

Prof. Karol Sławik, PhD, Lazarski University Treatment and Protection of Animals in Poland	9
Danuta Tarnowska, PhD, Law and Administration Department, University of Szczecin Registering the Course of Actions Minuted with the Use of Audio-Visual Recording Equipment (Article 147 of the penal proceeding code)	26
Katarzyna Kaczmarczyk-Kłak, PhD, Law and Administration Department, University of Rzeszów Pardon Granting Proceeding in the Light of the Constitution of the Polish Republic - Comparative Analysis	36
Julia Zygmunt, M.A., Faculty of Criminal Law, Cardinal Stefan Wyszynski University Medical Standard of Treating a Suicide	60
Jack Zaleśny, PhD, Assistant Professor, Lazarski University and Warsaw University Financing Electoral Campaigns in Parliamentary Elections – Legal Regulations and their Application	70

Stanisław Marek Pietras, judge of the Voivodship Administrative Court in Warsaw, Przemysław Szustakiewicz, PhD, Lazarski University in Warsaw Entities Obligated to Provide Public Information in Accordance with Article 4 of the Act on Access to Public Information of 6 September 2001	108
František Novák, PhD, Institute of State and Law, Czech Academy of Science Quantitative Description of the Czech Republic's Legislation	120

G L O S S E S

Adrian Niewęłowski, PhD, Marie Curie-Skłodowska University in Lublin Gloss to the Supreme Court decision of 21 October 2010, IV CSK 112/10 (Claims resulting from a withdrawal from a contract based on Article 494 of the civil code are subject to limitation based on and in time specified in Articles 117 and 118 of the civil code)	135
Jacek Kosonoga, PhD, Lazarski University Gloss to the Supreme Court decision of 30 October 2008, I KZP 17/08, p. 4	144

R E V I E W S

Joanna Banach-Gutierrez, <i>Europejski wymiar sprawiedliwości w sprawach karnych. W kierunku ponadnarodowego systemu sui generis? (Justice Administration in Criminal Cases in Europe – Towards Supranational System sui generis?)</i> Instytut Wydawniczy EuroPrawo, Warsaw 2011, p. 394, Reviewer: Stanisław Hoc, PhD, Lazarski University Professor	149
Filip Ciepły (ed.), <i>Prawne aspekty karcenia małoletnich (Legal Aspects of Child Castigation)</i> , published by Wolters Kluwer business, Warsaw 2011, p. 168, Reviewer: Radosław Krajewski, PhD, Casimir the Great University in Bydgoszcz	159

4/2011

- Jakub Kosowski, *Zasada informacji prawnej w polskim procesie karnym w świetle art.16 k.p.k. (The Principle of Legal Information in the Polish Criminal Proceeding in the Light of Article 16 of the Criminal Proceeding Code)*, published by Wolters Kluwer business, Warsaw 2011, p. 386,
Reviewer: Małgorzata Żbikowska, M.A., Lazarski University 166

ANNOUNCEMENTS

Anna Konert, PhD, Deputy Dean for Science and International Cooperation, Lazarski University

- Aviation Accident Victims' Family Assistance Plan (report from the National Transportation Safety Board conference in Washington on 28–29 March, 2011) 172

UNIVERSITY LIFE

Ewelina Milan, MA, Lazarski University

- Kaleidoscope of events 182

KAROL SŁAWIK

TRAKTOWANIE I OCHRONA
PRAWNA ZWIERZĄT W POLSCE

Od pradziejów zwierzęta nie były traktowane w sposób humanitarny, nie przywiązywano bowiem wagi do faktu, iż zwierzęta są istotami zdolnymi do odczuwania. Sposób traktowania zwierząt determinowały religie i kultury mieszkańców obszarów geograficznych, w których występowały.

Ludzie wykazywali i nadal wykazują – ogólnie biorąc – dwie postawy wobec zwierząt. Jedna wiąże się z przekonaniem o wyższości człowieka nad światem zwierzęcym. W tym przekonaniu utwierdzają nas niektóre religie. Najprostszym argumentem z powszechnego obiegu i głoszonych przekazów duchownych katolickich jest brak duszy i uczuć u zwierząt. Mają one służyć człowiekowi i być mu użyteczne w codziennym jego bytowaniu.

Druga postawa wynika z poglądu zwanego animizmem, spotykanego nie tylko u dzieci, ale i dorosłych osób, a polegającego na przypisywaniu posiadania duszy zwierzętom a nawet rzeczom. Wyznający taki pogląd uważają, że wszystkie zwierzęta i rośliny są istotami obdarzonymi wolą, myślącymi, czującymi identycznie, tak jak człowiek¹.

Która postawa jest mi bliższa – oczywiście ta druga (z wyłączeniem rzeczy). Nie mogę bowiem nie zauważyć u mego zwierzęcia, że wyraża czasami swoim zachowaniem jakąś wolę, nie mogę nie dostrzegać tego, że darzy większym uczuciem i wiernością moją żonę niż mnie, nie mogę powiedzieć, że nie czuje bólu wtedy, gdy zaskowyczy bo nadepnąłem mu na łapę. Jestem zdumiony, gdy dowiaduję się, że jakiś pomyleniec dla własnego zysku zamierza założyć w Polsce restaurację z daniami z psów. Zbliżam się do poglądów rasistowskich, gdy dowiaduję się, że niektóre nacje, bynajmniej nie z głodu spożywają psy i koty. Jestem wściekły na znaczną część rolników za ich na ogół zły stosunek do własnych psów. Nie mogę pojąć, co czuje kierowca, czy konwojent wiozący pokaleczone konie do innych krajów i przez wiele godzin (z lenistwa) nie poi przewożone zwierzęta. Zdumiewa mnie postawa obecnego ministra rolnictwa obojętnego

¹ Pogląd właściwy pierwotnym wierzeniom religijnym – że zwierzęta, rzeczy lub zjawiska przyrody mają duszę.

a nawet usprawiedliwiającego taką postawę, niedostrzegającego, że w naszym ustawodawstwie (takim jakim jest) uznano, że zwierzę nie jest rzeczą. Zaczynam wykazywać oznaki wrogości do wiejskich duchownych, którzy nie reagują na to, co dzieje się w ich otoczeniu, ale i do organów ścigania i sądownictwa za brak właściwej reakcji na okrucieństwo wobec zwierząt.

Warto więc pomyśleć o naszym stosunku do zwierząt. Zastanowić się nad stanem społecznej świadomości o potrzebie polepszenia ochrony zwierząt oraz aktualnym stanem prawnym mającym służyć tej ochronie.

W tym właśnie obszarze życia społecznego jest wyjątkowo dużo do zrobienia, aby osiągnąć ocenę społeczeństwa cywilizowanego. Większość krajów europejskich, zwłaszcza Wspólnoty Europejskiej, dokonały w tym względzie już znacznego postępu (ogólnie lepszy niż w Polsce stosunek do zwierząt, a z niedawnych dni – ograniczenie corridy w Hiszpanii, zakaz wykorzystywania dzikich zwierząt w cyrku – Wielka Brytania).

1. Zjawiska patologiczne wywołane przez ludzi w towarzyszącym nam świecie zwierząt

Szeroki i bardzo dotkliwy problem dotyczy zwierząt hodowlanych przeznaczonych na ubój w celu pozyskania żywności, a także na inne cele – produkcji odzieży, obuwia, innych użytkowanych rzeczy. Problem wiąże się z praktyką trzymania zwierząt w bardzo dużym zagęszczeniu, temperaturach zbyt niskich lub zbyt wysokich, w budynkach nieuszczelnionych lub ciasnych pomieszczeniach. Takie warunki wywołują nieraz stres i agresję u zwierząt. Dążność do szybkiego uzyskania dużej masy mięsnej zwierząt rzeźnych poprzez zabiegi inżynierii genetycznej prowadzi równocześnie do różnych schorzeń, głównie stawów z powodu nadmiernych obciążeń. Takie postępowanie hodowców obejmuje bydło, świnie i brojlery.

Gehenna okrutnego traktowania zwierząt przeznaczonych na rzeź rozpoczyna się już podczas załadunku na pojazdy (w czasie jarmarków np. świętokrzyskich) oraz transportu. Używanie przemocy fizycznej przy załadunku, niepojenie i niepodawanie karmy, wielogodzinne przetrzymywanie w miejscach nasłonecznionych, wreszcie wyładunek, bicie zwierząt i niehumanitarne sposoby uboju często z objawami sadystycznymi – zadawanie śmierci w sposób wyszukany lub powolny, obliczony z premedytacją na zwiększenie rozmiaru cierpień i czasu ich trwania² – to nierzadkie przypadki. Okrutną metodą jest też sposób tuczu gęsi prowadzącego do stłuszczenia wątroby dla celów konsumpcyjnych. Przy próbie eliminacji takich sposobów – lobby hodowców i producentów gęsich wątróbek uzyskało wsparcie ministerstwa rolnictwa.

² Charakterystyczne to jest również w ubojach rytualnych praktykowanych przez wyznawców kilku religii także w Polsce.

Na wsi objawy rażących zaniedbań³ zwierząt przez rolników są prawie powszechne. Nie zapewnia się psom opieki i podstawowych warunków do znośnego życia. Trzymanie psów na ciężkich i krótkich łańcuchach, niezapewnianie na okres zimy ocieplonej budy, bicie, utrzymywanie w głodzie (bo pies będzie bardziej zły!), niepojenie podczas gorących dni, nieleczenie schorowanych psów i nieszczepienie przed chorobami, dopuszczanie do nadmiernej rozrodczości – wreszcie zabijanie „nieprzydatnych” zwierząt – wieszanie, zabijanie siekierą – oto najczęstsze postępowanie chłopskie. Niektórzy z nich produkują smalec ze swoich lub obcych psów albo za niewielką opłatą pozbywają się ich, wiedząc, że są przeznaczone na śmierć w celach konsumpcyjnych (w restauracjach i pubach azjatyckich – *vide* przypadki mazowieckie i małopolskie).

Mieszkańcy miast mają także podobne postęпки na swym „inteligentkim” sumieniu – by wymienić tylko najczęstsze – tolerowanie traktowania przez dzieci psów i kotów jako zabawek, nad którymi można się nawet znęcać a później z łatwością porzucić, przetrzymywanie dużych psów w małych pomieszczeniach blokowisk i klatkach pokojowych, głodzenie, bicie (zwłaszcza w stanie nietrzeźwym dla rozładowania własnej złości), uśmiercanie przez wyrzucanie z wysokości budynków, pozbywanie się wiernych psów przez porzucanie na torach kolejowych, porzucanie w okresie przedurlopowym przed schroniskami, wyrzucanie z samochodów na drogach publicznych, czy wiązanie drutami w lasach i parkach.

Nadużycia człowieka wobec zwierząt obejmują też przypadki służące jego rozrywce i nieraz wątpliwej przyjemności. Na ogół skutek głębokiego zakorzenienia się w świadomości ludzkiej nie budzą one jakiegoś sprzeciwu. Do takich przypadków należy zaliczyć: wyjątkowo intensywne treningi koni przed wyścigami – wywołujące zawały serca u zwierząt i urazy w postaci złamań kończyn – szczególnie w czasie późniejszych skoków przez przeszkody. Dla osiągnięcia maksymalnej sprawności fizycznej stosuje się również środki dopingujące. Wyeksploatowane do granic możliwości stare konie, które uzyskały sukcesy na torach wyścigowych i przysporzyły ich właścicielom znaczne zyski albo też wysłużone przez całe życie w ciężkich pracach gospodarskich (zwłaszcza przez górali pracujących przy zrywaniu drzewa) – z łatwością i bezmyślnie przeznaczają się na rzeź.

Rozrywce człowieka ma służyć cyrk, w którym wykorzystuje się zwierzęta – nieraz zagłodzone – i poddawane intensywnej tresurze różnymi metodami wywołującymi moralne obiekcje – zwłaszcza gdy dzikie zwierzęta zmusza się do nienaturalnych dla nich zachowań. Wyjątkowo prymitywną i barbarzyńską rozrywkę stanowią walki między zwierzętami – bykami, kogutami, psami. Te ostatnie są w Polsce specjalnie hodowane i przygotowywane do walk przez członków zorganizowanych grup przestępczych.

³ Rozumie się przez to drastyczne odstępstwo od określonych w ustawie (o ochronie zwierząt) norm postępowania ze zwierzęciem, a w szczególności w zakresie utrzymywania zwierzęcia w stanie zagłodzenia, brudu, nielezionej choroby, w niewłaściwym pomieszczeniu i nadmiernej ciasnocie.

Jakkolwiek ogrody zoologiczne⁴ pozwalają człowiekowi poznać zwierzęta, z którymi nieraz nie miałby w swym życiu żadnego kontaktu, to zbyt często zwierzęta są głodzone albo utrzymywane na niewielkim terenie i w ciasnych klatkach (zwłaszcza mały człekokształtne, niedźwiedzie⁵, słonie i żyrafy).

Nie bez grzechu wobec zwierząt na wolności jest myśliwstwo i towarzyszące mu zjawisko kłusownictwa. Sami myśliwi przypisujący sobie rolę selekcyjnera i narzędzia utrzymywania równowagi w przyrodzie polują niejednokrotnie nie przestrzegając odpowiednich przepisów (w okresach rozrodu zwierząt). Z ich broni giną nawet psy znajdujące się pod opieką swych właścicieli. Okrutne są też metody stosowane przez kłusowników wiejskich zakładających wnyki i inne pułapki narażające zwierzęta na długie cierpienia.

Przy łatwości przechodzenia do Polski różnych idei i obyczajów oraz niebezpiecznej pomysłowości polskich biznesmenów należy się liczyć z rozwojem rodeo i barbarzyńskim widowiskiem corridy – na szczęście ograniczonej już tylko do niektórych krajów, w których widowisko oparte na okrutnej śmierci zwierzęcia jest poprzedzone jego cierpieniem. Odrębnym problemem jest przywóz różnych zwierząt na terytorium Polski (najczęściej węży i żółwi, niedźwiadków...) i porzucanie przed kontrolami celnymi na trasach przewozowych⁶, a także utrzymywanie ich przez nabywców w nieodpowiednich warunkach mieszkaniowych.

Wreszcie pamiętać należy o wykorzystywaniu zwierząt do testowania środków kosmetycznych oraz w celach medycznych⁷. Tylko w krajach Unii Europejskiej do badań używa się około 12 mln zwierząt, spośród których większość ginie w czasie testów. Pomimo tych ofiar, ciągle istnieją wątpliwości co do tego, czy wyniki wszystkich badań są wykorzystywane i jakie mogą mieć zastosowanie w odniesieniu do człowieka. Przed nadmiernym cierpieniem testowanych zwierząt przestrzega dyrektywa Unii Europejskiej 92/32/EEC, która skłania firmy do ujawniania wyników przeprowadzanych testów, aby w ten sposób uniknąć powielanych i szkodliwych doświadczeń w innych krajach. Inna z dyrektyw Unii – 86/609/EEC zakazała badań na zwierzętach, gdy już istnieją inne dostępne i wiarygodne metody badawcze.

⁴ Ogród zoologiczny – według ustawy z 3 października 2008 r. – Dz.U. z 2008 r., Nr 201, poz. 1237 – to urządzony i zagospodarowany teren wraz z infrastrukturą techniczną i budynkami funkcjonalnie z nim związanymi, gdzie są przetrzymywane oraz eksponowane przez co najmniej 7 dni w roku żywe zwierzęta, gatunki dziko występujące, z wyjątkiem: cyrków, sklepów ze zwierzętami, miejsc w których eksponowanych jest publicznie nie więcej niż 15 gatunków tych zwierząt i łącznie nie więcej niż 50 okazów gadów, ptaków i ssaków.

Ogrody zoologiczne znajdują się w 12 miastach: Bydgoszczy, Chorzowie, Gdańsku, Krakowie, Łodzi, Opolu, Płocku, Poznaniu, Toruniu, Warszawie, Wrocławiu, Zamościu.

⁵ Znany przypadek decyzji kierownictwa wrocławskiego zoo o przetrzymywaniu przez wiele lat niedźwiedzia w małym bunkrze.

⁶ Przez handlarzy zza granic wschodnich.

⁷ Zob. ustawa z dnia 21 stycznia 2005 r. o doświadczeniach na zwierzętach – Dz.U. Nr 33, poz. 289.

2. Przepisy prawne o utrzymywaniu zwierząt oraz służące ich ochronie

Utrzymywanie zwierząt regulują głównie:

- ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymywaniu czystości i porządku w gminach⁸ oraz regulaminy rad gminnych⁹;
- ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt¹⁰ (o której szerzej nieco dalej);

Obie ustawy zostały zmienione ustawą z dnia 16 września 2011 r. o zmianie ustawy o ochronie zwierząt oraz ustawy o utrzymywaniu czystości i porządku w gminie (Dz.U. z 2011 r., Nr 230, poz. 1373).

- ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt¹¹;
- ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody¹².

Utrzymujący zwierzęta domowe są zobowiązani do zachowania bezpieczeństwa i środków ostrożności, zapewniających ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do użytku publicznego. Do obowiązków właścicieli utrzymujących zwierzęta domowe należy – w odniesieniu do psów:

- wyposażenie psa w obrozę, a w przypadku ras uznawanych za agresywne – również w kagańce;
- prowadzenie psa na uwięzi, a psa rasy uznawanej za agresywną lub w inny sposób zagrażającego otoczeniu – również w nałożonym kagańcu;
- systematyczne szczepienie psa przeciwko wściekliznie;
- uzyskanie zezwolenia burmistrza na utrzymywanie psa rasy uznanej za agresywną;

W odniesieniu do wszystkich zwierząt domowych:

- stały i skuteczny dozór;
- nie wprowadzanie zwierząt do obiektów użyteczności publicznej, z wyłączeniem obiektów przeznaczonych dla zwierząt (lecznice, wystawy). Nie dotyczy to osób niewidomych, korzystających z pomocy psów – przewodników;

⁸ Dz.U. z 2005 r., Nr 236, poz. 236 z późn. zm.

⁹ Rada gminy – na podstawie art. 4 powyższej ustawy – po zasięgnięciu opinii powiatowego inspektora sanitarnego uchwała regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. Regulamin określa szczegółowo obowiązki osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. Określa również wymagania związane z utrzymywaniem zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej oraz zakazy ich utrzymywania na niektórych obszarach lub w poszczególnych nieruchomościach.

¹⁰ Dz.U. z 1997 r., Nr 111, poz. 724 z późn. zm.

¹¹ Dz.U. z 2004 r., Nr 69, poz. 625 z późn. zm. Spośród licznych wdrażanych przepisów można wyróżnić rozporządzenie Komisji WE 1739/2005 z dnia 21.10.2005 z wymogami zdrowia zwierząt cyrkowych w sytuacji ich przemieszczania między państwami członkowskimi.

¹² Dz.U. z 2004 r., Nr 92, poz. 880, zmieniona ustawą z dnia 18 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o ochronie przyrody oraz niektórych innych ustaw: o lasach, o gospodarce nieruchomościami oraz o utrzymywaniu czystości i porządku w gminie – Dz.U. z 2011 r., Nr 224, poz. 1337.

- nie wprowadzanie zwierząt domowych na tereny placów gier i zabaw, piaskownic dla dzieci, plaż, kąpielisk, posesji szkół i przedszkoli, obiektów sportowych oraz tereny objęte zakazem na podstawie odrębnych uchwał rad gminnych (miejskich);
- zwolnienie zwierząt domowych z uwięzi dopuszczalne jest wyłącznie na terenach zielonych do tego przeznaczonych i specjalnie oznakowanych, w sytuacji gdy właściciel ma możliwość sprawowania kontroli nad ich zachowaniem;
- zwolnienie przez właściciela nieruchomości psów ze smyczy na terenie nieruchomości może mieć miejsce w sytuacji, gdy nieruchomość jest ogrodzona w sposób uniemożliwiający jej opuszczenie przez psa i wykluczający dostęp osób trzecich (odpowiednio oznakowanej tabliczką ze stosownym ostrzeżeniem);
- natychmiastowe usuwanie, przez właścicieli, zanieczyszczeń pozostawionych przez zwierzęta domowe w obiektach i na innych terenach przeznaczonych do użytku publicznego, a w szczególności na chodnikach, jezdniach, placach, parkingach, terenach zielonych, itp., nieczystości te, umieszczone w szczelnych nieulegających szybkiemu rozkładowi torbach, mogą być umieszczone w komunalnych urządzeniach do zbierania odpadów (postanowienia te nie dotyczą niewidomych korzystających z psów przewodników).

Jak łatwo zauważyć, przepisy porządkowo-sanitarne i wydawane na ich podstawie uchwały rad gminnych nie akcentują problemów związanych z ochroną zdrowia i życia zwierząt oraz potrzebą dbałości o nich (pielęgnacji¹³, codziennego żywienia, pojenia, nienarażania na grożące im niebezpieczeństwa...).

Regulacje prawne humanitarnej ochrony zwierząt znajdujemy już w latach dwudziestych ubiegłego wieku. Ukazało się wówczas rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. o ochronie zwierząt¹⁴. Akt ten wprowadzał generalny zakaz znęcania się nad wszelkimi zwierzętami (domowymi, oswojonymi, ptactwem, rybami, płazami) i zadawania im zbędnych cierpień pod rygorem odpowiedzialności karnej¹⁵. Spośród dawnych przepisów wykonawczych wymienić tu można przede wszystkim rozporządzenie Ministra Szkolnictwa Wyższego z dnia 16 listopada 1959 r. ustalające warunki i sposób dokonywania doświadczeń na zwierzętach oraz tryb wydawania zezwoleń na ich prowadzenie. Określało też zasięg dopuszczalnych eksperymentów z użyciem zwierząt¹⁶.

¹³ Ustawa o ochronie zwierząt przez pielęgnację rozumie wszystkie aspekty relacji pomiędzy człowiekiem a zwierzęciem, w szczególności uruchamianie przez człowieka zasoby materialne i niematerialne, aby uzyskać i utrzymać u zwierzęcia stan fizyczny i psychiczny, w którym najlepiej ono znosi warunki bytowania narzucone przez człowieka.

¹⁴ Dz.U. z 1928 r., Nr 32, poz. 115, t.j. z 1932 r., Nr 42, poz. 417.

¹⁵ O postępowości aktu Prezydenta RP świadczy m.in. fakt, że po przeszło pięćdziesięciu latach od jego uchwalenia idea humanitarnej ochrony zwierząt znalazła zrozumienie, potwierdzenie i szersze rozwinięcie w dokumentach o znaczeniu ogólnosiwiatowym – Światowej Deklaracji Praw Zwierząt z 1977 r., zatwierdzonej przez UNESCO w 1978 r. – o czym dalej w tekście.

¹⁶ Aktualnym aktem jest obwieszczenie Ministra Nauki i Informatyzacji z dnia 26 maja 2004 r. zawierające wykaz jednostek organizacyjnych uprawnionych do przeprowadzania doświadczeń i testów na zwierzętach – MP z 2004 r. Nr 26, poz. 450.

Na płaszczyźnie międzynarodowej traktowanie zwierząt jak rzeczy i nieliczenie się z ich naturą zostało dostrzeżone w 1978 r., w którym to UNESCO opracowało Światową Deklarację Praw Zwierząt. Owa deklaracja miała stanowić podstawę do wprowadzenia przez poszczególne państwa przepisów prawnych służących ochronie zwierząt. Podstawowymi założeniami tej deklaracji są:

- wszystkie zwierzęta rodzą się równe wobec życia i mają te same prawa do egzystencji;
- nieznanomość praw i ich lekceważenie prowadzi człowieka na drogę naruszenia prawa zwierząt i przeciwko naturze;
- człowiek uznaje współistnienie wszystkich żywych istot, a od jego najmłodszych lat należy go uczyć obserwowania, rozumienia, szanowania i kochania zwierząt.

Tymczasem w życiu codziennym wiele zachowań ludzkich jest sprzecznych z tymi szczytnymi założeniami. Człowiek bywa bezmyślny, nie dostrzega różnicy pomiędzy zwierzęciem a rzeczą, powoduje cierpienia fizyczne i psychiczne u zwierząt a nawet dopuszcza się wobec nich aktów okrucieństwa.

Przywoływana wyżej deklaracja pobudziła Polskę (dopiero wiele lat później) do uchwalenia ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt¹⁷. Kilka artykułów wymaga tu szczególnego zaakcentowania. Otóż w art. 1 ustawy zapisano: *Zwierzę, jako istota żyjąca, zdolna do odczuwania cierpienia, nie jest rzeczą. Człowiek jest mu winien poszanowanie, ochronę i opiekę. W art. 5 ustawy: Każde zwierzę wymaga humanitarnego traktowania, zaś w art. 6 ustawy: Nieuzasadnione lub niehumanitarne traktowanie zwierząt oraz znęcanie się nad nimi jest zabronione.*

Ustawa obejmuje zwierzęta: domowe¹⁸, gospodarskie¹⁹, wykorzystywane do celów rozrywkowych, widowiskowych, filmowych, sportowych i specjalnych²⁰,

¹⁷ Ustawa ta i jej nowelizacja wdraża liczne dyrektywy i postanowienia organów Wspólnoty Europejskiej – by wymienić tylko niektóre Rady Europy: 98/119/WE z dnia 22.12.1993 r. o ochronie zwierząt podczas uboju lub zabijania (Dz.Urz. WE L 340 z 31.12.1993 r.; 98/58 WE z dnia 20.07. 1998 r. w sprawie ochrony zwierząt hodowlanych (Dz.Urz. WE L 221 z 08.08. 1998 r.); 99/74 WE z 19. 07. 1999 r. z minimalnymi normami dla kur niosek (Dz.Urz. 203 z 03.08.1999; 2007/43 WE z 28. 06. 2007 ustalającego minimalne zasady ochrony kurcząt z przeznaczeniem na mięso (Dz.Urz. 182 z 12.07. 2007; 2008/119/WE z dnia 16.12.2008 ustalające minimalne normy ochrony cieląt (Dz.Urz. 120 WE L 47 z 18.02.2009); postanowienie – rozporządzenie Rady (WE) 1/2005 z dnia 22.12.2004 r. w sprawie ochrony zwierząt podczas transportu i związanych z tym działań.

¹⁸ Tradycyjnie przebywające wraz z człowiekiem w jego domu lub innym pomieszczeniu, utrzymywane przez człowieka w jego domu lub innym odpowiednim pomieszczeniu, utrzymywane przez człowieka w charakterze jego towarzysza.

¹⁹ Gospodarskie – zwierzęta utrzymywane w celach hodowlanych i produkcyjnych.

²⁰ Zwierzęta, których profesjonalna tresura oraz używanie odbywa się na podstawie odrębnych przepisów, regulujących szczegółowe zasady działania jednostek Polskich Sił Zbrojnych, Policji, Straży Granicznej i innych formacji podległych Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji, służb kontroli celnej, ratownictwa oraz regulujących zasady szkolenia i wykorzystywania psów – przewodników osób ociemniałych.

używanych do doświadczeń, utrzymywanych w ogrodach zoologicznych, bezdomnych²¹, wolno żyjących (dzikich), obcych faunie rodzinnej.

Ustawodawca wyjaśnia, że przez humanitarne traktowanie zwierząt należy rozumieć takie traktowanie, które uwzględnia potrzeby zwierzęcia i zapewnia mu opiekę i ochronę (art. 4 ustawy). Na człowieku spoczywa też obowiązek skrócenia cierpień zwierzęcia, gdy zwierzę nie może dalej żyć, jedynie cierpiąc i znosząc ból.

Zabronione i karalne jest nieuzasadnione lub niehumanitarne zabijanie zwierząt oraz znęcanie się nad nimi (art. 6 ust. 1 ustawy). Przez znęcanie się nad zwierzętami rozumieć należy zadawanie albo świadome dopuszczenie do zadawania bólu lub cierpień (art. 6 ust. 2 ustawy).

Ten sam przepis przeciwstawia się licznym formom znęcania się nad zwierzętami. Zakazuje: umyślne ranienie lub okaleczenie zwierzęcia, znakowania (przez wypalanie lub wymrażanie zwierząt stałocieplnych), bicie zwierząt, przeciążanie zwierząt pociągowych i jucznych, uciążliwego transportu zwierząt hodowlanych, m.in. przewożonych na targowiska)²², powodowanie zbędnego cierpienia, utrzymywanie zwierząt w niewłaściwych warunkach bytowania, porzucanie zwierząt (w szczególności psa lub kota), okrutnych metod w chowie lub hodowli zwierząt, utrzymywanie na uwięzi powodujące uszkodzenia ciała lub cierpienia oraz niezapewnienie niezbędnego ruchu, a także organizowanie walk zwierząt (b. szczególnie – art. 6 ust. 2 ustawy).

Ustawa wyjaśnia określenie „okrutne metody” w chowie lub hodowli zwierząt jako działanie lub zaniechanie człowieka prowadzące w sposób oczywisty do zmian patologicznych w organizmie zwierzęcia (somatycznych lub psychologicznych), zwłaszcza w postaci skutków znoszenia bólu, przymuszenia do określonego zachowania się (uległości), głodem, pragnieniem, działaniem prądu elektrycznego (z wyjątkiem używania pastuchów elektrycznych, treserów oraz urządzeń elektrycznych służących do przepędu bydła) bądź innymi zabiegami tego rodzaju, w szczególności karmienie i pojenie zwierząt przemocą (art. 4 pkt 7 ustawy).

Konieczność humanitarnego postępowania zostało zaakcentowane w rozdz. 10 – o uboju i uśmiercaniu zwierząt (art. 33–34). Uśmiercanie zwierząt może być uzasadnione wyłącznie: potrzebą gospodarczą; względami humanitarnymi; koniecznością sanitarną; nadmierną agresywnością, powodującą bezpośrednie zagrożenie dla zdrowia lub życia ludzkiego, a także dla zwierząt hodowlanych lub dziko żyjących, potrzebami nauki (z pewnymi zastrzeżeniami), wykonywaniem zadań związanych z ochroną przyrody. Uśmiercanie zwierząt może się odbywać

²¹ Zwierzęta domowe lub gospodarskie, które uciekły, zabłąkały się lub zostały porzucone przez człowieka, a nie ma możliwości ustalenia ich właściciela lub innej osoby, pod której opieką trwale dotąd pozostawały.

²² W tym względzie zmieniona ustawa odsyła do zasad postępowania określonych w rozporządzeniu Rady WE nr 1/2005 z dnia 22.12.2004 r. w sprawie ochrony zwierząt podczas transportu i związanych z tym działań, do zmienionych dyrektyw 64/432/EWG, 93/119 WE oraz rozporządzenia WE 1255/91 (Dz.Urz. UE L 3 z 5.01.2005 r.

wyłącznie w sposób humanitarny polegający na zadawaniu przy tym minimum cierpienia fizycznego i psychicznego (ust. 1a art. 33 ustawy). Zwierzę kręgowie w ubojni może zostać uśmiercone tylko po uprzednim pozbawieniu świadomości przez osoby posiadające odpowiednie kwalifikacje (art. 34 ust.).

Przyjęto, że każdy, kto decyduje się na posiadanie zwierząt domowych, jest zobowiązany do zapewnienia im odpowiednich warunków bytowych (pożywienia, pomieszczenia). W odniesieniu do zwierząt gospodarskich właściciel jest zobowiązany do opieki i zapewnienia im właściwych warunków bytowania²³, zaś warunki hodowlane nie mogą powodować u zwierząt ran i okaleczeń. Zabronione jest używanie chorych lub niedożywionych zwierząt. Używane do pracy nie mogą być przeciążane²⁴ – do zrywek drewna mogą być użyte tylko konie po piątym roku życia (art. 14 ustawy). Zwierzęta te muszą też mieć zapewniony odpowiedni czas do regeneracji sił.

Sposoby postępowania ze zwierzętami wykorzystywanymi do celów rozrywkowych, widowiskowych, filmowych, sportowych i specjalnych nie mogą zagrażać ich życiu ani powodować cierpienia. Ich przygotowaniem do pracy (treningami) muszą kierować osoby posiadające odpowiednie kwalifikacje. Zabronione jest podawanie zwierzętom środków dopingujących. Powinny też mieć zapewnioną opiekę medyczną. Zabronione jest wykorzystywanie zwierząt w widowiskach mających znamiona okrucieństwa (wspomniane wyżej widowiska walczących psów odpowiednich ras).

W ogrodach zoologicznych jest dopuszczane trzymanie zwierząt, ale tylko urodzonych w niewoli. Powinny mieć zapewnione warunki egzystencji stosownie do potrzeb gatunku. Zabronione zostało rozmnażanie niebezpiecznych zwierząt poza obrębem ogrodów zoologicznych i miejscach do tego nieprzeznaczonych.

Dobrem ogólnonarodowym są zwierzęta wolno żyjące (dzikie)²⁵. Powinny one także mieć zapewnione warunki rozwoju i swobodnego bytu. W ustawie zabrania się kłusownictwa. Zwierzęta, które mogą jednak być zabite, zostały pierwotnie określone w rozporządzeniu Ministra Ochrony Środowiska. Zagrożające życiu i zdrowiu lub gospodarce człowieka mogą być zwalczane na podstawie decyzji wydawanych w tym rozporządzeniu²⁶.

²³ Zapewnienie zwierzęciu możliwości egzystencji, zgodnie z potrzebami danego gatunku, rasy, płci i wieku.

²⁴ Przeciążanie – zmuszanie do nadmiernego wysiłku energetycznego, nie odpowiadającego możliwościom kondycyjnym zwierzęcia, ze względu na jego stan fizyczny i zdrowotny.

²⁵ Rozumie się przez to zwierzęta nieudomowione żyjące w warunkach niezależnych od człowieka.

²⁶ Rozporządzenie Ministra Ochrony Środowiska z dnia 23 sierpnia 2005 r. w sprawie gatunków lub grup gatunków zwierząt niebezpiecznych dla życia i zdrowia ludzi. – Dz.U. z 2007 r., Nr 236, poz. 1744. Akt ten został uchylony z chwilą wejścia w życie (obowiązującej) ustawy z 3 października 2008 r. o zmianie ustawy o ochronie przyrody oraz niektórych innych ustaw – Dz.U. z 2008 r., Nr 201, poz. 1237. Zgodnie z art. 14 dotychczasowe przepisy zachowują swą moc do chwili ukazania się nowych. Zob. także ustawę z 13 października 1995 r. – Prawo łowieckie – Dz.U. z 2002 r., Nr 42, poz. 372 z późn. zm. Tj. Dz.U. z 2005 r., Nr 127, poz. 1066 z późn. zm.

Omawiane podstawowe rozwiązania ustawowe obejmują również przepisy karne (rozdz. 11 ustawy)²⁷.

„Kto zabija zwierzę z naruszeniem przepisów art. 6 ust. 1, art. 33 lub art. 34 ust. 1–4 albo znęca się nad nimi w sposób określony w art. 6 ust. 2, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do roku. Za szczególne okrucieństwo można trafić do więzienia nawet na dwa lata (art. 35 ustawy).

Karalne jest naruszenie wielu nakazów lub zakazów wymienionych w artykułach 9, 12, 12a–12j, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 22, 22a, 25, 27, 37b, 37d ustawy²⁸.

Za określone przestępstwo sąd może orzec wobec sprawcy zakaz wykonywania określonego zawodu, zakaz prowadzenia określonej działalności lub wykonywania czynności wymagających zezwolenia, przepadek narzędzi lub przedmiotów służących przestępstwu, sąd ma możliwość orzeczenia nawiązki od 25–2500 zł, zaś za wykroczenia do 1000 zł – na cele związane z ochroną zwierząt. Można też czasowo odebrać zwierzęta od właściciela lub opiekuna decyzją wójta (burmistrza, prezydenta miasta).

Karalne jest również usiłowanie, podżeganie i pomocnictwo do tych czynów.

Nadzór nad przestrzeganiem przepisów ustawy powierzono Inspekcji Weterynaryjnej (art. 34a)²⁹.

W celu realizacji przepisów ustawowych Inspekcja Weterynaryjna oraz inne właściwe organy administracji rządowej i samorządu terytorialnego mają współdziałać z samorządami, lekarzami weterynarii oraz innymi instytucjami i organizacjami społecznymi, których statutowym celem działań jest ochrona zwierząt (art. 3 ustawy).

²⁷ Ściganie za niektóre czyny związane z ochroną zwierząt możliwe jest również na podstawie Kodeksu karnego (np. art. 278 zabór w celu przywłaszczenia cudzej rzeczy; 288 niszczenie, uszkodzenie cudzej rzeczy – zob. przy tym ust. 2 art. 1 ustawy o ochronie zwierząt: „W sprawach nieuregulowanych w ustawie do zwierząt stosuje się przepisy dotyczące rzeczy”) albo Kodeksu wykroczeń (np. 78 – drażnienie i doprowadzenie do tego, że zwierzę staje się niebezpieczne; art. 119 kradzież lub przywłaszczenie cudzej rzeczy o wartości do 250 zł).

²⁸ Trzymanie zwierzęcia w uciążliwych warunkach; niezapewnienie zwierzętom gospodarskim właściwych warunków bytowania; wprowadzenie nowych technologii chowu bez zezwolenia marszałka województwa; utrzymywanie zwierząt w warunkach stwarzających zagrożenie dla ich życia i zdrowia, utrzymywanie i wykorzystywanie (dla celów rozrywkowych i widowiskowych), zwierząt w warunkach zagrażających ich zdrowiu i życiu; wykorzystywanie zwierząt w widowiskach noszących znamiona okrucieństwa; zakaz tresury powodującej cierpienie; nakaz przetrzymywania zwierząt w celach rozrywkowych, widowiskowych, filmowych, sportowych, specjalnych jedynie w stadninach, bazach cyrkowych, miejscach przeznaczonych dla zwierząt wykorzystywanych w celach specjalnych i to pod nadzorem Inspekcji Weterynaryjnej; pozyskiwanie zwierząt dzikich w celu spreparowania ich zwłok i tworzenia kolekcji – jedynie za zgodą marszałka województwa, nakaz udzielenia pomocy lub zawiadomienia jednej ze służb o zwierzęciu potrąconemu przez pojazd mechaniczny, nakaz przeprowadzania zabiegów lekarsko-weterynaryjnych jedynie przez osoby uprawnione, transport zwierząt z dokumentami i licencjami w odpowiednio zapewnionych warunkach przez przewoźnika; niezapewnienie opieki nad kurczętami brojlerami i zwiększenie obsady wbrew wymogom.

²⁹ Organy tej Inspekcji posiadają uprawnienia określone w ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. o Inspekcji Weterynaryjnej – Dz.U. Nr 33, poz. 287, z późn. zm.

3. Dotychczasowe wyniki ścigania sprawców przestępstw i wykroczeń przeciwko zwierzętom

Pomimo środków karnych, ciągle słyszymy komunikaty o znęcaniu się nad zwierzętami, zadawaniu im cierpień i okrutnym ich zabijaniu. Chociaż reakcja policji i straży miejskiej na takie przypadki nie jest jeszcze na miarę naszych oczekiwań, to jednak stwierdza się ciągły wzrost wszczynanych postępowań karnych o takie czyny. O ile w 2003 r. wszczęto 1187 postępowań, to w roku 2008 już 1940 a w ostatnich dwóch latach średnio rocznie 1800 – z czego połowa z nich dotyczyła znęcania się nad zwierzętami. W tych postępowaniach zidentyfikowano sprawców w około 70% przypadkach. W ostatnich trzech latach corocznie przedstawiano zarzuty ponad 800 sprawcom czynów przeciwko zwierzętom.

Natomiast z danych Prokuratury Generalnej za lata 2009–2010 wynika, że prowadzono blisko 5 tys. spraw o znęcanie się nad zwierzętami. Jednak tylko w niespełna co czwartej (1,1 tys.) oskarżono sprawców, ponad 2,1 tys. spraw umorzono (nie wyłączając jako przyczyny umorzenia niewielką szkodliwość czynu), w blisko 1,5 tys. odmówiono wszczęcia postępowania. Zaskakuje rozdział między oceną sytuacji przez policję i prokuraturę.

Ze statystyki za lata 2003–2005 Ministerstwa Sprawiedliwości za przestępstwo z art. 35 ustawy o ochronie zwierząt skazano (prawomocnie) 1039 osób dorosłych, a wobec 45 nieletnich sprawców zastosowano środki wychowawczo-poprawcze. Przy prostym porównaniu wyroków skazujących z liczbą policyjnie ustalonych sprawców w latach 2003–2005 (łącznie 1706 oskarżonych) wynika, że część sprawców uchodzi odpowiedzialności karnej. Wiele też spraw przez dłuższy okres czasu jest przewlekle rozpoznawana.

Struktura orzeczonych kar przez sądy (za popełnione czyny z art. 35 ust. 1 i 2 ustawy w tych samych latach) przedstawia się następująco:

- na samoistną karę grzywny skazano 357 osób,
- na karę ograniczenia wolności skazano 242 osoby,
- na karę pozbawienia wolności skazano 436 osoby,
- samoistny środek karny orzeczono wobec 4 osób.

Na samoistną grzywnę i ograniczenie wolności skazano łącznie 599 osoby wobec skazanych na karę pozbawienia wolności – 436. Liczba wyroków skazujących na karę pozbawienia wolności nie świadczy jednak o jakiejś zdecydowanej surowości sądów (przy realizowanej koncepcji preferującej kary wolnościowe). Statystyka nie prezentuje, jaki odsetek tych kar orzeczonych zostało z warunkowym zawieszeniem ich wykonania³⁰. Znikome są wyniki ujawniania i ścigania sprawców czynów polegających na organizacji walk psów.

³⁰ Zob. powołującego się na tę statystykę K. Surmańskiego w „Wyniki ścigania karnego sprawców przestępstw przeciwko zwierzętom” niepublikowany referat kryminologiczny – Uczelnia Łazarskiego, Warszawa 2011.

Utrzymującym się problemem jest kłusownictwo. Czyny tego rodzaju ścigane z art. 53 Prawa łowieckiego³¹ są zagrożone karą surowszą od przewidzianej w ustawie o ochronie zwierząt, bo przewiduje za ich popełnienie nawet karę pozbawienia wolności do lat 5. W tych samych latach skazano za przestępstwa ścigane Prawem łowieckim – 758 osób dorosłych i z ustawy o rybactwie śródlądowym – 4255 osób.

Panuje przekonanie, że sądy ogólnie biorąc traktują pobłażliwie sprawców naruszeń przepisów ustawy o ochronie zwierząt. Sprawy nie są skomplikowane, zalicza się je do „drobnych”, występuje tendencja stosowania kar wolnościowych, i z tych właśnie powodów także policja i prokuratura niejako tolerują taką sytuację. Na ogół przyjmują, że nie ma „interesu” skorzystania ze środków zaskarżania zbyt łagodnych wyroków. Jeśli nawet wydany zostanie wyrok skazujący na pozbawienie wolności, sądy wyższej instancji zawieszają wykonanie wyroku, uzasadniając to nieraz „znikomą szkodliwością społeczną”.

Dane o ściganiu karnym i orzecznictwie sądowym przedstawione zostały w znacznym uproszczeniu. Wymagają one jednak szczególnie dokładnego i wszechstronnego zbadania.

4. Poziom świadomości społecznej o występującym problemie bytowania i potrzebie ochrony istot żywych

Ze środków masowego przekazu niemal co dnia dowiadujemy się o nieludzkich zachowaniach wobec zwierząt. Słyszymy o przypadkach ich głodzenia, katowania, porzucania, kłusownictwa, niehumanitarnego transportu i ubijania zwierząt. Trafiają do mediów najdrastyczniejsze przypadki. Mniej wiemy o pozostałych, „zwyczajniejszych”, czy o doświadczeniach na zwierzętach prowadzonych z naruszeniem obowiązujących przepisów ochronnych. Istniejąca sytuacja niektórych nie porusza – tak zostali ukształtowani, takie mają charaktery, na własnej głowie mają inne problemy – własnego bytowania. Społeczeństwo jest zresztą podzielone – jedni opowiadają się za zdecydowanym obostrzeniem kar, także w sprawach ochrony zwierząt – inni o rozwinięciu działalności instytucji uświadamiających obywateli o ich obowiązkach względem zwierząt. Pozostaje fakt, że dominuje niska świadomość społeczna w tej sprawie.

Problem niskiej świadomości tkwi w braku właściwego przykładu ze strony starszych osób – w rodzinie oraz braku nauczania i wychowania wczesnoszkolnego. Aczkolwiek ustawodawca ujął w ustawie, iż wychowanie we wszystkich typach szkół powinno zawierać programy uwzględniające problematykę ochrony

³¹ Ustawa z dnia 13 października 1995 r. – Prawo łowieckie – Dz.U. z 2005 r., Nr 127, poz. 1066, z późn. zm.

zwierząt (art. 8 ustawy) oraz tworzenie szkolnych organizacji przyjaciół zwierząt, ale napotyka to na niezrozumienie i liczne opory.

Samorządy mają rozpowszechniać znajomość ustawy wśród ludności wiejskiej, co ma wyeliminować zachowania doprowadzające do cierpienia zwierząt (hodowlanych i gospodarskich) na tych obszarach. Zarządy województwa mają przygotowywać i wykonywać programy upowszechnienia przepisów ustawy wśród rolników przez wojewódzkie ośrodki doradztwa rolniczego. Ustawa oraz zalecenia europejskie wskazują na konieczność tworzenia programów edukacyjnych dla kształtowania postaw społecznych oraz wywoływania społecznej reakcji na rzecz humanitarnego traktowania zwierząt. Niewiele jednak takich programów wywołuje zainteresowanie społeczne.

Samorządy powinny wykazywać się większą inicjatywą w rozwiązywaniu problemów bezdomnych zwierząt (art. 11a ustawy)³², tworzeniu i wspieraniu, a także kontroli działalności schronisk dla zwierząt³³.

Istnieją także liczne organizacje społeczne – pozarządowe, by wymienić tylko Ogólnopolskie Towarzystwo Ochrony Zwierząt ANIMALS, Fundacja dla Ratowania Zwierząt Bezdomnych EMIR, Stowarzyszenie Empatia, Fundacja Viva Akcja dla Zwierząt, Fundacja Pegasus, Fundacja Ochrony Zwierząt i Polskiego Dziedzictwa Przyrodniczego MRUNIO... Istniejące fundacje mają się zajmować polepszeniem warunków utrzymania zwierząt, ratowaniem ich z wypadków, leczeniem, znajdowaniem dla nich nowych właścicieli, prowadzeniem wirtualnej adopcji, upowszechnianiem wiedzy o zwierzętach i ich potrzebach. Ale i one m.in. z braku środków finansowych mają okresy różnej aktywności. Niewiele na rzecz kształtowania świadomości społecznej i rozwiązywania problemów ochrony zwierząt czynią zarządy niektórych gmin i lekarze weterynarii, np. w zakresie sprawdzania i reakcji na to, co się dzieje na targowiskach zwierząt, w schroniskach dla psów i kotów, zwłaszcza prowadzonych przez osoby ubogie (i zniedołężniałe), uważające założone schronisko jedynie – jako źródło uzyskania dodatkowych dochodów (ze środków gmin i wsparcia prywatnego). W schroniskach zwierzęta są zaniedbywane, głodzone i utrzymywane w brudzie, a nadto masowo eksterminowane. We większości z nich pracują weterynarze, wszystkie schroniska są pod nadzorem powiatowych lekarzy weterynarii, żaden jednak nie doznał z powodu beczynności, konsekwencji prawnych³⁴.

³² Bezdomne zwierzęta – zwierzęta domowe lub gospodarskie, które uciekły, zabłąkały się lub zostały porzucone przez człowieka, a nie ma możliwości ustalenia ich właściciela lub innej osoby, pod której opieką trwale dotąd pozostawały.

³³ W Polsce istnieje około 150 zarejestrowanych schronisk. Zezwolenia na świadczenia usług w zakresie ochrony przed bezdomnością zwierząt prowadzenia schronisk, grzebowisk i spalarni zwłok zwierzęcych wydaje wójt (burmistrz, prezydent miasta) – na podstawie art. 7 ust. 1 ustawy o utrzymywaniu czystości i porządku w gminach (cyt. wyżej).

³⁴ Z mazowieckiego raportu weterynaryjnego wynika, że nadzór Inspekcji Weterynaryjnej nad schroniskami to w dużej mierze fikcja – zob. artykuł Joanny Podgórskiej *Dwie twarze dr. Dolittle*, „Polityka” 3.08–9.08.2011, nr 32 (2819), s. 30.

W kształtowaniu właściwej świadomości społecznej co do potrzeby ochrony zwierząt znaczącą rolę mogliby spełnić duchowni różnych wyznań i organizacje przykościelne. Środowiska te niewiele jednak czynią w tym obszarze.

Nie sposób nie wspomnieć o ważnej inicjatywie obrońców zwierząt. Grupa światlejszych posłów i Parlamentarny Zespół Przyjaciół Zwierząt oraz Przedstawiciele Koalicji dla Zwierząt³⁵ dwukrotnie wystąpili z inicjatywą nowelizacji obowiązującej ustawy o ochronie zwierząt. Dostrzeżono bowiem niegodziwości ludzkie wobec zwierząt oraz daleko idące przyzwolenie w społeczeństwie na maltretowanie i okrutne zabijanie zwierząt, wynikające ze stereotypów i przeświadczenia, że można im krzywdę wyrządzać bezkarnie.

Wskazując na nasilające się przypadki udręczania i bestialskiego zabijania zwierząt, zostały wniesione projekty zmiany ustawy pod obrady Sejmu. Projekty przewidywały kilka istotnych i uzasadnionych obecną sytuacją zmian, a mianowicie:

- sprecyzowanie określenia „szczególne okrucieństwo” – przedsięwzięcie przez sprawcę działań charakteryzujących się drastycznością form i metod zadawania śmierci lub cierpień, a zwłaszcza zadawanie ich w sposób wyszukany lub powolny, obliczony z premedytacją na zwiększenie ich rozmiarów i czasu trwania;
- czasowe odbieranie zwierząt z urzędu lub na wniosek Policji, Straży Gminnej (Miejskiej), lekarza weterynarii lub upoważnionego przedstawiciela organizacji społecznej, której statutowym celem działania jest ochrona zwierząt;
- w przypadkach niecierpiących zwłoki, gdy dalsze pozostawienie u dotychczasowego właściciela lub opiekuna zagraża życiu zwierzęcia – policjant, strażnik, upoważniony przedstawiciel organizacji społecznej powinien odebrać zwierzę i zawiadomić o tym wójta (burmistrza, prezydenta miasta) celem podjęcia przez ten organ decyzji w przedmiocie odebrania zwierzęcia;
- sprzedaż zwierząt osobom poniżej 16 roku życia ma być dozwolona jedynie za pisemną zgodą wyrażoną przez rodziców lub prawnych opiekunów;
- zaostrzenie sankcji – kto zabija, uśmierca, dokonuje uboju z naruszeniem art. 6 ustawy – podlega karze wolności w wymiarze nie niższym niż 6 miesięcy albo karze pozbawienia wolności do lat 2;
- zaostrzenie sankcji – kto czyni to ze szczególnym okrucieństwem – podlega karze pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 3 (zaostrzenie kary z uznaniem czynu za występki chuligański);
- przy skazaniu sprawcy wprowadzenie rygoru przepadku zwierzęcia, odebrania go sprawcy oraz wydania zakazu posiadania zwierząt;
- ograniczenie czasu trwania transportu zwierząt tylko do 12 godzin;
- wprowadzenie zakazu przecinania strun głosowych, dziobów, przycinania uszu oraz ogona, usuwania pazurów lub kłów, niewynikających ze wskazań lekarza weterynarii;

³⁵ Koalicja ta zebrała pod ostatnim projektem blisko 225 tys. podpisów.

- ograniczenia dotychczasowych możliwości dokonywania odstrzału psów przez myśliwych;
- wykonywania zabiegów powodujących ból tylko w znieczuleniu ogólnym albo miejscowym;
- ograniczeniu nadmiernej swobody rozmnażania zwierząt w celach dochodowych i ich sprzedaży na targowiskach i z bagażników samochodów;
- w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach – określenie wymagań wobec osób utrzymujących zwierzęta domowe w zakresie bezpieczeństwa, wprowadzenie obowiązku oznakowania zwierzęcia, pozwalającego na identyfikację właściciela lub opiekuna oraz utrzymania przez nich czystości w miejscach publicznych.

Proponowano także wprowadzenie urzędu Krajowego Inspektora ds. Zwierząt.

W uzasadnieniu do tego projektu podkreślono, że organy państwowe i samorządy nie do końca wypełniają swe powinności wynikające z ustawy o ochronie zwierząt.

Wcześniejsze projekty zmian ustawy o ochronie zwierząt nie znalazły większego poparcia rządu. Negatywnie ustosunkowała się do nich Komisja Rolnictwa i Rozwoju Wsi Sejmu RP. Pokrętne też były wypowiedzi niektórych ekspertów. Wnioskodawcy ostatniego w tej sprawie projektu obawiali się upolitycznienia tej słusznej inicjatywy, już w kuluarach sejmowych pojawiły się jednak wypowiedzi, że nie należy w okresie poprzedzającym wybory narażać się środowisku rolników – wyborców.

Konsekwencja Parlamentarnego Zespołu Przyjaciół Zwierząt doprowadziła jednak do zakończenia prac nad ostatnim projektem i 16 września 2011 r. Sejm uchwalił nowelizację ustawy o ochronie zwierząt. Aczkolwiek nie wszystkie wcześniejsze wnioski zostały uwzględnione, ustawa zwiększa kary za znęcanie się nad zwierzęciem z 1 roku do lat 3 ograniczenia wolności lub pozbawienia wolności, przy czym, jeśli sprawca działał ze szczególnym okrucieństwem, zwiększa z 2 do 3 lat karę ograniczenia wolności lub pozbawienia wolności. Osoba znęcająca się może stracić prawo do posiadania zwierząt na okres od roku do 10 lat. Przy skazaniu sąd będzie orzekał przepadek zwierzęcia. Sąd może też zakazać wykonywania określonego zawodu, prowadzenia działalności lub wykonywania czynności wymagających zezwolenia, które są związane z wykorzystaniem zwierząt. Będzie też mógł orzec nawiązkę w wysokości od 500 zł do 100 tys. zł na cel związany z ochroną zwierząt. Przed sądem będą mogli występować przedstawiciele organizacji społecznych.

Ustawa wprowadza zakaz stałego trzymania psów na łańcuchach krótszych niż 3 m i dłużej niż 12 godzin albo trzymanie na uwięzi w sposób powodujący cierpienie zwierzęcia. Zakazuje dokonywania odstrzałów zwierząt domowych przez myśliwych, kopiowania – przycinania uszu i ogonów oraz sprzedaży zwierząt na targowiskach. Rozmnażanie zwierząt może mieć miejsce jedynie w zarejestrowanych hodowlach.

Każdy, kto w lesie lub poza terenem zabudowanym zetknie się z psem lub kotem, w szczególności na uwięzi, będzie musiał powiadomić schronisko dla zwierząt, straż gminną lub policję.

Gminy zostały zobowiązane do opracowywania co roku programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi, zapewnić im schroniska, sezonowo dokarmiać, poszukiwać dla nich właścicieli, sterylizować albo kastrować takie zwierzęta. W związku z tym, co dzieje się obecnie w schroniskach (utrzymywanie zwierząt w skandalicznych warunkach, ich głodzenie i zabijanie i to z niskich pobudek), dla umożliwienia skuteczniejszej kontroli i ścigania zdefiniowano określenie „schronisko dla zwierząt” – jako miejsce przeznaczone do opieki nad zwierzętami domowymi w liczbie większej niż 30, z wyjątkiem ryb, płazów, gadów, gryzoni i ptaków oraz miejsce chowu i hodowania zwierząt zarejestrowanych w organizacjach społecznych, których wykaz określi (rozporządzeniem) minister właściwy do spraw środowiska.

Ostatecznie o postępach cywilizacyjnych w tym obszarze zdecyduje sposób stosowania w życiu codziennym nowouchwalonego prawa.

STRESZCZENIE

Jednym ze współczesnych problemów cywilizacyjnych jest stosunek człowieka do zwierząt. W Polsce w odróżnieniu od innych krajów europejskich stosunek do zwierząt nie jest najlepszy (najłagodniej określając). Pomimo obowiązywania ustawy o ochronie zwierząt, o ochronie środowiska, o ochronie przyrody – nagminnie występują, zwłaszcza na terenach wiejskich, przypadki rażącego zaniedbywania zwierząt domowych i gospodarskich, głodzenie, bicie, znęcanie się oraz utrzymywanie zwierząt w skrajnie złych warunkach bytowania. Nie przestrzega się wymagań związanych z transportem i ubojem zwierząt.

Artykuł nie tylko opisuje liczne zjawiska patologiczne z relacji człowiek – zwierzęta (ogólnie występujące przeświadczenie, że można je krzywdzić bezkarnie), ale przedstawia również poziom skuteczności ścigania karnego sprawców takich czynów bezprawnych, konieczne do podjęcia działania dla polepszenia ochrony zwierząt oraz podniesienia świadomości prawnej społeczeństwa.

SUMMARY

One of contemporary civilization issues is the people's attitude towards animals. In Poland, unlike in other European countries, people's attitude towards animals is not the best (putting it mildly). Despite the Act on the Protection of Animals, on the Protection of the Environment and on the Protection of Wildlife, there are widespread, especially in rural areas, incidents of gross neglect of domestic animals (pets

and livestock), starving, beating, harassing and keeping animals in extremely bad living conditions. Regulations of transport and slaughter of animals are disobeyed.

The article does not only describe numerous pathological phenomena in the relations between humans and animals (a common believe that animals can be harmed with impunity), but also presents the level of penal law effectiveness in prosecuting perpetrators of such illegal acts, activities necessary to undertake in order to increase the protection of animals and legal awareness of the community.

DANUTA TARNOWSKA



UTRWALANIE PRZEBIEGU
CZYNNOŚCI PROTOKOŁOWANYCH
ZA POMOCĄ URZĄDZENIA REJESTRUJĄCEGO
OBRAZ LUB DŹWIĘK (ART. 147 K.P.K.)

Dokonywane w toku postępowania karnego czynności procesowe, jeżeli nie zawierają same w sobie formy pisemnej, wymagają odpowiedniego utrwalenia. Utrwalenie to obejmuje czynności dokonywane w formie ustnej lub czynności faktyczne, jak np. oględziny czy przeszukiwanie. Podstawową formą utrwalenia czynności jest protokół, który jest tradycyjną formą dokumentowania czynności procesowych. Zgodnie z art. 143 § 1 k.p.k. spisania protokołu wymagają: 1) przyjęcie ustnego zawiadomienia o przestępstwie, wniosku o ściganie i jego cofnięcie, 2) przesłuchanie oskarżonego, świadka, biegłego i kuratora, 3) dokonanie oględzin, 4) dokonanie otwarcia zwłok oraz wyjęcie zwłok z grobu, 5) przeprowadzenie eksperymentu, konfrontacji oraz okazania, 6) przeszukiwanie osoby, miejsca, rzeczy i systemu informatycznego oraz zatrzymanie rzeczy i danych informatycznych, 7) otwarcie korespondencji i przesyłki oraz odtworzenie utrwalonych zapisów, 8) zaznajomienie podejrzanego z materiałami zebranymi w postępowaniu przygotowawczym, 9) przyjęcie poręczenia, 10) przebieg posiedzenia sądu, jeżeli stawia się na nim uprawnione osoby albo ich obecność jest obowiązkowa, 11) przebieg rozprawy¹. Przepis ten wskazuje obligatoryjne sporządzenie protokołu, pod rygorem niemożności wykorzystania przebiegu czynności utrwalonej w inny sposób, dla celów dowodowych. Wykluczenia protokołu nie powoduje ani użycie stenogramu (art. 145 k.p.k.), ani utrwalenie czynności protokołowanej za pomocą urządzenia rejestrującego obraz lub dźwięk².

Z innych czynności niż wymienione w art. 143 § 1 k.p.k. spisuje się protokół, jeżeli przepis szczególny tego wymaga albo przeprowadzający czynność uzna to

¹ J. Grajewski, *Prawo karne procesowe. Część ogólna*, Warszawa 2009, s. 353; Z. Świda, R. Ponikowski, W. Posnow, *Postępowanie karne. Część ogólna*, Warszawa 2008, s. 252.

² A. Sakowicz, *Glosa do uchwały SN z dnia 20 października 2006 r.*, I KZP 22/06, GSP-Prz. Orz. 2008, nr 1, s. 32.

za potrzebne (protokół fakultatywny). W innych wypadkach można ograniczyć się do sporządzenia notatki urzędowej (art. 143 § 2 k.p.k.).

Obok, a nie zamiast, tradycyjnego protokołu mogą być zastosowane bardziej nowoczesne formy dokumentowania czynności procesowych.

Czynność procesowa może też być utrwalona za pomocą stenogramu. Wówczas protokół może być ograniczony do zapisu najbardziej istotnych oświadczeń osób biorących w niej udział. Stenograf ma obowiązek przełożyć stenogram na pismo zwykłe i uczynić wzmiankę o tym, jakim posługiwał się systemem. Sporządzenie stenogramu nie zastępuje protokołu, gdyż pierwopis stenogramu oraz jego przekład stają się załącznikami do protokołu (art. 145 § 1 k.p.k.). Utrwalenie czynności za pomocą stenogramu nie zastępuje protokołu i nie zwalnia od jego sporządzenia w wypadkach wskazanych w ustawie. Jedyną różnicą jest odstępstwo od wymagań formalnych protokołu, który może być ograniczony do zapisu najbardziej istotnych oświadczeń osób uczestniczących w czynności. Protokół uproszczony może być sporządzony, jeżeli czynność procesową utrwała się już za pomocą stenogramu. Nie ma znaczenia, czy jest to czynność organów postępowania przygotowawczego lub sądu w tym postępowaniu, czy też czynność sądowa w jurysdykcyjnym stadium procesu. Protokół uproszczony jest fakultatywny. Można więc, lecz nie trzeba, ograniczyć się do niego i nadal dopuszczalne jest też pełne zaprotokołowanie danej czynności. Pierwopis stenogramu i jego przekład są załącznikami do protokołu (zwykłego lub uproszczonego)³.

Przebieg czynności protokolowanej (każdej, a nie tylko wskazanej w art. 143 § 1 k.p.k.) może być utrwalony ponadto za pomocą urządzenia rejestrującego obraz lub dźwięk (art. 147 § 1 k.p.k.). W art. 147 § 2 k.p.k. są określone szczególne czynności wymagające utrwalenia w taki sposób, pod warunkiem, że względy techniczne nie stoją temu na przeszkodzie. Odstąpienie od utrwalenia tych czynności może mieć miejsce tylko wówczas, gdy przeprowadzający je nie dysponuje stosownym urządzeniem albo jego użycie w warunkach przeprowadzenia tych czynności z technicznego punktu widzenia nie jest możliwe⁴.

Do czynności, które ponadto (czyli obok protokołu) winny być utrwalone za pomocą urządzenia rejestrującego obraz lub dźwięk, należą: 1) przesłuchanie świadka lub biegłego, gdy: a) zachodzi niebezpieczeństwo, że przesłuchanie tej osoby nie będzie możliwe w dalszym postępowaniu⁵ (np. z powodu śmierci świadka), b) przesłuchanie następuje w trybie określonym w art. 396 k.p.k., tj. jeżeli zapoznanie się z dowodem rzeczowym lub przeprowadzenie oględzin przez pełny skład sądu napotyka znaczne trudności albo jeżeli strony wyrażają na to zgodę, sąd wyznacza do tej czynności sędziego ze swego składu, albo sąd wezwany. Sąd

³ T. Grzegorzczak, *Protokół uproszczony jako nowy sposób utrwalenia czynności procesowych w znowelizowanym postępowaniu karnym i w sprawach o wykroczenia*, „Prok. i Prawo” 2003, nr 11, s. 30.

⁴ J. Grajewski, L.K. Paprzycki, M. Płachta, *Kodeks postępowania karnego. Komentarze Zakamycza*, T. I, Zakamycze 2003, s. 380.

⁵ Z. Świda, R. Ponikowski, W. Posnow, *Postępowanie karne...*, s. 255.

może również zlecić przesłuchanie świadka sędziemu wyznaczonemu ze swego składu lub sądowi wezwanemu, w którego okręgu świadek przebywa, jeżeli świadek nie stawił się z powodu przeszkód zbyt trudnych do usunięcia, 2) ponadto, jeżeli względy techniczne nie stoją na przeszkodzie przesłuchanie pokrzywdzonego, o którym mowa w art. 185 a k.p.k., tj. przesłuchanie pokrzywdzonego przestępstwem z rozdziału XXV i XXVI k.k., który w chwili przesłuchania nie ukończył 15 lat oraz świadka, o którym mowa w art. 185 b k.p.k., tj. świadka, który w chwili przesłuchania nie ukończył 15 lat w sprawach o przestępstwa popełnione z użyciem przemocy lub groźby bezprawnej lub o przestępstwa określone w rozdziale XXV k.k., jeżeli zeznania tego świadka mogą mieć istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy.

Jeżeli w sprawie został sporządzony protokół rozprawy bez pomocy urządzenia zapisującego obraz lub dźwięk, faktu posłużenia się przez przewodniczącego składu orzekającego urządzeniem typu „dyktafon” nie należy utożsamiać z sytuacją, o której mowa w art. 147 § 3 k.p.k.⁶ Zarówno dokonanie oględzin czy przeprowadzenie eksperymentu połączonego z odebraniem wyjaśnień wymaga spisania protokołu (arg. z art. 143 § 1 pkt 3 i 5 w zw. z art. 148 § 2 k.p.k.). Utrwalenie czynności protokołowanej za pomocą urządzenia utrwalającego obraz lub dźwięk nie wyłącza sporządzenia samego protokołu. Rejestracja obrazu lub dźwięku za pomocą specjalnego urządzenia nie zastępuje protokołu, który zawsze jest równocześnie sporządzany, jeżeli tego wymagają przepisy art. 143 § 1 lub 2 k.p.k.⁷ Zarówno w teorii, jak i orzecznictwie sądowym za podstawową i obligatoryjną formę utrwalania czynności procesowych (w tym przesłuchania oskarżonego względnie podejrzanego, świadka lub biegłego) uznaje się pisemny protokół. Natomiast utrwalony dźwięk (ewentualnie obraz) spełnia jedynie rolę pomocniczą, akcesoryjną, a przede wszystkim kontrolną⁸. Sformułowanie art. 147 § 1 k.p.k. (zwłaszcza użycie słowa „ponadto”) wskazuje na to, że utrwalenie za pomocą aparatury – ogólnie określonej w tym przepisie – przebiegu czynności procesowej, nie może zastąpić spisania protokołu, stanowiącego podstawę i obligatoryjną formę dokumentowania czynności. Utrwalenie obrazu lub dźwięku odbywa się niezależnie od protokołowania przebiegu czynności, jednakże wówczas protokół może mieć postać skróconą (art. 147 § 3 k.p.k.). Obowiązek dołączenia zapisu obrazu dźwięku, a także przekładu zapisu dźwięku do protokołu spisanego z czynności procesowych wymienionych w art. 143 § 1 k.p.k., istnieje wówczas, gdy protokół został sporządzony w formie uproszczonej⁹. Utrwalenie przebiegu czynności protokołowanej także za pomocą urządzenia rejestrującego obraz lub dźwięk musi następować równocześnie z protokołowaniem czynności¹⁰.

⁶ Wyrok SN z dnia 15 września 2004 r., WA 21/04, OSNwSK 2004/1/1604.

⁷ J. Grajewski, L.K. Paprzycki, M. Płachta, *Kodeks postępowania...*, s. 378.

⁸ Wyrok SN z dnia 04 lipca 1983 r., I KR 135/83, Lex nr 21984.

⁹ Postanowienie SN z dnia 2 lutego 2009 r., II KK 224/08, OSNKW 2009, nr 5, poz. 39.

¹⁰ W. Grzeszczyk, *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 163.

Wykorzystanie dla celów procesu karnego dowodu z zapisu dźwięku utrwalonego na taśmie minifonowej czy też magnetofonowej jest możliwe, jeżeli nie ma wątpliwości co do autentyczności danego nagrania, kompletności zapisów, identyfikacji uczestników, których rozmowa została nagrana, zupełności i dokładności ewentualnego odczytu zapisu dźwięku ujętego już w formie pisemnej¹¹.

W związku z utrwalaniem czynności protokolowanych za pomocą aparatury pozostaje obowiązek uprzedzenia osób uczestniczących w czynności (przed uruchomieniem urządzenia) o tym, że czynność będzie utrwalana w taki sposób (art. 147 § 1 k.p.k.). Osoby uczestniczące w czynności muszą mieć świadomość tego, że przebieg czynności będzie rejestrowany za pomocą urządzenia utrwalającego obraz lub dźwięk. Ustawa nie uzależnia jednak takiego utrwalania czynności od wyrażenia zgody przez uczestników, statuując tylko obowiązek uprzedzenia przed uruchomieniem urządzenia¹².

W stosunku do pisemnego protokołu utrwalony dźwięk (podobnie i obraz) spełnia jedynie rolę pomocniczą, co bynajmniej nie ujmuje mu znaczenia prawnego jako źródła kontroli i ewentualnego uzupełnienia protokołu przesłuchania oskarżonych, świadków i biegłych albo innych czynności procesowych. Dzięki bowiem możliwości odtworzenia ich w całości w każdym czasie w „dosłownym brzmieniu” pozwala na pełniejszą realizację zasady bezpośredniości, zwłaszcza w tych stadiach procesu, gdzie doznaje ona z mocy ustawy ograniczenia (np. w postępowaniu apelacyjnym)¹³.

Wynika to pośrednio z art. 147 § 3 k.p.k., który pozwala jedynie odstąpić od wszystkich wymagań protokołu i poprzestać na protokole uproszczonym. Zgodnie z art. 148 § 1 k.p.k. protokół powinien zawierać: 1) oznaczenie czynności, jej czasu i miejsca oraz osób w niej uczestniczących, 2) przebieg czynności oraz oświadczenia i wnioski jej uczestników, 3) wydane w toku czynności postanowienia i zarządzenia, a jeżeli postanowienie lub zarządzenie sporządzono osobno wzmiankę o jego wydaniu, 4) w miarę potrzeby stwierdzenie innych okoliczności dotyczących przebiegu czynności. W przypadku utrwalania czynności za pomocą urządzenia można odstąpić od wszystkich wymagań protokołu zwykłego i ograniczyć się do zapisu najbardziej istotnych oświadczeń osób biorących w niej udział¹⁴.

Utrwalanie czynności nie wyłącza w ogóle sporządzenia protokołu, może on być ograniczony, co pozostawiono uznaniu osoby przeprowadzającej czynność. Zapis obrazu lub dźwięku, a także przekład zapisu dźwięku stają się załącz-

¹¹ Postanowienie SA w Łodzi z dnia 14 stycznia 1997 r., II AKz, OSAŁ 1997/1/115.

¹² H. Gajewska-Kraczkowska, *Tajność postępowania przygotowawczego a prawo do informacji o jego przebiegu*, SP 1990, nr 3, s. 23.

¹³ Wyrok SN z dnia 15 października 1974 r., IV KR 228/74, OSNKW 1975/1/8, J. Bratoszewski, L. Gardocki, Z. Gostyński, S.M. Przyjemski, R.A. Stefański, S. Zabłocki, *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, T. I, Warszawa 2003, s. 705.

¹⁴ T. Grzegorzczak, *Kodeks postępowania karnego oraz ustawa o świadku koronnym. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 353.

nikami do protokołu. Oznacza to, że odtwarzając zapis należy odtworzyć też treść protokołu. Skoro więc wszystkie przepisy zakładające protokół uproszczony wyraźnie zastrzegają, że chodzi w nim o ograniczenie zapisu w kwestii oświadczeń uczestników czynności (jest nim też i organ prowadzący czynność), to przyjąć należy, że wszystkie one wprowadzają odstępstwo tylko wobec warunku, wynikającego z art. 148 § 2 zdanie pierwsze k.p.k., jako że tylko ten przepis określa sposób rejestracji owych oświadczeń w protokole zwykłym¹⁵. Zapis obrazu lub dźwięku, a także jego przekład stają się załącznikami do protokołu przez co mają niższą rangę. Wobec tego powstaje pytanie, co będzie bardziej wiarygodne, kiedy treść uproszczonego protokołu będzie rozbieżna ze sporządzonym zapisem – załącznikiem. Sąd powinien w zasadzie wyjaśnić przyczyny rozbieżności i dokonać ustaleń, który z tych dowodów przedstawia rzeczywisty przebieg czynności¹⁶, aczkolwiek niewątpliwie zapis audiowizualny w sposób najwierniejszy oddaje przebieg rozprawy.¹⁷

Ponadto przekłady słowne dźwięków (rozmów) nie stanowią samoistnego ani pierwotnego dowodu, na którym sąd może poprzestać, nawet jeśli takie jest żądanie stron. Przekłady te mogą zostać wprowadzone do procesu, ale obok treści zarejestrowanych (utrwalonych dźwiękowo) rozmów. Ich odtworzenie, a więc ujawnienie zgodnie z wymaganiami art. 410 k.p.k. następuje na rozprawie, co musi, zgodnie z dyspozycją art. 143 § 1 pkt 7 k.p.k., znaleźć odzwierciedlenie w treści protokołu. Zaliczenia w poczet dowodów zapisu dźwiękowego rozmów przez odsłuchanie (odtworzenie) albo bez odsłuchania nie wolno zastąpić odczytaniem przekładów słownych. W razie ujawnienia, w jednej z wyżej wskazanych form, zarejestrowanych rozmów, ich słowne zapisy stają się załącznikami do protokołu rozprawy (analogia do art. 147 § 3 zd. ostatnie k.p.k.). Oznacza to, że nie ma konieczności ich odczytywania ani zaliczania do dowodów w inny sposób, co oczywiście nie pozbawia sądu takiego uprawnienia ani prawa strony do żądania odczytania tych zapisów.¹⁸ Środki techniczne do utrwalania obrazu i dźwięku nie są przedmiotami zbędnymi dla potrzeb postępowania karnego, lecz – oprócz protokołów – stanowią zapis przeprowadzonych czynności i podlegają przechowaniu w dyspozycji sądu wraz z aktami sprawy¹⁹.

Jeżeli czynność jest utrwalana za pomocą urządzenia, pewne uprawnienia uzyskują strony procesowe. Strona ma prawo otrzymać na swój koszt jedną kopię zapisu dźwięku lub obrazu. Uprawnienie to jest podyktowane tym, że szczególnie wtedy, gdy protokół zostaje ograniczony do zapisu najbardziej istotnych oświadczeń uczestników czynności, strona dysponując kopią zapisu ma pełny obraz przebiegu czynności. Strona nie może być jednak zwolniona z uiszczenia tych kosztów.

¹⁵ T. Grzegorzczak, *Protokół uproszczony...*, s. 31.

¹⁶ Wyrok SN z dnia 19 lipca 1975 r., V KR 84/75, OSNKW 1976, nr 2, poz. 29.

¹⁷ E. Tybuchowska, *Protokół na dyskietce*, „Rzeczposp.” 2004, nr 5, s. 3.

¹⁸ Wyrok SN z dnia 10 czerwca 2008 r., II KK 30/08, Biul, PK 2008/10/13.

¹⁹ Wyrok SA w Łodzi z dnia 09 kwietnia 1997 r., II AKa 59/97, OSAŁ 1997/2/130.

Słusznie przyjmuje się w orzecznictwie, że należność za wykonanie kopii zapisu dźwiękowego czynności nie wchodzi w skład kosztów sądowych w rozumieniu art. 616 § 2 pkt 1 k.p.k., zatem przepis art. 623 k.p.k. o zwolnieniu z tych kosztów nie ma zastosowania do tego przedmiotu, a więc na decyzje w tym przedmiocie nie służy zażalenie z art. 626 § 3 k.p.k. Jest to należność identyczna z opłatami za wydanie kserokopii dokumentów oraz uwierzytelnionych odpisów z akt sprawy, o których mowa w uchwale Sądu Najwyższego z dnia 15 grudnia 2005 r., – I KZP 41/05, wykluczonymi z ewentualności zwolnienia od nich na podstawie art. 623 k.p.k. (OSNKW 1/06, poz. 3)²⁰.

Ustawa wprowadza ograniczenia co do wydawania kopii zapisu dźwięku lub obrazu, gdyż nie wydaje się kopii z przesłuchania na rozprawie odbywającej się z wyłączeniem jawności oraz w postępowaniu przygotowawczym (art. 147 § 4 k.p.k.). Każda strona może więc żądać wydania jej kopii zapisu czynności na jej koszt, z wyjątkiem zapisu przesłuchania z rozprawy prowadzonej z wyłączeniem jawności albo w postępowaniu przygotowawczym. Wyłączenie uzyskania kopii nie obejmuje zatem rejestracji czynności innych niż przesłuchanie, choćby były prowadzone w trakcie takiej rozprawy lub w postępowaniu przygotowawczym, np. eksperyment, oględziny itd.²¹

Szczególne zasady utrwalania przebiegu czynności protokolowanych określa rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 2 czerwca 2003 r. w sprawie rodzaju urządzeń i środków technicznych służących do utrwalania obrazu lub dźwięku dla celów procesowych oraz sposobów ich przechowywania, odtwarzania i kopiowania zapisów²². Do utrwalenia obrazu służyć mogą w szczególności aparat fotograficzny, kamera filmowa lub kamera wideo, a do utrwalania dźwięku magnetofon, radiomagnetofon, dyktafon, kamera filmowa lub kamera wideo wyposażona w aparaturę do utrwalania dźwięku. Utrwalania obrazu lub dźwięku można dokonywać na środkach technicznych przeznaczonych do utrwalania obrazu lub dźwięku w wyżej wskazanych urządzeniach, a w szczególności na materiałach światłoczułych, taśmach magnetycznych, płytach CD oraz innych materiałach właściwych dla danego rodzaju urządzenia (§ 1 cyt. rozporządzenia).

Po dokonaniu utrwalenia obrazu lub dźwięku z przeprowadzonej czynności procesowej użyty, zgodnie z instrukcją obsługi, nośnik należy zaopatrzyć w metrykę identyfikacyjną zawierającą następujące dane z przeprowadzonej czynności procesowej: 1) sygnaturę akt sprawy i oznaczenie organu przeprowadzającego czynność, 2) czas i miejsce jej przeprowadzenia oraz zakres jej utrwalenia, 3) imiona i nazwiska osób w niej uczestniczących oraz imię, nazwisko oraz funkcje osoby dokonującej utrwalenia, 4) typ i rodzaj użytego do utrwalenia urządzenia, wraz z charakterystyką techniczną jego oprzyrządowania, 5) warunki oświetleniowe lub

²⁰ Postanowienie SA w Krakowie z dnia 23 kwietnia 2008 r., II AKz 201/08, KZS 2008/6/41.

²¹ T. Grzegorzczak, *Kodeks postępowania...*, s. 354.

²² Dz.U. Nr 107, poz. 1005.

akustyczne miejsca utrwalenia, 6) dane techniczne użytego nośnika, 7) warunki i sposób użycia urządzenia utrwalającego oraz nośnika, z uwzględnieniem ilości zapisanych ścieżek dźwięku i szybkości przesuwu taśmy magnetofonowej, 8) informacje o ewentualnym użyciu przyrządów automatycznych do uruchamiania i zatrzymywania urządzenia utrwalającego albo o jego awarii podczas dokonywania utrwalenia lub uszkodzenia nośnika (§ 2 cyt. rozporządzenia).

Nośnik zapisu należy opakować i zabezpieczyć odciskiem okrągłej pieczęci jednostki przeprowadzającej czynności umieścić na opakowaniu informacje dotyczące sygnatury akt sprawy i organu przeprowadzającego czynność oraz osoby dokonującej opakowania. Jeżeli opakowany nośnik wymaga chemicznej obróbki, przekazuje się go do laboratorium, które przy jego zwrocie potwierdza zapisem w metryce identyfikacyjnej, że odpowiada on cechom technicznym opisanym uprzednio, oraz zaopatruje w informacje o rodzaju dokonanej czynności. Jeżeli nośnik nie wymaga obróbki chemicznej (a także nośnik po zwrocie z laboratorium), rejestruje się go i przechowuje w sposób przewidziany dla dowodów rzeczowych. Każde otwarcie i ponowne zamknięcie opakowania nośnika należy odnotować w metryce identyfikacyjnej przez określenie osoby dokonującej otwarcia lub zamknięcia opakowania, czasu, miejsca i celu, w jakim zostały dokonane. W razie konieczności zmiany opakowania nośnika dołącza się do niego dotychczasowe opakowanie i opakowuje wspólnie z metryką identyfikacyjną oraz opisuje sygnaturę akt sprawy, organ przeprowadzający czynność, czas czynności opakowania i osobę dokonującą opakowania (§ 3 cyt. rozporządzenia).

Nośnik należy zabezpieczyć przed utratą, szkodliwym działaniem środków chemicznych, termicznych, światła, promieniowania, pola magnetycznego lub elektrycznego oraz przed uszkodzeniami mechanicznymi (§ 4 cyt. rozporządzenia), a odbitki pozytywowe zdjęć załącza się do akt sprawy (§ 5 cyt. rozporządzenia).

Odtworzenie obrazu może nastąpić w szczególności za pomocą projektora filmowego, rzutnika albo magnetowidu lub odtwarzacza wideo, połączonych z telewizorem, a odtworzenie dźwięku w szczególności za pomocą magnetofonu i radiomagnetofonu, a gdy dźwięk został utrwalony na taśmie filmowej lub taśmie wideo za pomocą projektora filmowego, magnetowidu lub odtwarzacza wideo, połączonych z telewizorem. Przy odtworzeniu może być użyte urządzenie korygujące lub wzmacniające utrwalony dźwięk. O dokonaniu odtworzenia należy zamieścić adnotacje w metryce identyfikacyjnej, podając czas tej czynności oraz imię i nazwisko osoby, która jego dokonała, cel odtworzenia, a także wykaz osób obecnych przy odtworzeniu. W metryce identyfikacyjnej należy też zamieścić wzmiankę o uszkodzeniu nośnika podczas odtwarzania zapisu (§ 6 cyt. rozporządzenia).

Jeżeli chodzi o kopiowanie zapisów, to można go dokonywać za pomocą urządzeń i środków technicznych tego samego rodzaju, jakich użyto do utrwalania. Kopiowanie zapisów w celu wydania stronom (art. 147 § 4 k.p.k.) lub do

wykorzystania w innej sprawie dokonuje się w laboratorium kryminalistycznym jednostek Policji lub innych organów uprawnionych do prowadzenia postępowań przygotowawczych. O kopiowaniu zapisów należy uczynić adnotację w metryce identyfikacyjnej nośnika oraz sporządzić notatkę, którą dołącza się do akt sprawy (§ 7 cyt. rozporządzenia). Kopię nośnika należy zaopatrzyć w metrykę identyfikacyjną, opakować i zabezpieczyć pieczęcią. Każde otwarcie i ponowne zamknięcie należy opisać w metryce. W razie konieczności zmiany opakowania nośnika należy dołączyć dotychczasowe opakowanie i opakować wspólnie wraz z metryką oraz zabezpieczyć przed utratą, działaniem środków chemicznych, technicznych, światła, promieniowania, pola magnetycznego lub elektrycznego oraz przed uszkodzeniami mechanicznymi (§ 7 ust. 4 cyt. rozporządzenia).

Dopuszczenie możliwości utrwalenia czynności protokolowanych za pomocą urządzenia rejestrującego obraz lub dźwięk w dobie rozwijającej się techniki uznać należy za właściwe rozwiązanie. Utrwalenie w taki sposób czynności umożliwia jej późniejsze bezpośrednie odtworzenie, poznanie przebiegu i zachowania uczestników. W orzecznictwie podkreśla się wartość zapisu, podnosząc, że utrwała on własne sformułowania i wypowiedzi przesłuchiwanego, niewystylizowane przez protokołującego²³, pozwalając w ten sposób pełniej realizować bezpośredniość postępowania poprzez możliwość odtworzenia wypowiedzi w dosłownym jej brzmieniu.²⁴ Za właściwe uznać też należy dopuszczenie protokołu uproszczonego, który w połączeniu z zapisem obrazu lub dźwięku umożliwi pełne odtworzenie czynności i jej właściwą ocenę.

Wspomnieć też należy o nasuwającym się problemie utrwalania czynności procesowych przez uczestników postępowania. W myśl art. 358 k.p.k. utrwalanie prywatnie czynności procesowych za pomocą urządzenia rejestrującego dźwięk jest możliwe tylko wtedy, gdy sąd – na wniosek strony – wyrazi na to zgodę, uznając, że nie przemawia przeciw temu względ na prawidłowość postępowania.

Dla zapewnienia bezstronności zapisu dźwięku lub obrazu czynności kodeks postępowania karnego przewiduje możliwość wyłączenia specjalisty z tych samych powodów co biegłego. O wyłączeniu orzeka w toku rozprawy lub posiedzenia sąd, a w innych wypadkach osoba przeprowadzająca czynność protokolowaną (art. 146, art. 206 § 1 w zw. z art. 196 k.p.k.).

W odniesieniu do przedstawionej problematyki nasuwa się refleksja, że przepisy prawne nie zawsze nadążają za rozwojem techniki. Przykładem jest wspomniane rozporządzenie, które operuje pojęciami z zakresu techniki analogowej (np. ścieżki dźwięku), podczas gdy obecnie przeważa cyfrowa technika rejestracji dźwięku. Należy spodziewać się, że z powodu rozwoju techniki tradycyjne formy utrwalania czynności procesowych zastępowane będą formami „elektronicznymi”. Wydaje się, że przyszłość w tej dziedzinie należy do komputerów, umożliwiającą

²³ Wyrok SN z dnia 21 lutego 1980 r., II KR 8/80, OSNKW 1980, nr 5–6, poz. 52.

²⁴ Wyrok SN z dnia 15 października 1974, IV KR 228/74, OSNKW 1995, nr 1, poz. 8.

cych cyfrową rejestrację nie tylko dźwięku, ale i obrazu. Niewątpliwie rozwój techniki w tym zakresie wymusi zmiany legislacyjne w przepisach rozporządzenia z 2003 roku. Na zmianę formy utrwalania czynności wskazują prowadzone prace nad wprowadzeniem systemu rejestracji rozpraw sądowych i doświadczenia innych państw.

STRESZCZENIE

Przedmiotem opracowania jest utrwalanie czynności protokołowanych za pomocą urządzenia rejestrującego obraz lub dźwięk (art. 147 k.p.k.). Temat został wywołany informatyzacją i komputeryzacją organów procesowych, co należy uznać za właściwe rozwiązanie. Utrwalanie czynności w taki sposób umożliwia jej późniejsze bezpośrednie odtworzenie, poznanie przebiegu i zachowania uczestników. W orzecznictwie podkreśla się wartość zapisu, podnosząc, że utrwała on własne sformułowania przesłuchiwanego, niewystylizowane przez protokołującego, pozwalając w ten sposób pełniej realizować bezpośredniość postępowania poprzez możliwość odtworzenia wypowiedzi w dosłownym jej brzmieniu.

Część artykułu zastała poświęcona formie tradycyjnej (tj. protokołowi) i bardziej nowoczesnym formom (tj. stenogramowi), wskazano także czynności, które oprócz protokołu winny być utrwalone za pomocą urządzenia rejestrującego obraz lub dźwięk; istnieje również obowiązek uprzedzenia osób o utrwalaniu czynności za pomocą aparatury.

Poruszono też problem sporządzenia samego protokołu z utrwalanej czynności. Protokół może być ograniczony do istotnych oświadczeń uczestników.

Kolejna część dotyczy uprawnień stron procesowych związanych z możliwością otrzymania odpłatnie kopii zapisu. W artykule omówiono również postanowienia rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości wydanego na podstawie ustawowego upoważnienia.

W końcowej części wysunięto wniosek, że przepisy prawne nie zawsze nadążają za rozwojem techniki, gdyż obecnie przeważa cyfrowa technika rejestracji dźwięku. Winno to wymusić zmiany legislacyjne. Nie rozwiązano też kwestii utrwalania czynności procesowych przez uczestników postępowania, co obecnie jest możliwe tylko wtedy, gdy sąd wyrazi na to zgodę.

SUMMARY

The subject-matter of the article is the registering of the actions minuted with the use of audio-visual recording equipment (Article 147 of the penal proceeding code). The issue has been evoked by information and computer technology application in law enforcement institutions, which is an adequate solution. Recording an action in this

way enables to play it back later, get to know the course of it and see the behavior of the participants. Court decisions highlight the value of this kind of record as it registers exact statements made by the questioned, not stylized by the court reporter (minutes secretary), and creates the conditions for the complete implementation of direct proceeding through the possibility of playing the statements verbatim.

A part of the article is devoted to the traditional form (i.e. minutes) and more modern forms (i.e. shorthand). The author also discusses the activities that – apart from minutes – should be registered with the use of audio-visual recording equipment and the obligation to inform the participants of the proceeding about recording it with the use of this equipment.

Also an issue of taking the minutes of the recorded actions is discussed. Minutes can be limited to the significant statements made by the participants.

The next part deals with the rights of the parties to the proceeding regarding the possibility of getting a copy of the record for a fee. The article discusses the directive issued by the Minister of Justice on the ground of his statutory authority.

In the final part a conclusion is made that legal regulations do not always keep up with the development of technology because nowadays digital recording technique prevails. This should be followed by legislative changes. Also the issue of recording procedural actions by the participants of the proceeding has not been solved yet. At present it is possible only if a court agrees

KATARZYNA KACZMARCZYK-KŁAK

POSTĘPOWANIE ULASKAWIENIOWE
W ŚWIETLE KONSTYTUCJI RP NA TLE PORÓWNAWCZYM**1. Wprowadzenie**

Dla osoby prawomocnie skazanej istnieją trzy drogi, mogące prowadzić do uchylenia skutków skazania, przy czym sięgnięcie po właściwe instytucje prawne uruchamia różniące się od siebie postępowania, jak również skutek tych postępowań nie jest jednakowy.

Po pierwsze, może wnieść kasację od prawomocnego wyroku sądu odwoławczego (art. 519 k.p.k. i art. 520 § 1 k.p.k.), z tym, że kasacja może być wniesiona tylko z powodu uchybień wymienionych w art. 439 k.p.k. lub innego rażącego naruszenia prawa, jeśli mogło mieć ono wpływ na treść orzeczenia; kasacja nie może być wniesiona wyłącznie z powodu niewspółmierności kary (art. 523 § 1 k.p.k.). Kasację na korzyść można wnieść jedynie w razie skazania oskarżonego za przestępstwo lub przestępstwo skarbowe na karę pozbawienia wolności bez warunkowego zawieszenia jej wykonania (art. 523 § 2 k.p.k.). Wniesienie kasacji obwarowane jest terminem – 30 dni od daty doręczenia orzeczenia z uzasadnieniem (art. 524 § 1 k.p.k.), obowiązkiem wskazania na czym polega zarzucane uchybienie (art. 526 § 1 k.p.k.) i uiszczeniem opłaty (art. 527 § 1 k.p.k.). Jeżeli kasacja nie pochodzi od prokuratora, Prokuratora Generalnego, Rzecznika Praw Obywatelskich albo Rzecznika Praw Dziecka, powinna być sporządzona i podpisana przez obrońcę lub pełnomocnika będącego adwokatem albo radcą prawnym (art. 526 § 2 k.p.k.).

Po drugie, może złożyć wniosek o wznowienie postępowania zakończonego prawomocnym orzeczeniem (art. 540 § 1 k.p.k. i art. 542 § 1 k.p.k.). Ustawa określa postawy wznowienia postępowania (art. 540 § 1, 2 i 3 k.p.k.), szczególne wymogi związane ze wznowieniem postępowania (art. 541 k.p.k.). Przy składaniu wniosku o wznowienie postępowania obowiązuje przymus adwokacko-radcowski (art. 545 § 2 k.p.k.), tj. wniosek o wznowienie postępowania, jeżeli nie pochodzi od prokuratora, powinien być sporządzony i podpisany przez adwokata albo radcę prawnego. Od wniosku o wznowienie postępowania uiszcza się opłatę (150 zł),

którą należy wnieść wraz z pismem zawierającym ów wniosek (art. 15 ust. 1 pkt 9 i ust. 2 ustawy z dnia 23 czerwca 1973 r. o opłatach w sprawach karnych¹).

Oba wskazane środki należą do tzw. nadzwyczajnych środków zaskarżenia.

Trzecia możliwość to prośba o ulaskawienie (art. 560 § 1 k.p.k.). Prośba ta może być wniesiona przez samego skazanego – nie obowiązuje tu przymus adwokacko-radcowski, wolna jest od opłat (opłacie podlega ponowna prośba o ulaskawienie skierowana do sądu – 45 zł, co wynika z art. 15 ust. 1 pkt 8 ustawy z dnia 23 czerwca 1973 r. o opłatach w sprawach karnych), nie jest obwarowana żadnym terminem ani też wnoszący nie musi zachować żadnej szczególnej formy pisma procesowego.

Z powyższego zestawienia wynika, że prośba o ulaskawienie jest – pod względem wymogów formalnych – dostępniejsza w porównaniu do kasacji czy też wniosku o wznowienie postępowania. O ile jednak na skutek rozpoznania kasacji (art. 537 § 1 k.p.k.) czy też wniosku o wznowienie postępowania (art. 547 § 1 k.p.k.) może dojść nawet do uniewinnienia skazanego, o tyle akt łaski nigdy nie polega, bo nie może polegać, na stwierdzeniu niewinności skazanego. Akt łaski dotyczyć może orzeczenia o karze i skutków skazania, nie zaś kwestii winy, ta nie jest bowiem badana w ramach tego postępowania. Prezydent, podejmując decyzję o ulaskawieniu nie zastępuje sądu, nie wkracza w jego uprawnienia do ustalenia winy, ani też nie koryguje ustaleń w tym zakresie. Do tego upoważnienia nie daje mu prawo łaski, łaska odnoszona jest bowiem nie do ustaleń faktycznych związanych z winą, lecz do sytuacji osoby pociągniętej do odpowiedzialności karnej. Innymi słowy, postępowanie w przedmiocie ulaskawienia nie kwestionuje słuszności wyroku, lecz odnosi się do jego wykonania w całości lub w części, jeżeli byłoby ono bezcelowe. Jest ono podejmowane wyłącznie na korzyść skazanego, a jego przedmiotem nigdy nie jest kwestia odpowiedzialności karnej².

Jak słusznie podnosi się w doktrynie, ulaskawienie ma głównie na celu postprocesową korekturę prawomocnego wyroku w części dotyczącej kary, celem spowodowania, że będzie ona dostosowana do konkretnych warunków, w jakich znajduje się skazany i jego rodzina³.

Akt łaski ma wydźwięk humanitarny, chodzi w nim nie o zmianę zapadłego orzeczenia, wydanego przez niezawisły sąd, lecz o jego dostosowanie do zmiennej sytuacji, w tym zmiany sytuacji zdrowotnej skazanego. O ulaskawieniu decydują sprawiedliwość, humanitaryzm i racjonalność kary⁴.

¹ Tekst jedn. Dz.U. z 1983 r., Nr 49, poz. 223 z późn. zm.

² E. Skrętowicz, *Z problematyki ulaskawienia w polskim procesie karnym*, (w:) *Nauki penalne wobec problemów współczesnej przestępczości. Księga jubileuszowa z okazji 70 rocznicy urodzin Profesora Andrzeja Gaberle*, (red.) K. Krajewski, Warszawa 2007, s. 273.

³ S. Waltoś, *Proces karny. Zarys systemu*, Warszawa 2009, s. 574.

⁴ A. Murzynowski, *Ulaskawienie w Polsce Ludowej*, Warszawa 1965, s. 62.

Akt łaski nie odnosi się do wyników przeprowadzonego postępowania dowodowego, do oceny wiarygodności dowodów zgromadzonych w sprawie, wreszcie zasadności skazania oskarżonego, lecz do skutków uznania jego winy.

Zarówno kasacja, jak i wniosek o wznowienie postępowania odnoszą się do prawomocnego orzeczenia, z tym, że kasacja wyłącznie do prawomocnego wyroku sądu odwoławczego kończącego postępowanie (art. 519 k.p.k.), zaś wniosek o wznowienie postępowania do prawomocnego orzeczenia wydanego w postępowaniu sądowym (art. 540 § 1 k.p.k.), akt łaski zaś formalnie nie musi być wydany po prawomocności orzeczenia. Co do zasady akt łaski jest podejmowany wobec osoby prawomocnie skazanej, która na skutek takich czy innych warunków, nie powinna dłużej ponosić ujemnych konsekwencji związanych z faktem skazania, niemniej jednak nie pozostaje w sprzeczności z istotą łaski tzw. abolicja indywidualna, tj. ułaskawienie jeszcze przed prawomocnym skazaniem⁵. W takim przypadku nie dojdzie do przypisania winy, ale formalnie rzecz ujmując akt łaski nie stwierdza niewinności danej osoby, lecz przesądza o niemożności przeprowadzenia postępowania karnego przeciwko niej. Nie jest to zatem akt rozstrzygający kwestię odpowiedzialności karnej osoby podejrzewanej o popełnienie przestępstwa, lecz akt uniemożliwiający jej skazanie. Nie oznacza to aprobaty dla jej zachowania, czy też przyzwolenia na naruszanie prawa, negatywna ocena tego co zaistniało nie jest uchylone, nie ma natomiast możliwości formalnego stwierdzenia winy i wymierzenia kary.

Powyższe różni ułaskawienie od kasacji i wniosku o wznowienie postępowania. O akt łaski można się bowiem starać formalnie zanim zapadnie wyrok skazujący, co może mieć takie znaczenie, że w razie ułaskawienia dana osoba nie będzie skazana, nie wystąpią żadne ujemne konsekwencje będące następstwem skazania, np. skazanie prawomocnym wyrokiem za przestępstwo umyślne ścigane z urzędu jest podstawą obligatoryjnego zwolnienia funkcjonariusza Policji ze służby) art. 41 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji⁶). Złożenie kasacji nadzwyczajnej czy też wniosku o wznowienie postępowania nie eliminuje konsekwencji prawnych wynikających ze skazania, w szczególności nie wstrzymuje ich nastąpienia do czasu rozpoznania tych środków zaskarżenia.

Między wskazanymi instytucjami prawnymi występuje również jeszcze jedna różnica. Prawo łaski ma umocowanie konstytucyjne (art. 139 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.⁷), podczas gdy wskazane nadzwyczajne środki zaskarżenia takiego umocowania nie posiadają.

Akt łaski podejmowany jest przez organ nienależący do struktury sądownictwa – przez Prezydenta RP (art. 139 Konstytucji), podczas gdy zarówno kasację, jak

⁵ S. Waltoś, op. cit., s. 574.

⁶ Tekst jedn. Dz.U. z 2007 r., Nr 43, poz. 277 z późn. zm.

⁷ Dz.U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 z późn. zm.

i wniosek o wznowienie postępowania rozpoznaje właściwy sąd, wskazany w przepisach kodeksu postępowania karnego (art. 525 § 1 k.p.k.; art. 544 § 1 i 2 k.p.k.).

Prośba o ulaskawienie jest kierowana nie do organu wymiaru sprawiedliwości, lecz do organu władzy wykonawczej, który jest strażnikiem Konstytucji (art. 126 ust. 2 Konstytucji). Prezydent RP stoi m.in. na straży sprawiedliwości (art. 2 Konstytucji) oraz godności człowieka (art. 30 Konstytucji), co niewątpliwie wpływa na treść podejmowanych przez niego decyzji. Prezydent może więc kierować się względami humanitarnymi niezależnie od stadium postępowania karnego przeciwko danej osobie, podczas gdy sądy jedynie przy wymierzaniu kary (art. 3 k.k.) – przy stosowaniu kary i środków karnych należy uwzględnić zasadę humanitaryzmu. Zobowiązane są również kierować się tą zasadą na etapie postępowania wykonawczego (art. 4 § 1 k.k.w.), ale możliwość modyfikacji wyroku skazującego na tym etapie postępowania jest ograniczona. Oznacza to, że po zapadnięciu prawomocnego wyroku skazującego sąd nie ma możliwości – kierując się humanitaryzmem – usunięcia wszystkich skutków skazania celem dostosowania orzeczenia do zmienionych warunków i rzeczywistości, np. stanu zdrowia skazanego, jego sytuacji osobistej i rodzinnej, choć w postępowaniu wykonawczym orzeczonej kara pozbawienia wolności może podlegać odroczeniu wykonania (art. 150 § 1 k.k.w.), warunkowemu zawieszeniu jej wykonania (art. 152 k.k.w.) lub skazany może być warunkowo przedterminowo zwolniony (art. 77 k.k.). Są to instytucje wyjątkowe i jedynie w wąskim zakresie pozwalają na dostosowanie orzeczenia do nowych okoliczności. Jak trafnie podnosi się w orzecznictwie, akt łaski powinien być stosowany, gdy wymagają tego względy humanitaryzmu i sprawiedliwości, a nie można im uczynić zadość na drodze postępowania sądowego⁸.

Prezydent RP ma zatem najszersze możliwości dostosowania orzeczenia w części dotyczącej kary i środków karnych do zmieniającej się rzeczywistości. Jego decyzja, motywowana względami humanitarnymi, nie jest niczym ograniczona (z wyjątkiem sytuacji, o której mowa w art. 139 ust. 2 Konstytucji), żadnymi przesłankami ustawowymi lub terminami ustawowymi. Innymi słowy, Prezydent RP ma pełną możliwość realizacji zasady humanitaryzmu, także po wydaniu prawomocnego wyroku skazującego, podczas gdy sądy taką możliwość mają jedynie w bardzo ograniczonym zakresie i to tylko w postępowaniu wykonawczym. W konsekwencji prezydencki akt łaski może również, w najbardziej rażących przypadkach, służyć do usunięcia skutków wadliwej polityki karnej sądów (nadmierne surowej)⁹. Takiego umocowania nie ma sąd kasacyjny (Sąd Najwyższy) ani sąd właściwy do wznowienia postępowania, czy też sąd orzekający na etapie postępowania wykonawczego.

W doktrynie trafnie podkreśla się, że instytucja prawa łaski powinna pełnić funkcję „wentyla bezpieczeństwa” w stosowaniu prawa stanowionego, aby skutki

⁸ Postanowienie SN z 2 maja 1975 r., II KO 5/75, OSPiKA 1976, nr 4, poz. 73.

⁹ K.. Marszał, (w:) K. Marszał, S. Stachowiak, K. Zgryzek, *Proces karny*, Katowice 2005, s. 643.

prawne orzeczeń skazujących za popełnienie czynów zakazanych, wydawanych i wykonywanych zgodnie z obowiązującymi przepisami, mogły być w pewnych szczególnych sytuacjach uchylone lub złagodzone ze względów sprawiedliwościowych i humanitarnych¹⁰.

Skazany, aby wystąpić z prośbą o ułaskawienie, nie musi wyczerpać toku instancji¹¹. Jak już wskazano, może wnieść prośbę nawet przed wydaniem wyroku w sprawie. Skazany może również równocześnie wnieść kasację lub złożyć wnioski o wznowienie postępowania i prośbę o ułaskawienie. Nie jest bowiem tak, że akt łaski nie jest możliwy do czasu rozpoznania kasacji lub wniosku o wznowienie postępowania. Możliwa jest zatem sytuacja, że akt łaski wyprzedzi orzeczenie sądu kasacyjnego lub uprawnionego do wznowienia postępowania. Zasadnie zatem kodeks postępowania karnego przesądził, że wniesieniu i rozpoznaniu kasacji na korzyść oskarżonego nie stoi na przeszkodzie akt łaski (art. 529 k.p.k.), i rozwiązanie to znajduje odpowiednie zastosowanie do postępowania w przedmiocie wznowienia postępowania (art. 545 § 1 k.p.k.). Powyższe uzasadnione jest tym, że akt łaski nie odnosi się do kwestii winy skazanego¹², w wyniku kasacji lub wznowienia postępowania zaś może zapaść wyrok uniewinniający, a więc przesądzający brak jego winy, co jest rozwiązaniem dla niego korzystniejszym. Przyjęcie, że akt łaski eliminuje możliwość rozpoznania kasacji i wniosku o wznowienie postępowania, oznaczałoby, że skazany nie ma możliwości wyeliminowania z obrotu prawnego orzeczenia, w którym błędnie przypisano mu winę, musiałby żyć z piętnem osoby skazanej przez sąd, mimo że brak było ku temu podstaw. Akt łaski nie może być dla skazanego „aktem niełaski”, będącym w istocie decyzją niekorzystną, uniemożliwiającą oczyszczenie się z ciężących na nim zarzutów. Trafnie twierdzi się w doktrynie, że nie może być przeszkód do wniesienia przez skazanego kasacji, czy też wniosku o wznowienie postępowania, mimo że został ułaskawiony, celem doprowadzenia do uniewinnienia lub łagodniejszego skazania¹³.

Z drugiej zaś strony akt łaski eliminuje możliwość wniesienia i rozpoznania kasacji na niekorzyść oskarżonego oraz wznowienia postępowania na jego niekorzyść (arg. ex art. 529 k.p.k.), co wybitnie podkreśla humanitarny wydźwięk aktu łaski; ułaskawienie eliminuje możliwość badania kwestii odpowiedzialności karnej oskarżonego.

Prezydenckie prawo łaski jawi się jako ważna instytucja prawa publicznego, pozwalająca na realizację zasady humanitaryzmu, w szczególności w obliczu prawomocnego skazania za przestępstwo. Dzięki niej jest możliwe doprowadzenie

¹⁰ A. Murzynowski, *Refleksje na temat instytucji ułaskawienia w świetle aktualnego stanu prawnego*, (w:) *Państwo. Społeczeństwo. Jednostka. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Leszkowi Kubickiemu*, Warszawa 2003, s. 486–487.

¹¹ J. Grajewski, (w:) J. Grajewski, L.K. Paprzycki, S. Steinborn, *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, t. II, Zakamycze 2006, s. 425.

¹² A. Murzynowski, *Refleksje...*, s. 491.

¹³ A. Murzynowski, *Głosa do postanowienia Sądu Najwyższego z 16 września 1997 r., WZP 1/97, OSP 1998, nr 7–8, s. 415.*

do sprawiedliwości, zwłaszcza gdy zmienione okoliczności powodują, że orzeczona kara, podlegająca wykonaniu, jest nadmierna, niczym już nieuzasadniona dolegliwość, której nieuchronne skutki w nadmierny sposób dotyczą skazanego i jego rodzinę, przeradzając orzeczoną karę w środek oderwany od rzeczywistości, a przez to kłóący się z wymogiem sprawiedliwości.

2. Postępowanie ulaskawieniowe a Konstytucja RP

Konstytucja RP stanowi w bardzo wąskim zakresie o postępowaniu w przedmiocie aktu łaski¹⁴. O ile jednak w zasadzie milczy co do zakresu i treści prawa łaski, poza zastrzeżeniem, że nie można ulaskawić osoby skazanej przez Trybunał Stanu (art. 139 zd. drugie Konstytucji), o tyle co do najistotniejszych kwestii proceduralnych zawiera w swej treści odpowiednie rozwiązania, przy czym są to, co do zasady rozwiązania wyinterpretowywane na zasadzie braku odmiennego zastrzeżenia.

Prawo łaski przysługuje Prezydentowi RP (art. 139 zd. pierwsze Konstytucji). Konstytucja jest w tym zakresie jednoznaczna. Jest to uprawnienie dyskrecjonalne Prezydenta, akt łaski nie wymaga bowiem kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów (art. 144 ust. 2 i 3 pkt 18 Konstytucji). W tym zakresie także treść Konstytucji jest wyraźna i jednoznaczna. Kompetencja ta jest wykonywana przez Prezydenta swobodnie, na podstawie osobistego uznania co do zasadności i celowości określonego działania. Prezydent działa w tym przypadku na własny rachunek.

Dla ważności akt łaski nie wymaga podpisu Prezesa Rady Ministrów¹⁵. Co oczywiste, Prezydent nie jest zobowiązany do konsultacji z Prezesem Rady Ministrów czy też ministrem sprawiedliwości swej decyzji. Może jednak zasięgnąć rady czy też opinii ministra sprawiedliwości lub Prokuratora Generalnego. Konstytucja nie zakazuje mu bowiem takiego zachowania, nie jest ono jednak jego obowiązkiem. Od uznania Prezydenta zależy zatem, czy zdecyduje się na taką formę procedowania w przedmiocie aktu łaski.

Decyzja Prezydenta jest ostateczna, a jej ważność jest warunkowana jedynie złożeniem podpisu przez decydenta.

W doktrynie wątpliwości budzi wyłącznie aktu łaski spod kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów¹⁶. Jako uzasadnienie wskazuje się, że akt łaski nie może

¹⁴ S. Stachowiak, *Ulaskawienie w przepisach k.p.k. z 1997 r.*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 2000, nr 2, s. 3 i n.

¹⁵ W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Zakamycze 1999, s. 147.

¹⁶ Z. Witkowski, *Model prezydentury w polskiej Konstytucji z 1997 r. w porównaniu z rozwiązaniami Francji, Niemiec i Włoch*, (w:) *Dziesięć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, (red.) E. Gdulewicz, H. Zięba-Zalucka, Rzeszów 2007, s. 341.

być uznany za wyłączne uprawnienie Prezydenta. Stanowisku temu przeczy jednak historia; prawo łaski tradycyjnie przysługuje głowie państwa, dawniej monarche¹⁷.

W przypadku gdy Marszałek Sejmu tymczasowo przejmie obowiązki Prezydenta (art. 131 ust. 1 i 2 Konstytucji oraz art. 145 ust. 3 Konstytucji), przysługują mu wszystkie uprawnienia Prezydenta z wyjątkiem prawa skrócenia kadencji Sejmu (arg. *ex* i art. 131 ust. 4 Konstytucji). Jest to jedynie ograniczenie w wykonywaniu obowiązków Prezydenta przez Marszałka Sejmu¹⁸. Oznacza to, że Marszałek Sejmu, tymczasowo wykonujący obowiązki Prezydenta, może podjąć decyzję w przedmiocie aktu łaski i decyzja taka jest ważna.

Możliwa jest również sytuacja, że obowiązki Prezydenta wykonywał będzie Marszałek Senatu (art. 131 ust. 3 Konstytucji). W takim przypadku także działa ograniczenie, o którym mowa w art. 131 ust. 4 Konstytucji, a zatem nie ma żadnych przeszkód formalnych, aby Marszałek Senatu, tymczasowo wykonujący obowiązki Prezydenta, zastosował prawo łaski.

W przedmiocie ułaskawienia Prezydent wydaje „akt urzędowy” (arg. *ex* art. 144 ust. 2 Konstytucji). Decyzja o ułaskawieniu przybiera postać postanowienia. Jak stanowi bowiem art. 142 ust. 1 Konstytucji, Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej wydaje rozporządzenia i zarządzenia na zasadach określonych w art. 92 i art. 93 Konstytucji, w zakresie zaś pozostałych kompetencji, wydaje postanowienia (art. 142 ust. 2 Konstytucji)¹⁹. Podobnie zatem, jak w przypadku nadania orderu czy też odznaczenia, ułaskawienie następuje w formie postanowienia²⁰.

Pogląd ten nie budzi wątpliwości w doktrynie, zwłaszcza że również z językowego punktu widzenia rozwiązanie to jest jak najbardziej zasadne²¹.

Decyzja o ułaskawieniu ma formę pisemną. Ustne ułaskawienie jest niedopuszczalne i taki akt nie może wywołać skutków prawnych. W państwie prawa, ze względu na pewność prawa, organy władzy publicznej, a takim jest przecież Prezydent RP, podejmują decyzje na piśmie, co uzasadnione jest także wymogiem bezpieczeństwa prawnego, jak również względami gwarancyjnymi. W przypadku zatem, gdy Prezydent publicznie, w środkach masowego przekazu, ogłosi, że ułaskawił określoną osobę, dopóki nie zostanie wydane postanowienie o ułaskawieniu, nie można mówić o tym, że dana osoba została ułaskawiona.

Konstytucja nie określa wymogów formalnych postanowienia o ułaskawieniu. Nie jest to z całą pewnością postanowienie regulowane kodeksem postępowania karnego, albowiem kodeks postępowania karnego nie odnosi się w ogóle do decyzji Prezydenta. Według tej ustawy, postanowienia wydaje sąd, a w postępowaniu

¹⁷ K. Wojtyczek, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej*, (w:) *Prawo konstytucyjne RP*, (red.) P. Sarnecki, Warszawa 2011, s. 362; T. Grzegorzczak, (w:) T. Grzegorzczak, J. Tylman, *Polskie postępowanie karne*, Warszawa 2009, s. 927.

¹⁸ W. Skrzydło, *Konstytucja...*, s. 138.

¹⁹ W. Skrzydło, *Ustrój polityczny RP w świetle Konstytucji z 1997 r.*, Zakamycze 2000, s. 186.

²⁰ W. Skrzydło, *Konstytucja...*, s. 145.

²¹ P. Sarnecki, *Komentarz do art. 142*, (w:) *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, (red.) L. Garlicki, Warszawa 1999, s. 1.

przygotowawczym prokurator oraz inny uprawniony organ (art. 93 § 1 i 3 k.p.k.). Nie można zatem do postanowienia Prezydenta o ulaskawieniu stosować wymogów formalnych postanowienia, wynikających z kodeksu postępowania karnego. Nie jest to bowiem akt regulowany tą ustawą, a tylko do postanowień w rozumieniu tej ustawy zastosowanie znajdują jej przepisy. W konsekwencji nie znajduje zastosowania art. 94 § 1 k.p.k. Praktycznym następstwem powyższego rozwiązania jest to, że akt łaski nie musi zawierać uzasadnienia. Skoro bowiem Konstytucja nie zawiera takiego wymogu, a nie stosuje się art. 94 § 1 pkt 5 k.p.k., zaliczającego uzasadnienie do obligatoryjnych elementów postanowienia, nie można przyjąć, że akt łaski musi zawierać uzasadnienie.

Dla ważności akt łaski nie musi być ogłoszony w oficjalnym publikatorze (promulgatorze), np. w Monitorze Polskim. Konstytucja nie zawiera bowiem zastrzeżenia, że warunkiem ważności aktu łaski jest jego urzędowe ogłoszenie. Jeżeli Konstytucja publikację czyni warunkiem ważności lub wejścia w życie danego aktu, czyni to wyraźnie (tak jak w art. 88 ust. 1). W konsekwencji ustawodawca nie może takiego zastrzeżenia wprowadzić, byłoby ono bowiem sprzeczne z Konstytucją.

Obowiązujące ustawodawstwo zwykle nie nakłada obowiązku ogłoszenia postanowienia o ulaskawieniu w urzędowym publikatorze (arg. *ex art.* 10 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych²²), a to podkreśla nie tylko indywidualny charakter aktu łaski, ale również uwidacznia, że akt łaski nie ma charakteru rehabilitacyjnego, nie jest bowiem podawany do publicznej wiadomości, nie ma służyć przywróceniu dobrego imienia skazanemu, lecz usunąć te skutki skazania, których z różnych powodów nie powinien dłużej ponosić.

Konstytucja nie zabrania podania informacji na temat ulaskawienia publicznie, Prezydent może czy to w formie ustnej, czy też np. w elektronicznej na stronie internetowej Kancelarii Prezydenta RP podać stosowną informację, nie powinien jednak ujawnić takich danych szczegółowych, które mogłyby stanowić naruszenie prawa, np. w zakresie ochrony danych osobowych czy też słusznych interesów osoby ulaskawionej.

Prezydent może zatem podać do publicznej wiadomości, że o ulaskawieniu danej osoby zadecydowały względy humanitarne związane z jej stanem zdrowia, ale nie jest już uprawniony do podania szczegółów stanu zdrowia ulaskawionego, np. że cierpi on na taką czy inną chorobę.

Decyzja Prezydenta o ulaskawieniu jest niezaskarżalna. Konstytucja nie daje bowiem możliwości jej zakwestionowania w żadnym trybie, a ponieważ nie jest to akt wydany w ramach postępowania sądowego nie znajduje zastosowania wymóg co najmniej dwuinstancyjności postępowania (art. 176 ust. 1 Konstytucji).

²² Tekst jedn. Dz.U. z 2010 r., Nr 17, poz. 95 z późn. zm.

Dwuinstancyjność postępowania dotyczy wyłącznie postępowania przed sądem²³, a ponadto nie odnosi się do każdego postępowania, lecz tylko do postępowania, w którym sąd realizuje funkcję sprawowania wymiaru sprawiedliwości.

Jak wskazał w swym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny, art. 176 ust. 1 Konstytucji odnosi się do sytuacji, w której sądy dokonują merytorycznego rozstrzygnięcia danej sprawy (sporu prawnego)²⁴. Takie też jest rozumienie zasady dwuinstancyjności w orzecznictwie Sądu Najwyższego²⁵.

Podjmując decyzję w przedmiocie ułaskawienia, Prezydent nie staje się organem władzy sądowniczej (organem wymiaru sprawiedliwości), a akt łaski nie jest wyrazem sprawowania wymiaru sprawiedliwości²⁶, tj. korzystając z prawa łaski Prezydent nie uczestniczy w wymiarze sprawiedliwości²⁷. To, że akt łaski służy realizacji społecznych i prawnych zadań szeroko rozumianego wymiaru sprawiedliwości, stanowiąc niejako jego uzupełnienie i korektę²⁸ nie podważa wyrażonej tezy. To bowiem, że aktem łaski wkracza w sferę związaną z wymiarem sprawiedliwości, nie powoduje jeszcze samo przez się, że Prezydent staje się organem wymiaru sprawiedliwości. Prezydent jest usytuowany poza wymiarem sprawiedliwości, jego decyzja zaś ingerując w skutki skazania (pociągnięcia do odpowiedzialności karnej) nie jest wyrazem oceny prawnej danego zachowania (wtedy byłaby aktem z zakresu wymiaru sprawiedliwości), lecz korekturą skutków skazania²⁹.

Nie ma również zastosowania w tym przypadku art. 78 Konstytucji, który stanowi, że każda ze stron ma prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji. Prezydent nie działa jako organ instancyjny, nie jest więc organem pierwszej instancji, od jego decyzji nie musi przysługiwać środek zaskarżenia. Zresztą byłoby to nieracjonalne, albowiem rozstrzygnięcie w przedmiocie ułaskawienia podejmuje organ usytuowany na szczycie organów władzy publicznej i jest to jego uprawnienie dyskrecjonalne.

Prezydent, stosując prawo łaski, nie wydaje decyzji administracyjnej w rozumieniu kodeksu postępowania administracyjnego, jego rozstrzygnięcie nie dotyczy bowiem sprawy z zakresu administracji publicznej, jest wyrazem realizacji osobistego, konstytucyjnego, uprawnienia³⁰.

²³ W. Sokolewicz, *Konstytucyjna regulacja władzy sądowniczej*, (w:) *Konstytucja, ustroj, system finansowy państwa. Księga pamiątkowa ku czci prof. Natalii Gajl*, Warszawa 1999, s. 172.

²⁴ Wyrok TK z 10 maja 2000 r., K 21/99, OTK ZU 2000, nr 4, poz. 109; wyrok TK z 2 kwietnia 2001 r., SK 10/00, OTK ZU 2001, nr 3, poz. 52; wyrok TK z 12 maja 2003 r., SK 38/02, OTK A 2003, nr 5, poz. 38; wyrok TK z 6 września 2004 r., SK 10/04, OTK A 2004, nr 8, poz. 80.

²⁵ M.in. postanowienie SN z 26 lutego 2003 r., III CZ 17/03, OSNC 2004, nr 5, poz. 81.

²⁶ P. Sarnecki, *Komentarz do art. 139*, (w:) *Konstytucja...*, s. 2.

²⁷ P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000, s. 184; Z. Witkowski, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej*, (w:) Z. Witkowski, J. Galster, B. Gronowska, A. Bień-Kacała, A. Kustra, M. Rączka, K. Witkowska-Chrzczonowicz, I. Wróblewska, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2011, s. 384.

²⁸ A. Murzynowski, *Ułaskawienie...*, s. 84–85; E. Skrętowicz, op. cit., s. 273.

²⁹ E. Skrętowicz, op. cit., s. 273.

³⁰ P. Sarnecki, *Komentarz do art. 139*, (w:) *Konstytucja...*, s. 2–3.

Z Konstytucji wynika, że Prezydent RP stosuje prawo łaski. Nie znaczy to jednak, że ma taki obowiązek, co mógłby sugerować zwrot „stosuje”. Konstytucja przewiduje, że jest to „prawo”, a więc uprawnienie Prezydenta. To od jego decyzji zależy zatem czy dana osoba zostanie ostatecznie ułaskawiona. Skazany nie może więc skutecznie domagać się od Prezydenta wszczęcia i przeprowadzenia postępowania ułaskawieniowego, w tym rozumieniu, że w każdym przypadku skierowania stosownego wniosku do Prezydenta ma on obowiązek rozważyć, czy zastosować akt łaski. Prawo łaski nie jest prawem skazanego, lecz uprawnieniem Prezydenta i to Prezydent decyduje, czy zastosuje je w indywidualnym przypadku. Może więc nie podjąć w ogóle postępowania w przedmiocie aktu łaski.

Skutkiem tego, że akt łaski jest uprawnieniem Prezydenta wynika również jeszcze jedna konsekwencja. Ułaskawiony nie może odmówić skorzystania z prawa łaski³¹. Jest to więc decyzja, która nie wymaga akceptacji ze strony ułaskawionego. Formalnie rzecz ujmując, Prezydent może ułaskawić daną osobę bez względu na to, czy skazany chce takiego aktu. Nawet, gdy będzie się temu sprzeciwiał, akt łaski będzie skuteczny, gdyż dla swej ważności nie wymaga zgody osoby ułaskawianej. Konstytucja takiego wymogu nie przewiduje. Skazany nie ma bowiem prawa do aktu łaski, nie jest więc potrzebna zgoda skazanego na skorzystanie z aktu łaski, jak również jego prośba o ułaskawienie³².

Konstytucja nie stanowi, że Prezydent w przedmiocie ułaskawienia działa na wniosek. Gdy Konstytucja uzależnia podjęcie decyzji przez Prezydenta od wniosku uprawnionego podmiotu, czyni to wyraźnie. Tytułem przykładu należy wskazać na art. 179 Konstytucji, który stanowi, że sędziowie są powoływani przez Prezydenta Rzeczypospolitej, na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa, na czas nieoznaczony. Prezydent bez wniosku Krajowej Rady Sądownictwa nie może więc powołać na urząd sędziego. Zmiany w składzie Rady Ministrów, dokonywane przez Prezydenta, wymagają wniosku Prezesa Rady Ministrów (art. 161 Konstytucji), bez wniosku Prezesa Rady Ministrów Prezydent nie może więc odwołać członka Rady Ministrów ani też powołać kogokolwiek w jej skład. Skoro zaś tak, to postanowienie w przedmiocie ułaskawienia może być podjęte przez Prezydenta również z urzędu, gdyż nie ma zastrzeżenia, że Prezydent działa jedynie na wniosek określonego pomiotu, np. Prokuratora Generalnego czy też Ministra Sprawiedliwości.

Rozwiązanie polskie jest rozwiązaniem dominującym w Europie. Do rzadkości należą przypadki, w których zastosowanie prawa łaski jest uzależnione od wniosku uprawnionego podmiotu. Tytułem przykładu należy wskazać na Konstytucję Grecji z 9 lipca 1976 r.³³, która stanowi, że Prezydent Republiki posiada prawo łaski, łagodzenia lub zmniejszania kar orzeczonych przez sądy, prawo uchyla-

³¹ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 680.

³² S. Śliwiński, *Prawo karne materialne*, Warszawa 1946, s. 516.

³³ *Konstytucja Grecji*, tłum. G. i W. Ulicy, Warszawa 1992.

nia wszelkich konsekwencji prawnych kar orzeczonych i odbytych, zastrzegając jednak, że prawo to może być stosowane na wniosek ministra sprawiedliwości, po przedstawieniu opinii rady złożonej w większości z sędziów (art. 47 ust. 1). Konstytucja Republiki Portugalskiej z 2 kwietnia 1976 r.³⁴ stanowi, że do kompetencji własnych Prezydenta Republiki należy darowanie i łagodzenie kar, po zasięgnięciu opinii Rządu (art. 134 ust. 1 lit. f). Prezydent Portugalii nie może więc wydać aktu łaski bez opinii Rządu, co jest jednak tylko warunkiem formalnym, gdyż ową opinią nie jest związany. Konstytucja obliguje go jedynie do uzyskania opinii rządu, nie stanowi jednak, że jest nią w jakimkolwiek zakresie związany.

W zgodzie z Konstytucją Prezydent może ułaskawić bez jakiejkolwiek opinii, w tym także sądów orzekających w sprawie i Prokuratora Generalnego. Rozwiązanie to znajduje potwierdzenie w treści art. 567 § 2 k.p.k., który stanowi, że Prokurator Generalny przedstawia Prezydentowi akta sprawy w każdym przypadku, gdy Prezydent tak zadecyduje. Nie ma tu mowy o żadnej opinii.

Pojawia się jednak pytanie, czy Konstytucja obliguje Prezydenta do uzyskania, w związku z zamiarem ułaskawienia, aktu sprawy karnej, toczącej się przeciwko osobie, która ma być ułaskawiona. Sama Konstytucja takiego wymogu wyraźnie nie przewiduje, można więc przyjąć, że Prezydent może ułaskawić bez zapoznawania się z aktami sprawy karnej. Ponieważ jednak akt łaski ma charakter indywidualny, niezbędne jest wskazanie osoby, której dotyczy okazana łaska, oraz tego, czego ona dotyczy, czyli wskazania czynu, co do którego następuje ułaskawienie. Do tego jednak nie są potrzebne akta sprawy karnej.

Akt łaski może dotyczyć zarówno obywatela polskiego, jak i cudzoziemca. Konstytucja nie zastrzega bowiem, że tylko obywatele mogą skorzystać z tego dobrodziejstwa. W konsekwencji formalnie jest dopuszczalne ułaskawienie każdej osoby, chyba że została skazana przez Trybunał Stanu. Warunek jest jednak taki, że nie można ułaskawić osoby uznanej za niewinną, pozostawałoby to bowiem w sprzeczności z istotą aktu łaski³⁵.

Akt łaski ma w każdym przypadku charakter indywidualny, co wynika z istoty „łaski” – jest ona okazywana zawsze konkretnej osobie. Podejmowany jest wobec oznaczonej, konkretnej osoby, w szczególności skazanego w procesie karnym. Nie może więc przybrać charakteru generalnego. Generalny charakter ma amnestia (darowanie lub złagodzenia kar określonym kategoriom skazanych lub sądzonych) oraz abolicja (zniesienie karalności za określone czyny w stosunku do pewnych kategorii osób), ale decyzja w tym zakresie nie należy w polskim systemie

³⁴ *Konstytucja Portugalii*, tłum. A. Wojtyczek-Bonnand, wstęp J. Miranda, P. Kownacki, Warszawa 2000.

³⁵ P. Kuczma, *Prawo łaski bez uzasadnienia*, „Rzeczpospolita” PCD 2011, nr 3, s. 26.

prawa do Prezydenta, lecz do parlamentu³⁶, albowiem są to akty o charakterze ogólnym (abstrakcyjnym) i jako takie mogą być tylko podjęte w formie ustawy³⁷.

Od razu pojawia się pytanie, czy akt łaski dotyczyć może wyłącznie osoby żyjącej, czy też dopuszczalne jest zastosowanie aktu łaski w stosunku do osoby zmarłej. Konstytucja wyraźnie tej kwestii nie rozstrzyga, tj. nie stanowi, że akt łaski może odnosić się wyłącznie do osoby żyjącej. Pamiętać jednak należy, że akt łaski ma charakter indywidualny, jest skierowany do konkretnej osoby. Odnosząc się do takiej osoby, ma przede wszystkim usuwać nadmierne skutki skazania wobec danej osoby. Akt łaski nie służy rekompensacie ujemnych skutków skazania ani też nie ma na celu usuwania skutków prawnych orzeczeń sądowych pośrednio naruszających interesy osób trzecich, np. rodziny skazanego³⁸. Nie można mylić aktu łaski z rehabilitacją. Aby zrealizować cel aktu łaski, niezbędne jest więc, aby osoba, do której akt ten się odnosi, mogła odczuć jego dobrodziejstwo. Siłą rzeczy osoba zmarła nie może skorzystać z ulaskawienia³⁹, zatem akt łaski może dotyczyć wyłącznie osoby żyjącej⁴⁰.

Konstytucja nie określa terminu, w jakim Prezydent może skorzystać z prawa łaski, nie określa również terminu, a w jakim powinien podjąć decyzję w przedmiocie ulaskawienia, w sytuacji gdy wpłynie do niego stosowny wniosek. To Prezydent decyduje zatem, kiedy skorzysta z prawa mu przysługującego. Procesową konsekwencją tego faktu jest to, że nie można domagać się rozpoznania przez Prezydenta próśby o ulaskawienie w określonym terminie.

Na ewentualną bezczynność Prezydenta nie można też wnieść skargi w trybie ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki⁴¹, gdyż skarga w rozumieniu tej ustawy służy na przebieg postępowania przygotowawczego prowadzonego lub nadzorowanego przez prokuratora, lub postępowania sądowego albo zmierzającego do wykonania orzeczenia, a nie na przebieg postępowania przed innym organem niż sąd, prokurator lub komornik sądowy⁴², choćby miało ono istotne znaczenie dla wnioskodawcy.

Z punktu widzenia Konstytucji nie ma znaczenia, czy skazanie nastąpiło przez sąd polski, czy też przez sąd zagraniczny. Ulaskawiona może być każda osoba, której wykonanie kary reguluje prawo polskie, chyba że w umowie międzynarodowej zastrzeżono odmiennie, np. wykluczono możliwość ulaskawienia. Takie

³⁶ P. Sarnecki, *Komentarz do art. 139*, (w:) *Konstytucja...*, s. 1.

³⁷ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2009, s. 260.

³⁸ A. Murzynowski, *Refleksje...*, s. 489.

³⁹ *Ibidem*.

⁴⁰ B. Banaszak, *Prawo łaski nazbyt łaskawe*, „Rzeczpospolita” PCD 2005, nr 12, s. 19; E. Skrętowicz, *op. cit.*, s. 274.

⁴¹ Dz.U. z 2004 r., Nr 179, poz. 1843 z późn. zm.

⁴² Zob. szerzej: Cz.P. Kłak, *Skarga na przewlekłość postępowania karnego a Europejska Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności*, Rzeszów 2011, s. 54.

zastrzeżenie jest dla Prezydenta wiążące, jako że Polska jest zobowiązana przestrzegać wiążącego ją prawa międzynarodowego (art. 9 Konstytucji). Konwencje międzynarodowe mogą więc ograniczać możliwość zastosowania prawa łaski⁴³.

Prezydent stosuje prawo łaski zarówno w czasie pokoju, jak i w czasie stanu wojennego (art. 229 Konstytucji), czy też stanu wyjątkowego (art. 230 Konstytucji) oraz stanu klęski żywiołowej (art. 232 Konstytucji). Jego uprawnienie w tym zakresie nie ulega bowiem ograniczeniu ze względu na sytuację, w której znalazło się państwo (arg. ex art. 228 Konstytucji). Nie ulega również na ten czas zawieszeniu.

Stosując ułaskawienie, będące prerogatywą prezydencką, Prezydent jest związany zasadami i wartościami wyrażonymi w Konstytucji⁴⁴, w szczególności odnosi się to do konieczności uwzględnienia zasady ochrony przyrodzonej i niezbywalnej godności człowieka (art. 30 Konstytucji). Decyzja Prezydenta w przedmiocie ułaskawienia nie może więc być dowolna. W demokratycznym państwie prawa, o jakim mowa w art. 2 Konstytucji, organy władzy publicznej nie mogą podejmować decyzji dowolnych, arbitralnych, ale winny być one oparte na społecznie uzasadnionych motywach⁴⁵. Stosując prawo łaski, Prezydent nie może realizować swoich partykularnych celów z naruszeniem norm konstytucyjnych⁴⁶.

Na koniec warto zaznaczyć, że akt łaski nie ma charakteru warunkowego, w tym rozumieniu, że osoba mająca być ułaskawiona przed podjęciem decyzji w tym przedmiocie zostanie zobowiązana do określonego zachowania. Konstytucja nie upoważnia Prezydenta, aby uzależnił ułaskawienie od takiego, czy innego zachowania ze strony osoby mającej być ułaskawioną. Nie musi ona np. zadeklarować, że nie naruszy już obowiązującego porządku prawnego, przeprosi pokrzywdzonych, naprawi szkodę, co otworzy jej drogę do aktu łaski. Akt łaski nie może być formalnie uzależniony od innego zdarzenia faktycznego. Nie zmienia to faktu, że Prezydent w akcie łaski może nałożyć na ułaskawionego określone ograniczenia (np. ustanowić okres próby w związku z zawieszeniem wykonania kary) lub warunki, ale są one dokonywane w samym akcie łaski, a więc wynikają z decyzji o ułaskawieniu, nie są zaś formułowane przed jej podjęciem, celem uzyskania stosownego zachowania ze strony osoby mającej być ułaskawioną.

Rację ma więc R.A. Stefański, że łaska może być bezwarunkowa, gdy darowanie lub złagodzenie kary nie jest uzależnione od zrealizowania przez skazanego jakichkolwiek warunków wstępnych lub warunkowa, tj. uzależniona od spełnienia przez oskarżonego określonych warunków, np. wyrównania szkody spowodowanej przestępstwem⁴⁷, ale owe warunki zawsze muszą być ujęte w samym akcie łaski,

⁴³ L. Gardocki, *Zarys prawa karnego międzynarodowego*, Warszawa 1985, s. 225–228.

⁴⁴ B. Banaszak, *Konstytucja...*, s. 687.

⁴⁵ A. Murzynowski, *Refleksje...*, s. 489.

⁴⁶ P. Hofmański, E. Sadzik, K. Zgryzek, *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, Warszawa 2007, t. III, s. 412.

⁴⁷ R.A. Stefański, *Ułaskawienie w nowych uregulowaniach*, „Prokuratura i Prawo” 1997, nr 8, s. 20 i n.

a nie sformułowane przed jego wydaniem. Konstytucja nie daje uprawnienia do sformułowania warunków, do których spełnienia uzależniony jest akt łaski.

Przepisy regulujące przebieg postępowania ulaskawieniowego, zawarte w kodeksie postępowania karnego, nie mają zastosowania do Prezydenta RP. Nie obowiązują one bowiem w stosunku do organu uprawnionego do zastosowania prawa łaski, Prezydent nie jest więc nimi związany⁴⁸. Prezydenta wiążą jedynie ograniczenia konstytucyjne, Konstytucja daje mu bowiem umocowanie do zastosowania prawa łaski, a jednocześnie nie wprowadza ograniczeń proceduralnych w tym zakresie. Prezydent może więc skorzystać z prawa łaski z pominięciem trybu przewidzianego w kodeksie postępowania karnego⁴⁹.

Prezydent RP za naruszenie Konstytucji może być pociągnięty do odpowiedzialności przez Trybunał Stanu (art. 145 ust. 1). Przyjąć należy, że możliwa jest odpowiedzialność konstytucyjna Prezydenta za naruszenie konstytucyjnych wymogów formalnych, związanych z prawem łaski. Prezydent nie odpowiada za treść podjętej decyzji, ta należy bowiem do jego sfery dyskrecjonalnej, ale za zastosowanie aktu łaski wobec osoby skazanej przez Trybunał Stanu, co jest niedopuszczalne (art. 139 zd. drugie Konstytucji). Jest to jedyna możliwość pociągnięcia Prezydenta do odpowiedzialności konstytucyjnej w związku z postępowaniem ulaskawieniowym, bowiem tylko w tym przypadku ustawa zasadnicza wyraźnie ogranicza zakres uprawnień Prezydenta. Inne wymogi formalne, wynikające z Konstytucji, mogą być wprawdzie podstawą przyjęcia, że doszło do naruszenia Konstytucji, np. Prezydent ulaskawi nie postanowieniem, lecz zarządzeniem, co uchybia formalnie art. 142 ust. 2 Konstytucji, niemniej mają one w zasadzie charakter organizacyjno-techniczny, więc ich naruszenie nie ma większej doniosłości prawnej.

3. Postępowanie ulaskawieniowe w konstytucjach wybranych państw europejskich a Konstytucja RP

Nie tylko polska konstytucja odnosi się do problemu prawa łaski. Nie tylko ona określa wymogi proceduralne związane z tokiem postępowania ulaskawieniowego.

Zgodnie z Konstytucją Macedonii⁵⁰ Prezydent Republiki stosuje prawo łaski zgodnie z ustawą (art. 84). Ulaskawienie jest instytucją konstytucyjną, ale sama Konstytucja jest w tej kwestii bardzo enigmatyczna. Określa jedynie, jaki organ

⁴⁸ A. Murzynowski, *Ulaskawienie...*, s. 163; R.A. Stefański, (w:) J. Bratoszewski, L. Gardocki, Z. Gostyński, S.M. Przyjemski, R.A. Stefański, S. Zabłocki, *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, Warszawa 2004, s. 788.

⁴⁹ M. Jachimowicz, *Ulaskawienie*, „Prokurator” 2006, nr 3, s. 58 i n.; E. Skrętowicz, op. cit., s. 276; W. Grzeszczyk, *Kodeks postępowania karnego*, Warszawa 2005, s. 521.

⁵⁰ *Konstytucja Macedonii*, tłum. T. Wójcik, wstęp J. Jackowicz, Warszawa 1999.

jest uprawniony do stosowania aktu łaski (głowa państwa – Prezydent Republiki) oraz że następuje to na zasadach określonych w ustawie. Ustawa determinuje zatem zakres uprawnień Prezydenta w tym względzie, jak również kwestie proceduralne. Nie zmienia to jednak faktu, że decyzja Prezydenta jest jego uprawnieniem dyskrejonalnym, nie wymaga kontrasygnaty i konstytucja nie przewiduje jej zaskarżenia w żadnym trybie. Konstytucja nie wyklucza, że Prezydent podejmie decyzję w przedmiocie ułaskawienia z urzędu, niemniej ustawa może wprowadzić w tym zakresie ograniczenie, że Prezydent działa wyłącznie na wniosek uprawnionego podmiotu (np. ministra sprawiedliwości) i nie będzie to naruszać ustawy zasadniczej. Sama bowiem ustawa zasadnicza przewiduje, że prawo łaski Prezydent stosuje zgodnie z ustawą, ustawa może więc zdeterminować tok postępowania w przedmiocie ułaskawienia. Konstytucja nie określa formy decyzji Prezydenta w przedmiocie ułaskawienia, jest to więc materia ustawowa.

Jak wynika z art. 84 pkt 23 Konstytucji Litwy z 25 października 1992 r.⁵¹, Prezydent Republiki stosuje prawo łaski wobec skazanych. Konstytucja nie określa przebiegu postępowania ułaskawieniowego, z tym, że przesądza, iż akt łaski nie wymaga dla ważności kontrasygnaty i przybiera postać zarządzenia (*aktai – dekratai*) Taki wniosek wynika z treści art. 85 Konstytucji Litwy.

Tym samym zgodnie z Konstytucją Litwy decyzja Prezydenta w przedmiocie ułaskawienia ma charakter dyskrejonalny, nie wymaga dla swej ważności kontrasygnaty i ma charakter aktu indywidualnego. Konstytucja nie zastrzega, że Prezydent działać może jedynie na wniosek uprawnionego podmiotu, może więc podjąć decyzję w przedmiocie ułaskawienia w wyniku postępowania podjętego z własnej inicjatywy.

Zgodnie z art. 45 Konstytucji Łotwy⁵² Prezydent Państwa ma prawo ułaskawienia przestępców, skazanych prawomocnym wyrokiem sądowym. Zakres i tryb wykorzystania tego uprawnienia określa odrębna ustawa. Akt łaski wymaga kontrasygnaty premiera lub właściwego ministra (art. 53 Konstytucji). Decyzja w przedmiocie ułaskawienia przybiera postać zarządzenia. Oznacza to, że Konstytucja wskazuje jedynie organ właściwy do podjęcia decyzji w przedmiocie ułaskawienia, nie wymagając, aby działał wyłącznie na wniosek oraz formę aktu łaski, ale tryb wykonywania tego uprawnienia z mocy samej Konstytucji określa ustawa, może więc zastrzec, że Prezydent realizuje prawo łaski wyłącznie w wyniku złożenia wniosku przez uprawniony podmiot. Dla ważności akt łaski wymaga kontrasygnaty, nie jest to więc prerogatywa Prezydenta, a Prezydent nie dysponuje w tym zakresie władzą dyskrejonalną.

Według rozwiązania przyjętego na Słowacji, Prezydent Republiki daruje i łagodzi kary nałożone przez sądy w postępowaniu karnym i zmniejsza zasądzone wyroki w formie indywidualnej łaski lub amnestii (art. 102 ust. 1 lit j.

⁵¹ *Konstytucja Litwy*, tłum. H. Wisner, wstęp A.B. Zakrzewski, Warszawa 2000.

⁵² *Konstytucja Łotwy*, tłum. L. Golubiec, wstęp P. Kierończyk, Warszawa 2001.

Konstytucji Słowacji z 1 września 1992 r.⁵³). Co istotne, Prezydent jest uprawniony do stosowania amnestii. Konstytucja Słowacji określa zatem, jeżeli chodzi o kwestie formalne, podmiot uprawniony do stosowania prawa łaski (głowa państwa – Prezydent Republiki). Przesądza ona również, że akt łaski nie wymaga kontrasygnaty. Jak stanowi bowiem art. 102 ust. 2 kontrasygnaty wymaga decyzja Prezydenta o amnestii, nie zaś indywidualny akt łaski. Tym samym prawo łaski ma charakter dyskrecjonalny. Z Konstytucji Słowacji nie wynika, że Prezydent działa wyłącznie na wniosek, może więc podjąć decyzję w przedmiocie ulaskawienia z urzędu. Ustawa regulująca tryb postępowania w przedmiocie ulaskawienia nie może takiego rozwiązania wykluczyć, Konstytucja nie daje bowiem podstaw do uregulowania prawa łaski w drodze aktu prawnego niższego rzędu ze skutkiem wiążącym dla decydenta w przedmiocie prawa łaski.

Konstytucja Francji⁵⁴ w art. 17 stanowi, że Prezydent Republiki korzysta z prawa łaski, przy czym jest wymagana kontrasygnata (art. 19 Konstytucji). Ustawa zasadnicza określa więc podmiot uprawniony do zastosowania prawa łaski, jak również eliminuje w tym zakresie dyskrecjonalność. Dla ważności aktu łaski wymagana jest bowiem kontrasygnata. Konstytucja stanowi, że w przedmiocie prawa łaski Prezydent wydaje „akt” (arg. ex art. 19 Konstytucji), należy więc przyjąć, że określa formę decyzji prezydenckiej.

Zgodnie z art. 107 Konstytucji Słowenii z 23 grudnia 1991 r.⁵⁵ Prezydent Republiki korzysta z prawa łaski. Konstytucja nie reguluje żadnych innych kwestii proceduralnych, związanych z postępowaniem ulaskawieniowym. Nie można więc przyjąć, że ulaskawienie może nastąpić wyłącznie na wniosek, nie zaś z urzędu. Ponieważ nie jest wymagana kontrasygnata, prawo łaski należy do prerogatyw prezydenta, zaś skorzystanie z tego prawa objęte jest sferą dyskrecjonalności.

Powyższe uwagi zachowują aktualność na gruncie art. 98 Konstytucji Republiki Chorwacji z 22 grudnia 1990 r.⁵⁶, który stanowi, że Prezydent Republiki stosuje prawo łaski. Także w tym przypadku Konstytucja nie wymaga kontrasygnaty (arg. ex art. 104 Konstytucji), co powoduje, że decyzja w przedmiocie prawa łaski należy do dyskrecjonalnych uprawnień Prezydenta.

Zgodnie z § 30/A ust. 1 lit k. Konstytucji Węgier z 18 sierpnia 1949 r.⁵⁷ Prezydent Republiki stosuje prawo łaski. Także w tych przypadkach Konstytucja nie zawiera żadnych uregulowań dotyczących przebiegu postępowania ulaskawieniowego, z tym, że zastrzega, że akt łaski Prezydenta wymaga kontrasygnaty premiera lub właściwego ministra (§ 30/A ust. 2). Oznacza to, że prawo łaski nie należy do sfery uprawnień dyskrecjonalnych Prezydenta. Nie ma jednak zastrze-

⁵³ *Konstytucja Słowacji*, tłum. i wstęp K. Skotnicki, Warszawa 2003.

⁵⁴ *Konstytucja Francji*, tłum. i wstęp W. Skrzydło, Warszawa 2000.

⁵⁵ *Konstytucja Słowenii*, tłum. i wstęp P. Winczorek, Warszawa 1994.

⁵⁶ *Konstytucja Republiki Chorwacji*, tłum. T.M. Wójcik, wstęp A. i L. Garliccy, Warszawa 1995.

⁵⁷ *Konstytucja Węgier*, tłum. H. Donath, wstęp W. Brodziński, Warszawa 2002.

zenia, że Prezydent ułaskawić może jedynie na wniosek uprawnionego podmiotu, może więc to uczynić również z urzędu, Konstytucja tego bowiem nie zakazuje.

Zgodnie z Konstytucją Królestwa Danii⁵⁸ Królowi przysługuje prawo łaski (§ 24). Tym samym Konstytucja określa organ uprawniony do zastosowania prawa łaski – jest nim Król, jako głowa państwa. Akt łaski dla swej ważności wymaga kontrasygnaty uprawnionego ministra⁵⁹. Inne kwestie formalne nie znalazły się w ustawie zasadniczej. To zaś oznacza, że dopuszczalne konstytucyjnie jest ułaskawienie na skutek postępowania wszczętego z urzędu, Konstytucja tego bowiem nie zakazuje.

Zgodnie z Konstytucją Królestwa Hiszpanii z 27 grudnia 1978 r.⁶⁰ Król korzysta z prawa łaski, zgodnie z ustawą; ustawa ta nie może upoważniać Króla do zastosowania powszechnego ułaskawienia (art. 62 lit. g.). Prawo łaski należy do kompetencji głowy państwa – Króla, ale wykonuje je na zasadach określonych w ustawie. To zatem z mocy Konstytucji ustawa stanowi nie tylko o treści prawa łaski i jego zakresie, ale również reguluje tok postępowania ułaskawieniowego. Nie jest przy tym możliwe, aby ustawa ta upoważniła Króla do wydania aktu amnestii.

Federalna Ustawa Konstytucyjna Republiki Austrii z października 1920 r.⁶¹ w art. 65 ust. 2 lit c. stanowi, że Prezydent Federalny w pojedynczych przypadkach ma prawo do ułaskawienia skazanych prawomocnym wyrokiem sądowym, złagodzenia i zmiany wymierzonych przez sąd kar, złagodzenia skutków prawnych i zatarcia skazania w drodze ułaskawienia, a poza tym umorzenia postępowania karno-sądowego w sprawach czynów zagrożonych karą ściganych z oskarżenia publicznego. Przyjęte rozwiązanie charakteryzuje się więc dużą szczegółowością, także jeżeli chodzi o kwestie proceduralne. Określa organ właściwy do wydania aktu łaski – Prezydent Federalny, który może ułaskawić osobę skazaną prawomocnym wyrokiem sądowym, jak i uwolnić osobę od odpowiedzialności karnej w drodze tzw. abolicji indywidualnej. Prezydent działa jednak na wniosek Rządu Federalnego lub upoważnionego ministra, co nie wyklucza działania z urzędu, jeżeli ustawa konstytucyjna na to zezwoli (art. 67 ust. 1 Konstytucji). Akt łaski, dla swej ważności wymaga kontrasygnaty Kanclerza Federalnego lub upoważnionego ministra, chyba że ustawa konstytucyjna stanowi inaczej (art. 76 ust. 2 Konstytucji). Ułaskawienie nie należy więc do dyskrecyjnych uprawnień Prezydenta.

Zgodnie z treścią art. 62 lit g. tej Konstytucji Republiki Czeskiej z 16 grudnia 1992 r.⁶² Prezydent Republiki daruje lub łagodzi kary orzeczone przez sąd, zarządza, aby postępowanie karne nie zostało wszczęte, a jeżeli było wszczęte,

⁵⁸ *Konstytucja Danii*, tłum. i wstęp M. Grzybowski, Warszawa 2002.

⁵⁹ M. Grzybowski, *Systemy konstytucyjne państw skandynawskich*, Warszawa 1998, s. 67.

⁶⁰ *Konstytucja Hiszpanii*, tłum. i wstęp T. Mołdowa, Warszawa 2008.

⁶¹ *Konstytucja Austrii*, tłum. i wstęp P. Czarny i B. Naleziński, Warszawa 2004.

⁶² *Konstytucja Czech*, tłum. i wstęp M. Kruk, Warszawa 2000.

aby było przerwane, i zaciera skazanie. Konstytucja określa więc organ uprawniony do zastosowania prawa łaski (Prezydent), nie wymagając przy tym, aby działał wyłącznie na wniosek uprawnionego podmiotu. Jest to uprawnienie dyskrecjonalne Prezydenta, albowiem akt łaski dla swej ważności nie wymaga kontrasygnaty ze strony przewodniczącego rządu lub upoważnionego przez niego innego członka rządu⁶³. Kontrasygnaty wymaga natomiast amnestia (art. 63 ust. 3 Konstytucji).

Zgodnie z art. 29 Konstytucji Republiki Islandii z 17 czerwca 1944 r.⁶⁴ Prezydent może, o ile zachodzą ku temu ważne przyczyny, podjąć decyzję o umorzeniu postępowania za naruszenie prawa. Przysługuje mu prawo łaski i amnestii. W konsekwencji Prezydent jest podmiotem uprawnionym do podjęcia aktu łaski. Wobec takiej treści Konstytucji, nie można wykluczyć ulaskawienia z urzędu. Jest to uprawnienie dyskrecjonalne Prezydenta, akt łaski nie wymaga bowiem dla swej ważności kontrasygnaty⁶⁵.

Konstytucja Republiki Kosowa z 8 kwietnia 2008 r.⁶⁶ stanowi, że Prezydent Republiki Kosowa przyznaje ulaskawienie na podstawie prawa (art. 84 pkt 29). Tym samym Konstytucja odsyła do przepisów niższej rangi odnośnie do określenia treści i zakresu prawa łaski, jak również procedury jego stosowania.

Prezydent Finlandii stosuje prawo łaski i jest to jego uprawnienie osobiste, nie wymagające kontrasygnaty ani wniosku pochodzącego od innego organu władzy publicznej (§ 58 ust. 2 lit c Konstytucji Finlandii)⁶⁷.

Z powyższego przeglądu wynika, że zasadą jest, iż konstytucje państw europejskich w swej treści regulują jedynie najważniejsze, zdaniem ich twórców, kwestie związane z postępowaniem ulaskawieniowym. Należy do nich wskazanie organu uprawnionego do aktu łaski (z reguły głowa państwa), jak również kwestia uzyskania przez ten akt ważności. W tej materii występują dwa modele: akt łaski dla ważności wymaga jedynie podpisu decydenta, a więc Prezydenta, w drugim zaś wariantcie dla uzyskania ważności jest wymagany jeszcze jeden podpis – premiera lub właściwego ministra, z reguły ministra sprawiedliwości. W zdecydowanej większości przypadków Prezydent może podjąć decyzję o ulaskawieniu także z własnej inicjatywy, a nie wyłącznie na wniosek. W każdym przypadku akt łaski ma charakter indywidualny, jest podejmowany wobec konkretnej osoby. W każdym przypadku również decyzja głowy państwa jest ostateczna, nie podlegając weryfikacji w żadnym trybie. Nawet zatem w tych państwach, w których nie jest

⁶³ K. Skotnicki, *Systemy rządów parlamentarnych w wybranych państwach Europy Środkowej (Czechy, Słowacja, Węgry)*, (w:) *Konstytucyjne systemy rządów*, Warszawa 1999, s. 174.

⁶⁴ *Konstytucja Republiki Islandii*, tłum. i wstęp S. Sagan, Rzeszów 2006.

⁶⁵ W literaturze, omawiając pozycję ustrojową Prezydenta, niezasadnie pomija się problematykę prawa łaski w Islandii – S. Sagan analizując ustroj polityczny Republiki Islandii w ogóle o tym prawie nie wspomina, mimo ma ono znaczenie dla rzetelnej analizy pozycji prezydenta w tym kraju (*Ustrój polityczny Republiki Islandii*, Rzeszów 2005, s. 66 i n.).

⁶⁶ *Konstytucja Republiki Kosowa*, tłum. i wstęp K. Nowak, Rzeszów 2010.

⁶⁷ M. Grzybowski, *Finlandia. Zarys systemu ustrojowego*, Kraków 2007, s. 115.

to uprawnienie dyskrecjonalne, ważny akt łaski nie może być zakwestionowany w żadnym trybie.

Jeżeli chodzi o regulację postępowania ułaskawieniowego, wyróżnić można dwa modele: Konstytucja wyraźnie odsyła do ustawy, która reguluje tok postępowania w przedmiocie ułaskawienia oraz Konstytucja nie zawiera takiego odesłania. Różnica jest istotna. W tym pierwszym przypadku z mocy samej Konstytucji tryb postępowania ułaskawieniowego regulowany jest aktem ustawowym, co nie pozostaje bez wpływu na zakres uprawnień podmiotu uprawnionego do zastosowania prawa łaski. Natomiast w przypadku, w którym Konstytucja nie zawiera takiego odesłania, nie jest wykluczone uregulowanie tej kwestii w ustawie, ale wobec braku stosownego rozwiązania w Konstytucji, przyjąć należy, że ustawa w żadnej mierze nie może ograniczać decydenta co do trybu postępowania w przedmiocie aktu łaski. Nie może więc zakazać mu działania z urzędu, jak również wprowadzić wymogu działania na wniosek lub obowiązku uzyskania opinii np. sądu lub ministra sprawiedliwości. Konstytucja bowiem takich wymogów nie wprowadziła, a skoro prawo łaski regulowane jest konstytucyjnie, ograniczenia tego prawa wynikać muszą z Konstytucji, a nie ustawy. Ustawa może jedynie rozstrzygnąć kwestie organizacyjno-techniczne związane z postępowaniem ułaskawieniowym (w tym np. formalne wymogi prośby o ułaskawienie) i nie może zawierać rozwiązań podważających przepis konstytucyjny.

W konstytucjach niektórych państw europejskich pojawia się wyraźny zakaz ułaskawienia członków rządu, przy czym nie są to zazwyczaj rozwiązania o charakterze bezwzględnych. I tak np. Konstytucja Islandii stanowi, że bez zgody Althingu (parlamentu) Prezydent nie może ułaskawić ministra (art. 29). Także w Danii Król nie może ułaskawiać ministrów skazanych przez Najwyższy Trybunał Królestwa bez zgody Folketingu (parlamentu). We wskazanych przypadkach ułaskawienie nie jest wykluczone, z tym, że warunkiem formalnym aktu łaski jest uprzednia zgoda parlamentu. Brak owej zgody jest przeszkodą do aktu łaski. Zgodnie z Konstytucją Grecji, wobec ministra skazanego przez sąd specjalny w trybie art. 86 Konstytucji Prezydent Republiki może zastosować prawo łaski jedynie za zgodą Izby Deputowanych (art. 47 ust. 2 Konstytucji).

Co do zasady jednak konstytucje takiego zastrzeżenia nie formułują, co z proceduralnego punktu widzenia oznacza, że przed podjęciem decyzji w przedmiocie aktu łaski głowa państwa nie musi uzyskiwać zgody żadnego organu, wyrażenie owej zgody nie jest więc elementem procedury ułaskawieniowej.

Na powyższym tle polska ustawa zasadnicza nie wyróżnia się niczym negatywnym, wręcz przeciwnie – poprzez brak wyraźnych zastrzeżeń nie czyni postępowania ułaskawieniowego nadmiernie formalistycznym, nie wymaga w każdym przypadku wniosku uprawnionego organu, ani też nie nakłada na Prezydenta obowiązku uzyskania opinii przed aktem łaski, a decyzja prezydenta jest ostateczna i dla swej ważności nie wymaga kontrasygnaty. Daje to Prezydentowi możliwość zainicjowania postępowania ułaskawieniowego oraz zastosowania aktu

łaski w każdym przypadku, gdy uzna on, że indywidualny przypadek na to zasługuje. Prezydent jest więc decydem w pełnym znaczeniu tego słowa, nie będąc w sensie formalnym ograniczonym kompetencjami innych organów państwa. Taki model nawiązuje do tych rozwiązań znanych historii, w których głowa państwa mogła ulaskawić daną osobę bez konieczności współdziałania z innymi organami, a więc była to jej wyłączna kompetencja.

To, co wyróżnia polską regulację, jest wyraźny zakaz ulaskawienia osoby skazanej przez Trybunał Stanu. Taka osoba w żadnym przypadku nie może być ulaskawiona, co oznacza, że Prezydent nie może jej ulaskawić, nawet gdyby było to uzasadnione okolicznościami konkretnego przypadku. Nie jest więc dopuszczalne wszczęcie postępowania w przedmiocie ulaskawienia takiej osoby, jak również wydanie wobec niej aktu łaski. Taki akt łaski, wydany z naruszeniem art. 139 Konstytucji, nie może wywołać żadnych skutków prawnych. Jest to więc rozwiązanie bardzo rygorystyczne, nie dające Prezydentowi żadnego pola manewru.

Biorąc pod uwagę projekty Konstytucji z lat 1993–1997 r. rozwiązanie to nie było ich cechą wspólną. I tak: w projekcie Konstytucji z 6 maja 1994 r. Prezydent został upoważniony do stosowania prawa łaski (art. 59 pkt 9), jego decyzja nie wymagała kontrasygnaty (art. 65 ust. 1 pkt 14)⁶⁸ i nie było żadnego ograniczenia podmiotowego co do decyzji o ulaskawieniu. W projekcie Konstytucji z 30 kwietnia 1993 r.⁶⁹ prezydent został uprawniony do stosowania prawa łaski bez żadnych ograniczeń odnośnie do osób skazanych przez Trybunał Stanu (art. 93 pkt 8). Tak przyjęto również w innych projektach Konstytucji z 30 kwietnia 1993 r. – art. 36 ust. 2 lit. 1.⁷⁰ oraz art. 80 ust. 5⁷¹.

Natomiast w projekcie Konstytucji z dnia 9 maja 1994 r. przewidziano, że prezydent był uprawniony do stosowania prawa łaski (art. 105 ust. 1 pkt 1), ale nie mógł go zastosować wobec osób osądzonych przez Trybunał Stanu (art. 105 ust. 2)⁷². Także projekt Konstytucji z 24 marca 1993 r.⁷³ (przygotowany przez Komisję Konstytucyjną Senatu I kadencji) zakładał, że prezydent nie mógł zastosować prawa łaski do członków Rządu pociągniętych do odpowiedzialności konstytucyjnej (art. 91 ust. 5) oraz projekt Konstytucji z 5 września 1994 r. przyznając prezydentowi prawo łaski (art. 85 ust. 1 lit g.) stanowił, że prawa tego nie stosowało się do osób skazanych orzeczeniem Trybunału, o którym mowa w art. 88, a także osób skazanych przez Sąd Najwyższy w wyniku realizacji odpowiedzialności konstytucyjnej (art. 85 ust. 2)⁷⁴. Wykluczono więc możliwość zastosowania prawa łaski wobec osób skazanych w trybie odpowiedzialności kon-

⁶⁸ Cytat za: *Projekty Konstytucji 1993–1997*, cz. I, do druku przygotował R. Chruściak, Warszawa 1997, s. 57 i 59.

⁶⁹ *Ibidem*, cz. I, s. 209.

⁷⁰ *Ibidem*, cz. I, s. 233.

⁷¹ *Ibidem*, cz. I, s. 346.

⁷² *Ibidem*, cz. I, s. 117.

⁷³ *Ibidem*, cz. I, s. 160.

⁷⁴ *Ibidem*, cz. I, s. 314.

stytucyjnej, a w odniesieniu do Prezydenta – także w razie jego skazania za przestępstwo pospolite lub przestępstwo skarbowe. Tak też przyjęto w projekcie z dnia 19 czerwca 1996 r.⁷⁵ którego art. 122 stanowił, że prezydent stosował prawo łaski, ale prawa tego nie można stosować do osób skazanych przez Trybunał Stanu. Tak też stanowił projekt Konstytucji z 16 stycznia 1997 r.⁷⁶

Ciekawa sytuacja powstała na gruncie projektu Konstytucji z 20 stycznia 1995 r.⁷⁷, gdzie pierwotna wersja uprawniała prezydenta do zastosowania prawa łaski (art. 125 k.p.k.), ale alternatywna wersja tego przepisu zakładała, że nie mógł on tego prawa stosować w stosunku do osób osądzonych przez Trybunał Stanu. Dowodzi to dyskusji na ten temat i występujących rozbieżności.

Z powyższego zestawienia wynika, że nie było jednomyślności w kwestii ograniczenia możliwości zastosowania prawa łaski wobec osób skazanych przez Trybunał Stanu. Ostatecznie zwyciężyło rozwiązanie, że osoby te nie mogą zostać ułaskawione. Nie jest to rozwiązanie trafne, także ze względów proceduralnych. Pozbawia się bowiem skazanego przez Trybunał Stanu możliwości złożenia wniosku o ułaskawienie, co różnicuje jego sytuację w porównaniu do osoby skazanej przez sąd powszechny. Prawo łaski nie jest wprawdzie prawem człowieka, niemniej skoro Konstytucja taką możliwość przewiduje, to bez względu na to, jaki organ rozstrzygnął w przedmiocie odpowiedzialności karnej, winna mieć zapewnioną możliwość ubiegania się o ułaskawienie. Sama możliwość ubiegania się o ułaskawienie nie oznacza jeszcze, że akt łaski zostanie wydany. Czym innym prawo do złożenia wniosku o ułaskawienie, a czym innym sama decyzja ułaskawieniowa. Dodatkowo za powyższym przemawia fakt, że Trybunał Stanu jest organem specjalnym, zaś w samej procedurze pociągania do odpowiedzialności przed tym organem występuje nuta polityczna (choćby, gdy uwzględni się np. fakt, że decyzja o postawieniu Prezydenta w stan oskarżenia podejmowana jest poprzez głosowanie w Zgromadzeniu Narodowym – art. 145 ust. 2 Konstytucji, które ma przecież charakter polityczny).

W Europie znane jest rozwiązanie, w którym prawo łaski służy nie głowie państwa, lecz parlamentowi. Zgodnie z art. 173 ust. 1 lit k. Konstytucji Federalnej Konfederacji Szwajcarskiej z 18 kwietnia 1999 r.⁷⁸ Zgromadzenie Federalne rozstrzyga w przedmiocie ułaskawień i amnestii. Powyższe rozwiązanie jest konsekwencją przyjęcia, że Zgromadzenie Federalne uprawnione jest do zastosowania prawa łaski (art. 153 Konstytucji Szwajcarii). O ile decyzja w przedmiocie amnestii, przyznana do kompetencji Zgromadzenia Federalnego, nie dziwi, o tyle przyznanie parlamentowi prawa ułaskawienia jest rozwiązaniem niespotykanym, a przez to oryginalnym. W Szwajcarii prawo łaski parlamentowi przyznane zostało

⁷⁵ Ibidem, cz. II, s. 173.

⁷⁶ Ibidem, cz. II, s. 228.

⁷⁷ Ibidem, cz. II, s. 49.

⁷⁸ *Konstytucja Szwajcarii*, tłum. i wstęp Z. Czeszejko-Sochacki, Warszawa 2000.

z powodów politycznych i historycznych. Założeniem było, aby prawo łaski przysługiwało organowi przedstawicielskiemu narodu i kantonów, a nie rządowi⁷⁹.

Nie ma uzasadnienia, aby takie rozwiązanie przyjąć w Polsce. Począwszy od Konstytucji marcowej nigdy takim uprawnieniem nie dysponował parlament, należało ono bowiem do głowy państwa. Gdy „głowa państwa” miała charakter organu kolegialnego prawo łaski także przynależało do tego organu, można więc mówić, o tym, że w Polsce ukształtował się zwyczaj, że prawo łaski przysługuje głowie państwa.

Nie ma również uzasadnienia, aby uprawnienie to przyznać Prezesowi Rady Ministrów czy też ministrowi sprawiedliwości (w Niemczech prawo łaski służy premierowi kraju federalnemu, ministrowi sprawiedliwości⁸⁰). Organy te nigdy takim uprawnieniem nie dysponowały, nie ma więc takiej tradycji, jak również nie ma takiego uzasadnienia. Decyzja o akcie łaski powinna należeć do organu usytuowanego na szczycie organów władzy publicznej, ze swej natury apolitycznego, stojącego na straży prawa, w tym Konstytucji, niezależnego od innych organów, a przez to zdolnego do trafnej oceny każdego przypadku z punktu widzenia zasadności i celowości zastosowania instytucji ulaskawienia.

Pojawia się pytanie, czy Konstytucja w ogóle powinna regulować jakiegokolwiek kwestie, w tym proceduralne, związane z prawem łaski? W jednym z projektów konstytucji (w projekcie z 9 maja 1994 r., pod którym podpisali się posłowie i senatorowie Klubu Parlamentarnego Unia Demokratyczna)⁸¹, w ogóle zrezygnowano z wprowadzenia tej instytucji, co nie znaczyło, że akt łaski byłby niedopuszczalny. W ten sposób nastąpiłaby natomiast z całą pewnością „dekonstytucjonalizacja” prawa łaski, zaś wszystkie kwestie z nim związane mogłaby regulować ustawa, choć dopuszczalna konstytucyjnie byłaby także sytuacja, że prawo łaski zniknęłoby z polskiego porządku prawnego. Nie byłaby to bowiem instytucja determinowana konstytucyjnie.

Wylimitowanie prawa łaski z Konstytucji z 1997 r. byłoby nie tylko sprzeczne z polską tradycją konstytucyjną (Konstytucje z 1921 r., z 1935 r., z 1947 r., z 1952 r. oraz z 1992 r. przewidywały w swej treści prawo łaski), ale również podważałoby humanitarny jego wydźwięk. Obecne rozwiązanie, które ze względów proceduralnych daje Prezydentowi szerokie pole działania w tym zakresie, w należyty sposób służy celom aktu łaski, a zarazem umożliwia w indywidualnym przypadku ingerencję głowy państwa, cele urzeczywistnienia sprawiedliwości. W ten sposób istnieje instytucja, która daje możliwość uchylecia ujemnych następstw wynikłych z pociągnięcia danej osoby do odpowiedzialności karnej, w sytuacji gdy wykonanie kary niczemu, poza zwykłą odpłatą, nie służyłoby, a wręcz przeciwnie, przekształcałoby orzeczoną karę w udrękę, dolegliwość ponad miarę, nieadekwatną do

⁷⁹ Z. Czeszejko-Sochacki, *System konstytucyjny Szwajcarii*, Warszawa 2002, s. 48 i cytowana tam literatura.

⁸⁰ B. Banaszak, *Konstytucja...*, s. 681.

⁸¹ *Projekty...*, cz. I, s. 265 i n.

zmienionej sytuacji osobistej i rodzinnej skazanego. Wykonanie takiej kary, choć w chwili orzekania była ona trafną reakcją na popełnione przestępstwo, byłoby nie do pogodzenia ze standardami państwa prawa. Dobrze zatem, że istnieje podmiot konstytucyjnie wyposażony w prawo łaski, które także z powodów proceduralnych, daje mu szeroką możliwość uchylenia ujemnych skutków skazania danej osoby, a owe umocowanie konstytucyjne aktowi łaski nadaje odpowiednią rangę i charakter. Instytucję prawa łaski należy pojmować i traktować w praktyce jako środek korygowania przez Prezydenta, pełniącego funkcję najwyższego przedstawiciela RP i strażnika Konstytucji, skutków skazania, jeżeli za taką potrzebą przemawiają szczególne względy związane z ochroną takich wartości społecznych, które system prawa stanowionego winien zabezpieczać. Jest to więc instytucja wkomponowana w system obowiązującego prawa i w nim potrzebna⁸².

STRESZCZENIE

Autorka dokonuje analizy instytucji ułaskawienia z punktu widzenia art. 139 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r., dokonując porównania z rozwiązaniami przyjętymi w konstytucjach innych wybranych państw europejskich. Celem rozważań jest udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy rzeczywiście polska konstytucja na tle rozwiązań przyjętych w innych krajach jest odnośnie do instytucji ułaskawienia – lakoniczna, nie pozwalając na zrekonstruowania najważniejszych kwestii dotyczących stosowania prawa łaski. Zdaniem Autorki, polska konstytucja nie jest szczegółowa, niemniej jednak jest możliwe m.in. ustalenie, w wyniku wykładni art. 139 Konstytucji, jaka jest treść i zakres prawa łaski, kiedy głowa państwa może podjąć decyzję o ułaskawieniu, jak również, jaką formę ona przybiera. Możliwe jest również udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy podlega ona weryfikacji w jakimkolwiek trybie. Zdaniem Autorki, decyzja prezydenta o ułaskawieniu jest niezaskarżalna, ma więc charakter uznaniowy, choć niedowolny. Prezydent, podejmując decyzję o ułaskawieniu, nie może ignorować podstawowych zasad ustrojowych RP, nie może więc ona polegać na negacji decyzji sądu, choć może uwzględniać okoliczności mieszczące się w szeroko rozumianym humanitaryzmie, które sąd nie wziął pod uwagę (np. stan zdrowia skazanego, stan zdrowia członków jego najbliższej rodziny).

⁸² A. Murzynowski, *Refleksje...*, s. 487.

SUMMARY

The author analyzes the institution of pardon from the point of view of Article 139 of the Constitution of the Polish Republic of 2 April 1997, comparing it with the solutions adopted in selected European countries' constitutions. The discussion aims to answer a question whether, in comparison with the solutions adopted in other countries in the field of pardon, the Constitution of Poland is really laconic and does not permit to reconstruct the most critical issues concerning the application of the right to grant pardon. In the author's opinion, the Constitution of Poland is not detailed, however, as a result of the interpretation of Article 139 of the Constitution, it is possible to specify what the content and scope of the right to grant pardon is, when the head of state can grant pardon as well as what the form of pardon can be. It is also possible to answer a question whether it is subject to verification in any mode. The author thinks that the President's decision to grant pardon is not appealable and it has a discretionary character although not arbitrary. Taking the decision to grant pardon, the President cannot ignore the basic constitutional principles of the Republic of Poland, which means that it cannot nullify a court decision, although it can take into account circumstances which are commonly understood as humanitarian and as such were not taken into account by the court (e.g. the convict's state of health, their close family members' state of health).

JULIA ZYGMUNT

STANDARD POSTĘPOWANIA LEKARZA
WOBEC SAMOBÓJCZY

Próba określenia odpowiedniego standardu postępowania lekarza wobec osoby, która targnęła się na własne życie, jest problematyczna z kilku powodów. Przede wszystkim już *prima facie* jest zauważalna kolizja wartości, jaka zachodzi pomiędzy obowiązkiem udzielenia pomocy z jednej strony a autonomią woli człowieka – z drugiej. Jest to tym bardziej ewidentne, jeżeli czynności ratujących życie ma się podjąć lekarz. Zasygnalizowany problem aksjologiczny sprowadza się do tego, iż najwyższym nakazem etycznym dla lekarza jest kierowanie się dobrem chorego (*salus aegroti suprema lex esto*), czemu z kolei w pewnych przypadkach może przeciwstawiać się sam pacjent jako jednostka samodecydująca o własnym losie. Samobójstwo jest wyrazem woli zakończenia życia, stąd też problematyczne staje się ustalenie sposobu postępowania lekarza w przypadku próby jego ratowania.

Dodatkowo należy zwrócić uwagę, że wartość w postaci autonomii woli pacjenta w zakresie samodecydowania o ingerencji medycznej zyskała prawnokarną ochronę. Dokonywanie zabiegu leczniczego bez zgody pacjenta jest bowiem przestępstwem stypizowanym w art. 192 k.k. Powszechnie przyjmuje się, że przedmiotem ochrony jest w tym przypadku autonomia pacjenta w sferze jego zdrowia i życia¹, jego prawo do samostanowienia w zakresie poddania się zabiegowi leczniczemu², wolność człowieka od wszelkich ograniczeń integralności jego woli co do przyzwolenia na przeprowadzenie wobec niego zabiegów leczniczych³.

Niezależnie od powyższego, jak słusznie zauważa się w doktrynie, ochrona życia lub zdrowia ludzkiego wymaga nie tylko powstrzymania się od działań, które mogłyby te dobra zniszczyć lub narazić na niebezpieczeństwo, ale również aktyw-

¹ L. Kubicki, *Nowy rodzaj odpowiedzialności karnej lekarza (Przestępstwo z art. 192 k.k.)*, „Prawo i Medycyna” 2000, nr 8, s. 35; T. Bojarski, (w:) Bojarski, Michalska-Warias, Piórkowska-Flieger, Szwarczyk, *Kodeks karny 2011*, s. 428.

² M. Mozgawa, M. Kanadys-Marko, *Zabieg leczniczy bez zgody pacjenta*, „Prokuratura i Prawo” 2004, nr 3, s. 26; A. Marek, *Kodeks karny 2007*, s. 377.

³ M. Filar (w:) M. Filar (red.), *Kodeks karny. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 922.

ności w tych wszystkich wypadkach, gdy życiu lub zdrowiu ludzkiemu grozi niebezpieczeństwo, aktywności zmierzającej do uchylenia tego niebezpieczeństwa⁴. Stąd też penalizacji podlega zachowanie polegające na nieudzieleniu pomocy osobie znajdującej się w położeniu grożącym bezpośrednim niebezpieczeństwem utraty życia albo ciężkiego uszczerbku na zdrowiu (art. 162 k.k.)⁵. W przypadku osób szczególnie zobowiązanych do ochrony życia lub zdrowia pacjenta zaniechanie takiej pomocy może rodzić odpowiedzialność za odpowiednie przestępstwo skutkowe przeciwko życiu lub zdrowiu (art. 2 k.k.).

Przytoczone typy przestępstw nie pozostają bez wpływu na ocenę standardu postępowania lekarza wobec osoby, która targnęła się na własne życie. Lekarz musi liczyć się z tym, iż narusza normę sankcjonowaną zarówno wówczas, gdy dokonuje zabiegu leczniczego bez zgody pacjenta, jak i w sytuacji, gdy nie podejmuje działań ratunkowych wobec osoby znajdującej się w sytuacji zagrożenia.

Oceny tytułowego zagadnienia nie ułatwia przy tym skomplikowany stan prawny odnoszący się do kwestii uzyskiwania zgody na ingerencję medyczną. Szczegółowe zasady w tym zakresie określają przepisy art. 32–35 ustawy z dnia 5 grudnia 1996 r. o zawodach lekarza i lekarza dentysty⁶ oraz art. 15–19 ustawy z dnia 6 listopada 2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta⁷. Wymóg zgody pacjenta na postępowanie diagnostyczne, lecznicze i zapobiegawcze, przewidziano także w art. 15 ust. 1 Kodeksu etyki lekarskiej.

Problematyka standardu postępowania lekarza wobec samobójców była już wielokrotnie przedmiotem rozważań i wielu polemik w piśmiennictwie prawniczym. Szczególnie szeroko jest ono omawiane w kontekście autonomii i przymusu leczenia. Wprowadzając należy zastrzec, że wszelkie ustalenia co do standardu postępowania lekarza wobec samobójcy winny uwzględniać szeroko pojmowane prawo pacjenta do samostanowienia, jak również okoliczności konkretnego przypadku. Trafnie podkreśla się, że nie można traktować wszystkich sytuacji w sposób zgeneralizowany, lecz rozważać różne okoliczności⁸.

⁴ A. Zoll (w:) A. Zoll (red.), *Kodeks karny. Część szczególna. Komentarz*, t. II, Warszawa 2008, s. 360.

⁵ Szerzej na ten temat zob. np. R. Kędziora, *Odpowiedzialność karna lekarza za przestępne nieudzielenie pomocy*, „*Studia Iuridica Lublinensia*” 2006, t. VIII, s. 83–102; J. Kulesza, *Lekarski obowiązek pomocy na tle obowiązku ogólnoludzkiego (art. 162 k.k.)*, „*Prawo i Medycyna*” 2006, nr 22, s. 104–115; tenże, *Granice obowiązku gwaranta w świetle art. 162 k.k.*, „*Prokuratura i Prawo*” 2006, nr 7–8, s. 108–122; tenże, *O odpowiedzialności karną gwaranta za nieudzielenie pomocy (art. 162 k.k.)*, „*Państwo i Prawo*” 2006, nr 6, s. 44–56; tenże, *Kolizja obowiązków pomocy (art. 162 k.k.)*, „*Prokuratura i Prawo*” 2007, nr 2, s. 28–44; tenże, *O ewolucji lekarskiego obowiązku pomocy na tle obowiązku ogólnoludzkiego*, „*Prawo i Medycyna*” 2007, nr 27, s. 101–111; tenże, *Źródła obowiązku gwaranta a odpowiedzialność karna lekarza za zaniechanie pomocy*, „*Prawo i Medycyna*” 2008, nr 30, s. 14–25; tenże, *Przestępstwo nieudzielenia pomocy w niebezpieczeństwie. Art. 162 k.k. na tle uwag dotyczących § 323c niemieckiego kodeksu karnego*, Łódź 2008; E. Zatyka, *Lekarski obowiązek udzielenia pomocy a ryzyko związane z wykonywaniem zawodu (zarys problemu)*, (w:) *Zagadnienia współczesnej polityki kryminalnej*, (red.) T. Dukiet-Nagórska, Bielsko Biala 2006, s. 278–285.

⁶ T.j. Dz.U. z 2008 r., Nr 136, poz. 857 z późn. zm.

⁷ Dz.U. Nr 52, poz. 417 z późn. zm.

⁸ R. Kubiak, *Prawo medyczne*, Warszawa 2010, s. 232.

W okresie obowiązywania ustawy o zawodzie lekarza z dnia 28 października 1950 roku⁹, która w marginalnym zakresie odnosiła się do autonomii pacjenta, większość autorów opowiadała się za istnieniem po stronie lekarza bezwzględnie obowiązkowego ratowania samobójcy, nawet wbrew jego woli.

J. Sawicki poddaje analizie trzy sytuacje:

- 1) samobójca znajduje się w stanie nieprzytomności i w chwili zamachu nie pozostawił żadnego oświadczenia woli dotyczącego podjęcia prób przywrócenia go do życia,
- 2) samobójca znajduje się w stanie nieprzytomności, lecz pozostawił oświadczenie woli napisane przed zamachem, z którego wynika jasno, że sprzeciwia się jakimkolwiek zabiegom leczniczym (np. pozostawił list, w którym prosił, by mu pozwolono spokojnie umrzeć),
- 3) samobójca po zamachu jest jeszcze przytomny i sprzeciwia się jakimkolwiek zabiegom mającym na celu dalsze utrzymanie go przy życiu lub wręcz stawia opór wobec lekarza, który usiłuje go ratować¹⁰.

Zdaniem J. Sawickiego, we wszystkich wymienionych sytuacjach lekarz jest upoważniony, a jeżeli samobójcy grozi bezpośrednie niebezpieczeństwo utraty życia – ma obowiązek ratowania¹¹. A. Wąsek zdaje się podzielać ten pogląd, konstatując, że niepodjęcie akcji ratowniczej niedosłusznego samobójcy stanowi przestępstwo niedzielenia pomocy, a w przypadku gwaranta odpowiednie skutkowe przestępstwo przeciwko życiu lub zdrowiu¹². Zdaniem W. Kuleszy i W. Wanatowskiej, lekarz ma obowiązek ratowania samobójcy, dokonania zszywania rany, płukania żołądka, mimo braku jego zgody, a nawet pomimo wyrażenia przez niego sprzeciwu wobec akcji ratunkowej. Dopiero po uchynieniu bezpośredniego niebezpieczeństwa dla życia takiej osoby i odzyskaniu przez nią pełni psychicznej równowagi jej wola co do dalszego leczenia lub zaniechania go powinna być respektowana¹³.

Zwolennicy tego podejścia przedstawiają różnorodne argumenty na jego poparcie. Po pierwsze, jest nim domniemanie, że w momencie przystąpienia do akcji ratowniczej samobójca zmienił zdanie i prosi o ratunek, gdyż taka jest siła instynktu samozachowawczego. Po drugie, sprzeciw na zabieg ratowniczy złożony po próbie samobójczej, choćby pochodził od człowieka przytomnego i w pełni władz umysłowych, nie jest wiążący jako sprzeczny z zasadami moralności i dobrych obyczajów.¹⁴ Po trzecie, niedosłusznego samobójcę należy uznać za osobę

⁹ Dz.U. Nr 50, poz. 458 z późn. zm.

¹⁰ J. Sawicki, *Przymus leczenia, eksperyment, udzielanie pomocy i przeszczep w świetle prawa*, Warszawa 1966, s. 92.

¹¹ J. Sawicki, *Przymus leczenia, eksperyment...*, s. 92.

¹² A. Wąsek, *Prawnokarna problematyka samobójstwa*, Warszawa 1982, s. 132.

¹³ W. Wanatowska, W. Kulesza, *Odpowiedzialność prawna lekarza*, Warszawa 1988, s. 18–19.

¹⁴ Do sprzeczności tego rodzaju oświadczeń z zasadami współżycia społecznego odwołuje się również M. Nesterowicz. Tenże, *Glosa do wyroku Cour Administrative d'Appel de Paris z dnia 9 czerwca 1998 r.*, (D.1999.J.277), „Prawo i Medycyna” 2000, nr 5, s. 151.

niezdolną do wyrażenia woli ze względu na upośledzenie procesu decyzyjnego, którego próba samobójcza jest albo przyczyną albo skutkiem, dlatego w każdej sytuacji należy podjąć akcję ratowniczą, nawet wbrew jego woli. Osoba taka nie ma możliwości podjęcia świadomej decyzji z uwagi na anormalny stan psychiczny, który trwa również po zamachu, nawet jeśli samobójca jest przytomny¹⁵.

Trafnie jednak zauważa T. Dukiet-Nagórska, że nie jest wcale oczywiste, iż przedstawione wyżej diagnozy zachowują aktualność w zmienionym stanie prawnym. Słusznie przyjmuje, że na gruncie obowiązującej ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentystry, jak również ustawy o ochronie zdrowia psychicznego nie ma podstaw do jednolitego traktowania wyróżnionych przez J. Sawickiego sytuacji¹⁶.

Teza o bezwzględnym obowiązku ratowania samobójców nie wytrzymuje krytyki w aktualnym stanie prawnym. W pierwszej kolejności ocenie poddać należy sytuację, w której samobójca jest nieprzytomny, zaś wcześniej nie wyraził jasno swej woli co do podejmowania wobec niego jakichkolwiek czynności leczniczych. W takim przypadku należy opowiedzieć się za bezwzględnym obowiązkiem podjęcia odpowiednich czynności ratowniczych. Taki pogląd prezentują m.in. E. Zielińska¹⁷, M. Filar¹⁸, A. Zoll, T. Dukiet-Nagórska¹⁹ i R. Kubiak²⁰. Podjęte przez lekarza czynności mieścić się będą w zakresie art. 33 lub 34 ust. 3 ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentystry. Powołane przepisy umożliwiają wykonanie zabiegu bez zgody pacjenta. W przypadku zabiegu operacyjnego lub metody o podwyższonym ryzyku dla pacjenta konieczne jest uzyskanie zgody jego przedstawiciela ustawowego, a gdy pacjent nie ma przedstawiciela lub gdy porozumienie się z nim jest niemożliwe – po uzyskaniu zgody sądu opiekuńczego. Zgodnie z art. 34 ust. 7 ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentystry lekarz może wykonać te czynności bez zgody przedstawiciela ustawowego pacjenta bądź zgody właściwego sądu opiekuńczego, gdy zwłoka spowodowana postępowaniem w sprawie uzyskania zgody groziłaby pacjentowi niebezpieczeństwem utraty życia, ciężkiego uszkodzenia ciała lub ciężkiego rozstroju zdrowia. W takim przypadku lekarz ma obowiązek, o ile jest to możliwe, zasięgnąć opinii drugiego lekarza, w miarę możliwości tej samej specjalności. O wykonywanych czynnościach lekarz niezwłocznie zawiadamia przedstawiciela ustawowego, opiekuna faktycznego lub sąd opiekuńczy. Przedstawiona sytuacja jest jednoznacznie uregulowana prawnie i nie powinna budzić wątpliwości w praktyce.

Trudniejszy do rozstrzygnięcia jest przypadek, w którym niedoszły samobójca jest nieprzytomny, lecz przed zamachem stanowczo sprzeciwił się czynnościom

¹⁵ J. Sawicki, *Przymus leczenia, eksperyment...*, s. 92; W. Wanatowska, W. Kulesza, *Odpowiedzialność prawna...*, s. 18–19.

¹⁶ T. Dukiet-Nagórska, *Autonomia pacjenta a polskie prawo karne*, Warszawa 2008, s. 81.

¹⁷ E. Zielińska, *Powinności lekarza w przypadku braku zgody na leczenie oraz wobec pacjenta w stanie terminalnym*, „Prawo i Medycyna” 2000, nr 5, s. 83.

¹⁸ M. Filar, *Lekarskie prawo karne*, Kraków 2000, s. 257–258.

¹⁹ T. Dukiet-Nagórska, *Autonomia pacjenta...*, s. 82.

²⁰ R. Kubiak, *Prawo medyczne*, s. 233–234.

lecniczym, w wypadku gdyby przeżył zamach na swoje życie. W doktrynie brak jednolitości poglądów w tym zakresie.

Niektórzy autorzy obstają przy stanowisku, iż pozostawione przez samobójcę oświadczenie pozbawione jest znaczenia. P. Góralski przyjmuje, iż można podjąć czynności lecznicze wobec osoby, która podjęła próbę samobójczą, straciła przytomność, mimo wcześniejszego oświadczenia np. wobec lekarza, że nie chce być ratowana lub pozostawienia listu z takim żądaniem²¹. R. Kubiak konstatuje, iż podobnie jak oświadczenie *pro futuro* – taka deklaracja nie jest wiążąca dla lekarza²². J. Bujny argumentuje, iż jest to uzasadnione wątpliwościami co do stanu psychicznego pacjenta składającego oświadczenie o niepodejmowaniu akcji ratowniczej, jak również brakiem pewności, czy pacjent nie zmieniłby swej decyzji, zwłaszcza jeżeli od momentu złożenia oświadczenia zawierającego sprzeciw do momentu utraty przytomności upłynął jakiś czas²³. Zdaniem A. Liszewskiej, art. 33 ust. 1 ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentystry, zgodnie z którym badanie lub udzielenie pacjentowi innego świadczenia zdrowotnego bez jego zgody jest dopuszczalne, jeżeli wymaga on niezwłocznej pomocy lekarskiej, a ze względu na stan zdrowia lub wiek nie może wyrazić zgody i nie ma możliwości porozumienia się z jego przedstawicielem ustawowym lub opiekunem faktycznym, może stanowić dla lekarza wykonującego w takim wypadku zabieg leczniczy prawne zabezpieczenie przed zarzutem popełnienia przestępstwa z art. 192 k.k. Autorka zwraca uwagę, że w świetle powołanego unormowania istotny jest moment, w którym pacjent wymaga pomocy lekarskiej, a w tym czasie nie jest on w stanie wyrazić swej woli, tzn. nie można w sposób niewątpliwy ustalić, czy w chwili podejmowania czynności ratowniczych, nadal sprzeciwia się leczeniu²⁴.

Można spotkać również mniej kategoryczne wypowiedzi. Według A. Zolla, sytuacja, w której niedoszły samobójca odmawia zgody na podjęcie czynności leczniczych i następnie traci przytomność, objęta jest formułą art. 33 ust. 1 lub 34 ust. 7 ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentystry. Powołane przepisy jedynie zezwalają na dokonanie zabiegu leczniczego bez zgody pacjenta, ale nie zobowiązują do jego zastosowania²⁵. W przypadku pozostawienia przez osobę dorosłą wyraźnego oświadczenia woli zakazującego ratowania życia, decyzję należy pozostawić lekarzowi. Podobny tok rozumowania przedstawia M. Nesterowicz.

²¹ P. Góralski, *Prawne i społeczne aspekty eutanazji*, Kraków 2008, s. 221–223.

²² R. Kubiak, *Prawo medyczne*, s. 233.

²³ J. Bujny, *Prawa pacjenta między autonomią a paternalizmem*, Warszawa 2007, s. 253.

²⁴ A. Liszewska, *Problem zgody pacjenta jako dylemat aksjologiczny*, „Prawo i Medycyna” 1999, Nr 1, s. 88.

²⁵ A. Zoll, *Zaniechanie leczenia – aspekty prawne*, „Prawo i Medycyna” 2000, nr 5, s. 36. Autor podaje przykład pacjenta, którego stan wymaga przeprowadzenia transfuzji krwi, jednak pacjent przed utratą przytomności, ze względów światopoglądowych, nie zgadza się na to. Zdaniem A. Zolla, lekarz, po utracie przytomności przez pacjenta ma kierować się własnym sumieniem. Brak zgody pacjenta wyklucza odpowiedzialności lekarza za zaniechanie zastosowania transfuzji krwi. Natomiast w wypadku zastosowania transfuzji bez zgody pacjenta odpowiedzialność lekarza wyłączona zostaje na podstawie art. 33 ust. 1 lub art. 34 ust. 7 ustawy o zawodzie lekarza.

Wyróżnia on dwa przypadki. W pierwszym, pacjent przed utratą przytomności nie udzielił zgody na zabieg, wówczas lekarz powinien uszanować jego wolę, chyba że pacjent znajdował się w takim stanie psychicznym, że jego oświadczenia woli nie można uznać za ważne. W drugim, jeśli nieudzielenie świadczenia zdrowotnego nieprzytomnemu pacjentowi groziło śmiercią, lekarz ma prawo do działania, gdyż należy domniemywać, że gdyby pacjent był przytomny, to mógłby zmienić swoją wolę. W przypadku gdy samobójca jest nieprzytomny albo przytomny, lecz w stanie zaburzeń psychicznych, lekarz ma prawo działania na podstawie art. 34 ust. 7 ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentystry²⁶.

Wreszcie należy wskazać na tych przedstawicieli doktryny, którzy podnoszą, iż lekarz powinien uszanować sprzeciw, w sytuacji gdy niedoszły samobójca jest nieprzytomny, ale przed zamachem wyraził w sposób niebudzący wątpliwości swoją wolę do niepodejmowania akcji ratowniczej. E. Zielińska jest zdania, że obowiązek ratowania samobójcy występuje wtedy, gdy akt samobójczy pochodzi od osoby małoletniej, chorej psychicznie, pozostającej w stanie zaburzeń psychicznych oraz dorosłego samobójcy, który w chwili podejmowania decyzji przez lekarza jest nieprzytomny, zaś wcześniej nie wyraził jasno stanowiska co do tego, czy chce być ratowany²⁷. T. Dukiet-Nagórska uważa natomiast za celowe postępowanie w myśl dyrektywy *pro vita humana*²⁸.

Ocena przedstawionego zagadnienia sprowadza się w swojej istocie do problemu związania lekarza sprzeciwem *pro futuro*. Oświadczenie takie powinno wiązać lekarza, o ile nie ma wątpliwości co do tego, że zostało złożone przez osobę pełnoletnią, nieubezwłasnowolnioną i zdolną do świadomego wyrażenia zgody. Z aksjologicznego punktu widzenia wydaje się, że w pierwszej kolejności należy ocenić i uszanować wolę pacjenta złożoną nawet na przyszłość, a następnie dopiero, przy założeniu, że nie została ona skutecznie oświadczona, podejmować czynności lecznicze.

Ocenić poddać należy również takie przypadki, w których samobójca jest przytomny po zamachu samobójczym i przeciwstawia się zdecydowanie czynnościom leczniczym. Pojawia się wątpliwość, czy lekarz powinien na zasadach ogólnych uszanować jej decyzję i wstrzymać się od jakichkolwiek działań z nią sprzecznych. W piśmiennictwie dominuje pogląd wedle, którego decydujące znaczenie winien mieć stan psychiczny osoby mającej podjąć decyzję woli w przedmiocie działań lekarza zmierzających do uratowania jej życia lub zdrowia.

Niektórzy autorzy, powołując się na ten argument, kwestionują w ogóle możliwość świadomego wyrażenia woli przez osobę po zamachu samobójczym. R. Kędziora traktuje sytuację bezpośredniego niebezpieczeństwa grożącego życiu osoby po usiłowaniu popełnienia czynu samobójczego za odstępstwo od zasady

²⁶ M. Nesterowicz, *Prawo medyczne*, Toruń 2001, s. 98.

²⁷ E. Zielińska, *Powinności lekarza...*, s. 83–84.

²⁸ T. Dukiet-Nagórska, *Autonomia pacjenta...*, s. 82–83.

kierowania się wolą chorego. Skoro każdy inny człowiek byłby zobowiązany do ratowania człowieka w niebezpieczeństwie, to tym bardziej dotyczy to lekarza. Lekarz, wedle prezentowanego poglądu, ma obowiązek działać w celu odwrócenia niebezpieczeństwa i dopiero dalsze czynności wymagać będą zgody pacjenta. Bezczyność lekarza ze względu na sprzeciw takiej osoby prowadziłaby do odpowiedzialności lekarza za nieudzielenie pomocy²⁹.

Podobnie uważa R. Kubiak, twierdząc, że oświadczenie samobójcy zawierające sprzeciw wobec udzielenia pomocy pozbawione jest prawnej skuteczności. W przypadku osób dokonujących zamachu na swe życie należy domniemywać, że ich stan psychiczny wyłącza możliwość racjonalnego podjęcia świadomej decyzji³⁰.

Podjęcie czynności leczniczych wobec niedoszłego samobójcy dopuszcza również P. Góralski, który pozostaje przytomny w czasie akcji ratowniczej. Jak podkreśla, odmowa poddania się zabiegowi ratującemu życie przez niedoszłego samobójcę stwarza duże prawdopodobieństwo sformułowania jej pod wpływem emocji, które mogą uniemożliwiać ratowanemu prawidłową ocenę skutków takiego oświadczenia. Po przeprowadzeniu czynności ratujących życie w sytuacji jego bezpośredniego zagrożenia, jeśli niedoszły samobójca osiągnie stan, w którym już bez żadnych wątpliwości podejmie decyzję o rezygnacji z dalszego leczenia, wówczas jego zdanie należy respektować, nawet jeśli miałyby to skutkować jego śmiercią³¹. Autor argumentuje, że podjęcie działań ratowniczych wobec niedoszłego samobójcy, który świadomie sprzeciwia się przeprowadzeniu czynności leczniczej, wynika z opowiedzenia się za ratowaniem nieprzytomnych osób, które targnęły się na swoje życie. Jeśli przyjąć, że lekarz ma prawo ratować chorego, który stracił przytomność, to powinien posiadać również przyzwolenie na ratowanie osoby, która będąc jeszcze w stanie przytomności, odmawia przyjęcia tej pomocy. Odmienne rozwiązanie prowadziłoby do paradoksalnych sytuacji, w których lekarze wezwani do wypadku, widząc przytomnego pacjenta, który odmawia poddania się czynnościom ratowniczym, musieliby czekać, aż ten straci przytomność, by udzielić mu stosownej pomocy³². M. Nesterowicz jest również zdania, że z zasady samobójca po zamachu znajduje się w stanie psychicznym wyłączającym możliwość właściwej oceny sytuacji i złożenia niewadliwego oświadczenia woli. Jeśli samobójca po zamachu jest przytomny i w pełni władz umysłowych, należy uszanować jego sprzeciw³³.

Mniej rygorystyczne stanowisko prezentuje A. Zoll, w ocenie którego w przypadku próby samobójstwa osoby dorosłej i przytomnej lekarz musi podporząd-

²⁹ R. Kędziora, *Problematyka zgody pacjenta w świetle polskiego ustawodawstwa medycznego*, „Prokuratura i Prawo” 2003, nr 7–8, s. 52.

³⁰ R. Kubiak, *Przypadki braku wymogu zgody uprawnionego jako przesłanki zabiegów leczniczych i nie-terapeutycznych*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 2000, nr 62, s. 99; tenże, *Prawo medyczne*, s. 233–234.

³¹ P. Góralski, *Prawne i społeczne aspekty...*, s. 221–223.

³² P. Góralski, *Prawne i społeczne aspekty...*, s. 223.

³³ M. Nesterowicz, *Prawo medyczne*, s. 98.

kować się woli pacjenta³⁴. J. Kulesza wskazuje, iż lekarz powinien uszanować sprzeciw wobec przeprowadzenia zabiegu, nawet ratującego życie. Jego zdaniem powyższe ma zastosowanie nie tylko do przytomnego samobójcy, czy pacjenta w stanie terminalnym, ale również Świadka Jehowy, który sprzeciwia się koniecznej dla ratowania życia transfuzji krwi³⁵. M. Świdarska podziela pogląd, według którego lekarz nie może podjąć zabiegu medycznego niezbędnego dla ratowania życia w stosunku do dorosłego i przytomnego samobójcy, o ile jego stan psychiczny nie budzi wątpliwości (w szczególności, gdy stopień gwałtowności działania samobójczego nie jest wysoki) i jest on świadomy ryzyka. Lekarz ma jednak obowiązek przekonywania samobójcy o celowości interwencji medycznej³⁶.

Również z rozważań M. Filara wynika, że jeśli osoba usiłująca popełnić samobójstwo jest w stanie pozwalającym na niewadliwe podjęcie decyzji woli w przedmiocie działań lekarza, to lekarz nie ma prawa działania wbrew jej woli i dokonując takich czynności naraziłby się na odpowiedzialność z art. 192 k.k. Jeśli wykazuje ona zaburzenia psychiczne uniemożliwiające jej podjęcie lub wyrażenie decyzji woli, to podjęte przez lekarza czynności mieścić się będą w zakresie art. 34 ust. 7 ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentysty³⁷. Natomiast w ocenie T. Dukiet-Nagórskiej, jeśli pacjent znajduje się w stanie zaburzeń psychicznych w rozumieniu ustawy o ochronie zdrowia psychicznego, odmowa poddania się interwencji powinna być oceniona jako zachowanie zagrażające jego życiu lub zdrowiu, i w konsekwencji uruchamiać zastosowanie odpowiednich przepisów tej ustawy³⁸.

W kontekście odpowiedzialności karnej lekarza, na podstawie art. 192 k.k., istotne znaczenie ma ustalenie istnienia skutecznego, niewadliwego, wiążącego oświadczenia pacjenta w przedmiocie zgody na leczenie lub jej odmowy. Rolę lekarza w związku z aktem zgody pacjenta postrzega się przez pryzmat oceny stopnia świadomości pacjenta, poinformowania pacjenta oraz odebrania od niego aktu zgody. Ustalenie, czy stan pacjenta pozwala na świadome wyrażenie sprzeciwu, wymaga oceny okoliczności konkretnego wypadku i stanu duchowego pacjenta³⁹. Oprócz wskazań medycznych, przy ocenie stopnia świadomości pacjenta należy uwzględnić również elementy psychologiczno-psychiatryczne⁴⁰. W przypadku samobójcy na lekarzu spoczywa więc obowiązek zdekodowania

³⁴ A. Zoll, *Stan wyższej konieczności jako okoliczność wyłączająca przestępność czynu w praktyce lekarskiej*, „Prawo i Medycyna” 2005, nr 2, s. 14.

³⁵ J. Kulesza, *Brak zgody pacjenta na zabieg leczniczy, a lekarski obowiązek udzielania pomocy*, „Prawo i Medycyna” 2005, nr 2, s. 67–68.

³⁶ M. Świdarska, *Zgoda pacjenta na zabieg medyczny*, Toruń 2007, s. 221.

³⁷ M. Filar, *Lekarskie prawo karne*, s. 257–258.

³⁸ T. Dukiet-Nagórska, *Autonomia pacjenta...*, s. 82.

³⁹ J. Sawicki, *Przymus poddania się leczeniu. Zasada i wyjątki*, „Państwo i Prawo” 1963, nr 4, s. 637–638.

⁴⁰ S. Niemczyk, A. Łazarska, *Materialnoprawne elementy aktu zgody pacjenta w ujęciu prawnym i medycznym*, „Prawo i Medycyna” 2005, nr 2, s. 63.

woli samobójcy, jak również oceny, czy znajduje się on w stanie umożliwiającym podejmowanie decyzji w sposób świadomy.

Oświadczenia osób, które targnęły się na własne życie, wyrażające sprzeciw wobec czynności leczniczych często są składane w sytuacji znacznego zakłócenia czynności psychicznych odbierającego zdolność rozpoznania znaczenia podejmowanych zachowań. W związku z tym konieczne jest zbadanie okoliczności złożenia oświadczenia⁴¹. W żadnym razie nie można domniemywać, że każdy niedoszły samobójca wykazuje zaburzenia psychiczne, które wykluczają możliwość samostanowienia (wyrażenia zgody na zabieg, czy sprzeciwu). Przykładem mogą być osoby dotknięte nieuleczalnymi chorobami, pacjenci w stanie terminalnym itp.

Podzielić należy pogląd E. Zielińskiej, która w pewnych wypadkach skłonna jest przyjmować dorozumianą wolę samobójcy nieratowania go (tzw. racjonalni samobójcy, jak również osoby, w przypadku których akcja ratownicza może nie zapobiec powstaniu kalectwa, czy upośledzenia umysłowego)⁴².

Już w okresie międzywojennym wyrażano pogląd, iż „nie należy i nie wolno nikogo uszczęśliwiać wbrew jego woli. Prawo nikomu nie zabrania umrzeć czy chorować. Państwo daje jednostce możliwość ratowania się, ale do tego nie zmusza. Uszczęśliwianie wbrew woli nie jest w zasadzie zadaniem lekarza”⁴³. Jeśli osoba potrzebująca pomocy jej sobie nie życzy, a jednocześnie znajduje się w stanie pozwalającym na świadome wyrażenie swej woli, to lekarz powinien uszanować jej sprzeciw, choćby stan chorego był wynikiem zamachu samobójczego. Argumentem przemawiającym za takim rozwiązaniem jest brak przepisu wprowadzającego przymus leczenia samobójców, jak to ustawodawca przykładowo uczynił w odniesieniu do osób skazanych odbywających karę pozbawienia wolności (art. 117–118 k.k.w.). Wobec tego należałoby przyjąć, iż w odniesieniu do osób, które targnęły się na swe życie, zastosowanie znajdują ogólne zasady dotyczące zgody pacjenta na interwencje medyczne.

Należy się zgodzić ze zgłaszanymi w doktrynie postulatami wypracowania odpowiednich rozwiązań normatywnych wprost i szczegółowo określających warunki, jakie muszą być spełnione, aby lekarz mógł odstąpić od akcji ratowniczej⁴⁴. Przyczyniłoby się to z pewnością do uściślenia obecnie – jak wykazano – nieprecyzyjnego stanu prawnego w tym zakresie. Wydaje się również, że tak istotna kwestia oraz tak wyraźna kolizja wartości powinna znaleźć jednoznaczne rozwiązanie normatywne.

Niezależnie od potrzeby wprowadzenia tego rodzaju regulacji *de lege lata* lekarz w kontakcie z pacjentami, co do których istnieje ryzyko targnięcia się na

⁴¹ A. Zoll, *Brak zgody pacjenta na zabieg (Uwagi w świetle postanowienia SN z 27 października 2005 r., III CK 155/05)*, „Prawo i Medycyna” 2006, nr 4, s. 5–9.

⁴² E. Zielińska, *Powinności lekarza...*, s. 83–84.

⁴³ Por. S. Popower, *Encyklopedia Prawa Karnego – hasło – lekarz*, 1938, s. 820.

⁴⁴ T. Dukiet-Nagórska, *Autonomia pacjenta...*, s. 83; E. Zatyka, *Lekarski obowiązek udzielenia pomocy*, Warszawa 2011, s. 141.

własne życie, zawsze powinien poinformować ich o konieczności leczenia, starać się nakłonić do udzielenia zgody na leczenie lub przeprowadzić konsultację z psychologiem. Dodać należy, że niezbędne byłoby również upowszechnienie tego rodzaju rozwiązań w środowisku lekarskim. Jak potwierdzają bowiem badania przeprowadzone przez E. Zatykę, lekarze deklarują niewielką znajomość przepisów regulujących zakres obowiązku udzielenia pomocy, jak również granic prawa do odmowy udzielenia świadczenia zdrowotnego⁴⁵.

STRESZCZENIE

W artykule poddano analizie problematykę standardu postępowania lekarza wobec samobójców. Tytułowe zagadnienie skonfrontowano z prawnym obowiązkiem udzielenia pomocy. Zwrócono również uwagę na konsekwencje karne wykonania zabiegu leczniczego bez zgody pacjenta. Autorka opowiada się za zastosowaniem wobec osób, które targnęły się na własne życie ogólnych zasad dotyczących zgody pacjenta na interwencje medyczne. Postuluje jednocześnie doprecyzowanie przepisów regulujących postępowanie lekarzy wobec samobójców.

SUMMARY

The article analyzes the medical standard of treating suicides. The issue is confronted with the legal obligation to provide emergency assistance. Attention is also drawn to the legal consequences of performing medical procedures without the patient's prior consent. The author opts for treating suicides in accordance with the general rules regarding a patient's consent for the application of medical procedures. She calls for better specification of regulations of medical treatment of suicides.

⁴⁵ E. Zatyka, *Lekarski obowiązek...*, s. 143 i n.

JACEK ZALEŚNY



FINANSOWANIE KAMPANII WYBORCZEJ W WYBORACH PARLAMENTARNYCH. REGULACJE PRAWNE I ICH STOSOWANIE

Wstęp

W kampanii wyborczej czynnikiem kluczowym – oprócz komponentu ludzkiego i wiążącej się z nim zdolności generowania i realizacji strategii działania – jest motyw finansowy. Dostęp do środków adekwatnych do faktycznych potrzeb finansowych służy wypracowaniu całościowej diagnozy rzeczywistości społecznej, ustaleniu potrzeb dużych grup społecznych i ich hierarchii, a następnie przełożeniu ich na pożądaną przez wyborców język komunikacji politycznej. W przestrzeni publicznej, zdominowanej przez środki masowego przekazu i zjawiska z nimi związane, podobnie jak w handlu, nie wystarczy sam produkt, tj. nawet najlepsze predyspozycje kandydatów czy wartościowy program wyborczy, aby przekonać do siebie duże grupy społeczne. Niezbędne są jeszcze marketing produktu, inwestycje w kanały dystrybucji. Najczęściej również sam produkt wymaga inwestycji. Jest bowiem oczywiste, że nie każdy kandydujący w wyborach ma naturalne właściwości predestynujące go do pełnienia funkcji pochodzących z wyborów. Najczęściej nie obejdzie się bez szkoleń, nadania kandydatowi właściwej formy. Krótko mówiąc, formacja polityczna niedysponująca środkami finansowymi pozwalającymi przynajmniej opracować samą, niskonakładową w wykonaniu, strategię wyborczą, nie ma szans na uzyskanie wyniku wyborczego pozwalającego na polityczne funkcjonowanie, tj. na przynajmniej 3% głosów w wyborach do Sejmu, z czym wiąże się partycypowanie w środkach państwowych przeznaczonych dla partii politycznych.

Na wątek finansowania kampanii wyborczej trzeba patrzeć nie tylko przez pryzmat potrzeb partii politycznych, indywidualnych kandydatów, rywalizacyjnego charakteru wyborów, ale również warto go odbierać w kontekście ochrony podstawowych interesów państwa. Widzieć należy związek między finansowaniem działalności partii politycznych i poszczególnych kandydatów a faktem, że są oni uczestnikami zdarzeń politycznych w mniejszym bądź w szerszym zakresie bio-

racjami udział w wypracowywaniu polityk państwa. Z punktu widzenia interesów państwa w całej strukturze ich złożoności i zmienności nie jest obojętne, jakie są przesłanki i efekt aktywności uczestników zdarzeń politycznych. Trzeba brać pod uwagę, że podejmowane przez nich finansowe zobowiązania mogą stać w kolizji z interesami państwa i jako takie nie powinny zaistnieć, a jeżeli już do nich doszło, to powinny podlegać ocenie w kontekście zgodności z obowiązującymi normami prawnymi.

Trzeba również zaznaczyć, że w ramach wyborów partie polityczne przejmują na siebie część „obowiązków” państwa w zakresie wyłaniania podstawowych organów władzy państwowej, co samo w sobie, niezależnie od innych motywów, jest argumentem uzasadniającym ich finansowanie ze środków publicznych.

Doniosłość następstw związanych z mechanizmami finansowania kampanii wyborczej sprawia, że problematyka ta została poddana rozbudowanej i jednocześnie szczegółowej reglamentacji prawnej. W przedkładanej analizie przedstawia się ją na tle kampanii wyborczej do Sejmu i Senatu z 2007 r. Z racji faktu, że w przedmiotowej elekcji wzięły udział wszystkie znane prawu polskiemu rodzaje komitetów wyborczych (tj. komitety wyborcze partii politycznych, komitet wyborczy koalicji partii politycznych oraz komitety wyborcze wyborców), można było w całej rozciągłości zaobserwować, w jaki sposób są aplikowane rozwiązania prawne i jakie prawidłowości i dylematy na tym tle się ujawniają, w tym – czy praktyka postępowania potwierdza założenia i wartości artykułowane przez prawodawcę.

Prawne podstawy finansowania parlamentarnej kampanii wyborczej

Materia finansowania kampanii wyborczej znalazła bezpośrednie zakotwiczenie w przepisach Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.¹ Zgodnie z zawartym w niej art. 11 ust. 2 finansowanie partii politycznych jest jawne. Nie można także zapominać o konstytucyjnej zasadzie pluralizmu politycznego (art. 11 ust. 1), która również determinuje kierunek ustawowych regulacji prawnych odnoszących się do partii politycznych i innych uczestników kampanii wyborczej. Przedmiotowe przepisy konstytucyjne znalazły rozwinięcie i konkretyzację przede wszystkim w przepisach ustawy z 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy² (przed wejściem w życie Kodeksu wyborczego: w przepisach ustawy z 12 kwietnia 2001 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej³), ustawy 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych⁴

¹ Dz.U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.

² Dz.U. z 2011 r., Nr 21, poz. 112 ze zm.

³ Dz.U. z 2007 r., Nr 190, poz. 1360 ze zm.

⁴ Dz.U. z 2001 r., Nr 79, poz. 857 ze zm.

oraz ustawy z 29 września 1994 r. o rachunkowości⁵. Są one uszczegółowione przepisami rozporządzeń, w tym przede wszystkim: rozporządzenia Ministra Finansów z 23 sierpnia 2002 r. w sprawie zasad rachunkowości komitetów wyborczych⁶.

W kontekście prawnych podstaw finansowania parlamentarnej kampanii wyborczej nie można także zapomnieć o znaczeniu uchwał Państwowej Komisji Wyborczej. Chociaż nie mają one mocy powszechnego obowiązywania to charakteryzują się właściwością porządkowania, wyjaśniania tego, co nie zawsze jednoznacznie i precyzyjnie ustalił ustawodawca.

Zasady gromadzenia środków finansowych

W świetle praktyki kluczowym, a przy tym najbardziej problematycznym etapem prowadzenia gospodarki finansowej komitetu wyborczego jest pozyskiwanie środków finansowych. Zarazem nieprawidłowości popełnione w tym stadium mogą wywoływać najdalej idące konsekwencje prawne dla komitetów wyborczych, w postaci odrzucenia przez Państwową Komisję Wyborczą sprawozdania finansowego⁷, nawet wówczas, jeżeli źródło pochodzenia środków nie budziło wątpliwości, a fundusze były rozdysponowane w sposób zgodny z przepisami. To jest *casus* Polskiego Stronnictwa Ludowego, które w 2001 r. zebrało na potrzeby kampanii wyborczej ok. 9,5 mln złotych. Zgromadziło je na Funduszu Wyborczym, ale nie utworzyło rachunku dla komitetu wyborczego. W związku z tym PKW odrzuciła sprawozdanie komitetu wyborczego PSL i zwróciła się do sądu o orzeczenie przepadku korzyści zebranych z naruszeniem przepisów prawa na rzecz Skarbu Państwa. W 2009 r. sąd zasądził przepadek korzyści. Co więcej, od kwietnia 2002 r. od wspomnianej kwoty naliczane były odsetki, w efekcie czego zobowiązania PSL wobec Skarbu Państwa urosły do 18 mln zł. Aktualnie przeciwko partii toczy się postępowanie skarbowe, w którym w znacznej mierze od decyzji Ministra Finansów zależy finansowa przyszłość Stronnictwa, co samo w sobie jest czynnikiem wzmacniającym lojalność PSL jako członka koalicji rządowej. Na płaszczyźnie ustrojowej jest to sytuacja, w której o sytuacji finansowej partii decyduje Minister Finansów, czyli polityk partii rządzącej, który może być stronnicy w stosunku do koalicjanta lub opozycji. Gwoli uzupełnienia wątku, aktualnie finansowe problemy ludowców zostały wzmocnione decyzją Sejmu podjętą głosami posłów PO i PjN o obniżeniu subwencji dla partii politycznych, przez co potencjalna spłata wierzytelności (gdyby Minister Finansów nie umorzył

⁵ Dz.U. z 2009 r., Nr 152, poz. 1223 ze zm.

⁶ Dz.U. Nr 134, poz. 1126 ze zm.

⁷ J. Zaleśny, *Finansowanie parlamentarnej kampanii wyborczej – specyfika polska*, (w:) E. Pietrzyk-Zieniewicz (red.), *Przed wyborami. Konflikty, strategie, nadzieje*, „Studia Politologiczne” 2005, Vol. 9, s. 147.

w całości zobowiązania bądź przynajmniej odsetek) staje się jeszcze bardziej problematyczna.

Podobny motyw reperkusji nieprawidłowości w gromadzeniu środków finansowych zaistniał w 2007 r. Wówczas to uchwałą z 7 września⁸ Sejm V kadencji skrócił swoją kadencję. W tym przypadku motyw skrócenia kadencji Sejmu w postaci rozpadu koalicji rządowej został wzmocniony faktem, że w sierpniu Państwowa Komisja Wyborcza zakwestionowała roczne sprawozdania finansowe PiS-u i SLD⁹. W konsekwencji obie partie miały stracić roczną subwencję z budżetu państwa. Co prawda już po podjęciu uchwały o skróceniu kadencji Sąd Najwyższy uznał, że sprawozdanie PiS zostało niesłusznie zakwestionowane, ale po sierpniowej uchwale Państwowej Komisji Wyborczej partia nie mogła wiedzieć, jak zakończy się postępowanie kontrolne w zakresie przyjęcia jej sprawozdania finansowego za 2006 r. Tym samym przedmiotowa decyzja Państwowej Komisji Wyborczej wzmocniała decyzję PiS o głosowaniu za skróceniem kadencji. SLD również poparło skrócenie kadencji Sejmu, gdyż dzięki nowym wyborom odrzucenie przez PKW sprawozdania finansowego nie miało praktycznego znaczenia. Po wyborach subwencja budżetowa jest naliczana od nowa. A z jakich powodów partie miały przez rok nie pobierać subwencji z budżetu państwa i tym samym utracić kilkadziesiąt milionów złotych? Otóż PiS-owi zarzucono przyjęcie 1013 zł od cudzoziemców oraz środków finansowych od osób niebędących osobami fizycznymi¹⁰, zaś SLD – zgromadzenie poza rachunkiem bankowym 21 500 zł.¹¹

Zasady gromadzenia środków finansowych wynikają przede wszystkim z konstytucyjnej zasady jawności finansowania partii politycznych¹². Została ona pod-

⁸ Dz.U. Nr 163, poz. 1154.

⁹ Komunikat Państwowej Komisji Wyborczej z 2 sierpnia 2007 r. o przyjętych i odrzuconych sprawozdaniach partii politycznych o źródłach pozyskania środków finansowych w 2006 r., M.P. Nr 51, poz. 589.

¹⁰ PiS nie zwrócił trzech wpłat na rachunek Funduszu Wyborczego pochodzących od podmiotów niebędących osobami fizycznymi („z kont firmowych”) na łączną kwotę 1336 zł. Z kolei 29 239,76 zł. wpłacone przez podmioty niebędące osobami fizycznymi, zwrócił po upływie 30 dni. PiS pozyskał też trzy wpłaty na rachunek Funduszu Wyborczego od cudzoziemców, zwrócone po upływie 30-dniowego terminu, na łączną kwotę 1013 zł.

W postanowieniu z 1 października 2007 r. (sygn. akt III SW 8/07) Sąd Najwyższy uznał wniesioną w przedmiotowej sprawie skargę za zasadną, co sprawiło, że uchwałą z 3 października 2007 r. Państwowa Komisja Wyborcza przyjęła bez zastrzeżeń sprawozdanie finansowe PiS-u. (uchwała Państwowej Komisji Wyborczej z 3 października 2007 r. w sprawie przyjęcia sprawozdania partii Prawo i Sprawiedliwość o źródłach pozyskania środków finansowych, w tym o kredytach bankowych i warunkach ich uzyskania oraz o wydatkach poniesionych ze środków Funduszu Wyborczego w 2006 r.).

¹¹ SLD sprzedała dwa samochody osobowe należące do partii, co dało przychód w łącznej kwocie 21 500 zł. Środki pochodzące ze sprzedaży samochodów osobowych otrzymane w formie gotówki wpłacono do kasy partii i nie odprowadzono ich na należące do partii rachunki bankowe. Następnie przedmiotowe środki zostały wydatkowane w obrocie gotówkowym ze względu na konieczność dokonania wypłaty świadczeń pracowniczych osobom, którym świadczenia takie były wypłacane w gotówce, nie zaś przez dokonanie przelewów na rachunki bankowe.

W przedmiotowej sprawie Sąd Najwyższy w postanowieniu z 1 października 2007 r. (sygn. akt III SW 7/07) oddalił skargę.

¹² M. Chmaj, *Jawność finansowania polityki*, (w:) M. Chmaj (red.), *Finansowanie polityki w Polsce na tle europejskim*, Toruń 2008, s. 35.

dana konkretyzacji w przepisach ustawy o partiach politycznych oraz Kodeksu wyborczego i Ordynacji wyborczej. Istotą zasady jawności jest umożliwienie obywatelom wglądu w finanse partii politycznych i komitetów wyborczych i ich kontroli zarówno w zakresie pozyskiwania środków finansowych, jak i dysponowania nimi. Każdy zainteresowany może uzyskać dostęp do informacji związanych z finansowaniem partii czy komitetu wyborczego, co skłania tak partie polityczne, jak i komitety wyborcze do ostrożności i eliminuje przynajmniej część zachowań tak prawnie, jak i społecznie niepożądanych¹³.

Najistotniejszy z punktu widzenia transparentności finansowania kampanii wyborczej wydaje się być nałożony na komitety wyborcze obowiązek gromadzenia środków finansowych wyłącznie na rachunku bankowym¹⁴. Wpłaty muszą być dokonywane na jeden rachunek, ale komitet może utworzyć również rachunki pomocnicze, np. w celu ułatwienia dokonywania wydatków na określone cele czy w określonych regionach. Środki mogą być przelewane na rachunki pomocnicze wyłącznie z rachunku głównego. Zabronione jest dokonywanie wpłat bezpośrednio na rachunki pomocnicze¹⁵. W tym zakresie mamy do czynienia z różną praktyką. Np. w kampanii 2007 r. komitety wyborcze Unii Polityki Realnej i Polskiej Partii Pracy nie założyły żadnego rachunku pomocniczego, a komitet wyborczy Platformy Obywatelskiej założył ich siedemnaście.

Każda partia polityczna tworzy stały Fundusz Wyborczy, na którym gromadzone są środki finansowe w celu wydatkowania ich na kampanie wyborcze¹⁶. Fundusz Wyborczy jest osobnym rachunkiem bankowym. Jednocześnie oprócz niego partia polityczna uczestnicząca w wyborach musi utworzyć odrębny rachunek bankowy, na który są przekazywane pieniądze z Funduszu Wyborczego partii¹⁷, którego – jak już wspominaliśmy – nie otworzyło PSL i czego konsekwencje ponosi do dzisiaj.

Podobnie wygląda sprawa w przypadku koalicyjnego komitetu wyborczego, z tą różnicą, że partie polityczne wchodzące w skład koalicji tworzą jeden rachunek bankowy dla komitetu, na który mogą przekazywać środki ze swoich Funduszy Wyborczych. Co się tyczy komitetów koalicyjnych, to w porównaniu z poprzednio obowiązującym stanem prawnym, prawo przekazywania środków bezpośred-

¹³ J. Zaleśny, *Finansowanie parlamentarnej kampanii wyborczej...*, s. 136.

¹⁴ S. Gebethner, *Finansowanie partii politycznych i parlamentarnej kampanii wyborczej w Polsce po zmianach z 2001 r. (Założenia i pierwsze praktyczne doświadczenia)*, (w:) *Kulisy finansowania polityki*, M. Walecki (red.), Warszawa 2002, s. 124; A. Ławniczak, *Finansowanie partii politycznych*, Warszawa 2001, s. 156.

¹⁵ *Wyjaśnienia Państwowej Komisji Wyborczej o zasadach gospodarki finansowej, uzyskiwaniu przychodów oraz o wydatkach związanych z finansowaniem kampanii wyborczej w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej*, ZKF-503-1/07, http://www.pkw.gov.pl/pkw2/index.jsp?place=Lead07&news_cat_id=21607&news_id=32402&layout=1&forum_id=6896&page=text

¹⁶ J. Juchniewicz, *Finansowanie kampanii wyborczych do parlamentu i kampanii prezydenckich*, (w:) M. Chmaj (red.), *Finansowanie polityki w Polsce...*, s. 66.

¹⁷ M. Chmaj, *Finansowanie partii politycznych*, (w:) M. Chmaj (red.), *Finansowanie polityki w Polsce...*, s. 189.

nio na rzecz komitetu wyborczego utracili wyborcy¹⁸. Z kolei komitet wyborczy wyborców, ponieważ nie jest tworzony przez partię polityczną, to nie można przenieść na niego środków z już przygotowanego Funduszu i musi liczyć na wpłaty obywateli polskich mających miejsce stałego zamieszkania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej¹⁹. Może także zaciągać kredyty bankowe wyłącznie na cele związane z wyborami. Ich poręczycielem może być wyłącznie obywatel polski mający miejsce stałego zamieszkania na terenie Rzeczypospolitej Polskiej, z tym – co bezpośrednio koresponduje z wysokością środków, jakie obywatel może przekazać komitetowi wyborczemu na rzecz prowadzenia kampanii wyborczej – że zobowiązanie poręczyciela nie może przekroczyć kwoty 15-krotności minimalnego wynagrodzenia za pracę. Poręczenie kredytu jest niezbywalne. Przyjęty mechanizm finansowania kampanii wyborczej sprawia, że w momencie, kiedy komitety partyjne właściwie mają już zgromadzone środki na kampanię wyborczą, tylko trzeba je przelać z Funduszu Wyborczego partii politycznej na rachunek bankowy komitetu wyborczego, komitety wyborcze wyborców dopiero zaczynają pozyskiwać środki i to praktycznie wyłącznie od osób fizycznych (z zastrzeżeniem wątku kredytu bankowego), co sprawia, że – na płaszczyźnie finansowania – już na samym starcie kampanii wyborczej tracą dystans do komitetów partyjnych. Również poprzez mechanizm finansowania kampanii wyborczej widzieć w nich należy uzupełniające – względem partii politycznych – podmioty rywalizacji wyborczej. Choć prawodawca zezwala na ich tworzenie, to wyraźnie nie czyni ich równorzędnymi wobec partii politycznych, w czym wyraża się teza, że współcześnie to partie polityczne są kluczowymi aktorami rywalizacji wyborczej, agregującymi wolę polityczną obywateli i to rywalizacja między nimi zachodząca przesądza o składzie politycznym parlamentu. Można prognozować, że przedmiotowe zjawisko będzie ulegać utrwaleniu.

Komitetom wyborczym nie wolno przyjmować wartości niepieniężnych, z wyjątkiem nieodpłatnego rozpowszechniania plakatów i ulotek wyborczych przez osoby fizyczne.

Sama konieczność gromadzenia środków na rachunku bankowym nie gwarantuje jednak przejrzystości finansowania kampanii wyborczej komitetu wyborczego. Istotne są również sposoby przelewania środków finansowych. Kwota, która przekracza minimalne wynagrodzenie za pracę, może być wpłacona wyłącznie czekiem rozrachunkowym, przelewem lub kartą płatniczą, co gwarantuje zdolność weryfikacji podmiotu wpłacającego środki pieniężne²⁰. Takiej możliwości nie daje np. przekaz pocztowy. Jak pokazała kampania prezydencka 2000 r., z jego wykorzystaniem dokonano kilkuset przelewów, co do których pozostała wątpliwość co do faktycznych nadawców przekazów. Rzekomi darczyńcy twierdzili, że ani sami

¹⁸ J. Zaleśny, *Finansowanie parlamentarnej kampanii wyborczej...*, s. 140.

¹⁹ *Ibidem*, s. 140.

²⁰ J. Juchniewicz, *Finansowanie kampanii wyborczych...*, s. 70.

nie wpłacali pieniędzy na rzecz komitetu wyborczego, ani nikogo do tego nie upoważniali. Wśród wpłat były wpłaty w identycznej wysokości dokonane przez osoby fizyczne w tym samym dniu i miejscu, przy użyciu przekazów pocztowych wypełnionych tym samym charakterem pisma. Zaś niektórzy spośród rzekomych darczyńców zmarli przed 2000 r.²¹

Brak możliwości pełnej weryfikacji nadawców operujących przekazami pocztowymi jest ryzykowny także dla samych kandydatów. Sprawia, i taka też była m.in. praktyka prezydenckiej kampanii 1995 r., że osoby niedarzone społecznym zaufaniem mogą wpłacać środki finansowe na konto oponenta politycznego w celu zniekształcenia jego społecznego wizerunku.

Z koniecznością dokumentowania darczyńców wiąże się wprowadzony w 2001 r. do Ordynacji wyborczej do Sejmu RP i Senatu RP zakaz przeprowadzania zbiorów publicznych przez komitety wyborcze. Wszedł on w życie w sytuacji, kiedy okazało się, że w trakcie kampanii prezydenckiej 2000 r. było możliwe, że komitet wyborczy zorganizował zbiórkę publiczną bezpośrednio w siedzibie komitetu wyborczego i w ciągu jednego dnia zebrał 550 tysięcy złotych od obywateli podobno zafascynowanych politycznym przesłaniem kandydatki na urząd prezydenta²². Powstała wówczas wątpliwość, której nie udało się ani sfalsyfikować ani potwierdzić, że tego typu zbiórki mogły służyć ukrywaniu źródeł nielegalnych dochodów, w tym pochodzących od podmiotów gospodarczych oraz – co szczególnie ważne z punktu widzenia interesów państwa – od podmiotów zagranicznych²³.

W pierwotnym brzmieniu Ordynacji wyborczej do Sejmu RP i do Senatu RP informacja na temat finansowania kampanii wyborczej była dostępna ogółowi obywateli dopiero po zakończeniu kampanii wyborczej, gdy pełnomocnicy finansowi komitetów złożyli sprawozdania, a PKW opublikowała je w Monitorze Polskim. Konsekwencją przyjętego trybu postępowania był faktyczny brak możliwości kontrolowania finansów komitetów wyborczych na bieżąco, w ramach kampanii wyborczej i artykułowania pojawiających się na tym tle nieprawidłowości. W sposób systematyczny można to było uczynić dopiero po wyborach, kiedy informacja o naruszeniu przepisów dotyczących finansowania kampanii wyborczej nie miała wpływu na wynik wyborów²⁴. W trakcie kampanii wyborczej mogło dochodzić do formułowania w tym zakresie jedynie cząstkowych i w gruncie rzeczy przypadkowych uwag, w tym rozumieniu przypadkowych, że niebędą-

²¹ Zob. J. Zaleśny, *Wybory prezydenckie 2005 roku – uwarunkowania finansowe*, (w:) *Wielowymiarowość systemów politycznych. Teoretyczne założenia i praktyczne uwarunkowania*, (red.) J. Błuszkowski, J. Zaleśny, Warszawa 2009, s. 157.

²² *Ibidem*, s. 158.

²³ A. Gorgol, *Zasady finansowania partii politycznych w Polsce*, (w:) *Partie polityczne we współczesnym konstytucjonalizmie*, (red.) M. Granat, P. Policastro, J. Sobczak, Lublin 2001, s. 212. Więcej na ten temat finansowania partii politycznych przez podmioty zagraniczne zob. P. Chybalski, *Opinia w sprawie wybranych kwestii dotyczących finansowania partii politycznych*, „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 4, s. 201 i n.

²⁴ J. Zaleśny, *Finansowanie parlamentarnej kampanii wyborczej...*, s. 138.

cych efektem całościowego, systematycznego osądu mechanizmów finansowania poszczególnych komitetów wyborczych.

Dostrzegając niedoskonałości pierwotnie przyjętych rozwiązań prawnych, ustawodawca zmodyfikował je w kierunku aktualizowania bieżącej, społecznej kontroli nad finansowaniem działalności komitetów wyborczych. Z tego też względu komitet wyborczy jest zobowiązany prowadzić rejestry: 1) zaciągniętych kredytów (zawierający nazwę banku udzielającego kredytu i wszystkie istotne warunki jego uzyskania, w szczególności: datę udzielenia kredytu, jego wysokość, oprocentowanie i inne koszty uzyskania, zobowiązania poręczycieli oraz ustalony termin spłaty); 2) wpłat o wartości przekraczającej łącznie od jednej osoby fizycznej kwotę minimalnego wynagrodzenia za pracę, obowiązującego w dniu poprzedzającym dzień ogłoszenia postanowienia o zarządzeniu wyborów, ze wskazaniem imienia, nazwiska oraz miejscowości zamieszkania takiej osoby. Rejestry komitet jest obowiązany umieszczać na swojej stronie internetowej i uaktualniać w taki sposób, aby informacje o kredytach i wpłatach ujawniane były w terminie 7 dni od dnia udzielenia kredytu lub dokonania wpłaty. Rejestry powinny być umieszczone na stronie internetowej komitetu co najmniej do dnia podania sprawozdania finansowego przez Państwową Komisję Wyborczą do publicznej wiadomości.

Przychody i wydatki komitetu wyborczego

Źródła przychodów

W przepisach Ordynacji wyborczej do Sejmu RP i Senatu RP ściśle zostały określone źródła, z jakich mogą pochodzić środki finansowe komitetu wyborczego²⁵. Każdy rodzaj komitetu wyborczego jest finansowany w inny sposób i dotyczy to również źródeł dochodów. Komitet wyborczy partii politycznej i koalicji partii politycznych może pozyskiwać środki jedynie z funduszu wyborczego partii politycznej, na którym partia może gromadzić środki pochodzące z subwencji i dotacji państwowych, wpłat własnych partii oraz darowizn, spadków i zapisów. Natomiast źródłami dochodów komitetu wyborczego wyborców są wpłaty od osób fizycznych i kredyty bankowe.

W związku z tym, aby ustalić pochodzenie środków finansowych, którymi dysponują komitety wyborcze partii politycznych, należy ustalić pochodzenie środków, którymi dysponuje dana partia polityczna. Wpłaty własne partii pochodzą ze składek członkowskich, darowizn, spadków, zapisów, z dochodów z majątku oraz z dotacji i subwencji. Dochody z majątku partii mogą mieć źródło jedynie w odsetkach bankowych, obrocie obligacjami i bonami skarbowymi Skarbu

²⁵ M. Bąkiewicz, *Źródła finansowania polityki*, (w:) M. Chmaj (red.), *Finansowanie polityki w Polsce...*, s. 54.

Państwa, sprzedaży majątku oraz w sprzedaży tekstu statutu, programu partii czy przedmiotów symbolizujących partię. Jest to wyjątek od zakazu prowadzenia przez partie polityczne działalności gospodarczej.

O ile komitet wyborczy partii nie może zaciągać kredytów, o tyle przedmiotowy zakaz nie obejmuje partii, a ponieważ środki, którymi dysponuje komitet wyborczy partii, pochodzą z wpłat tej partii, komitet *de facto* może korzystać ze środków, które pochodzą z kredytu. Partie polityczne mogą zbierać środki finansowe jedynie od osób fizycznych, z wyjątkiem cudzoziemców. Podobnie rzecz ma się z wartościami niepieniężnymi.

Kiedy analizujemy źródła finansowania działalności komitetów wyborczych, to w świetle kampanii wyborczej 2007 r. można stwierdzić, że komitety wyborcze, które dysponowały subwencjami i dotacjami państwowymi, mają imponującą przewagę finansową nad komitetami wyborczymi partii politycznych, które nie dysponują subwencjami i dotacjami oraz nad komitetami wyborczymi wyborców. Przykładowo, komitet wyborczy Platformy Obywatelskiej dysponował niemal 1900 razy większymi środkami niż komitet Polskiej Partii Pracy, mimo iż oba komitety zgłosiły listy kandydatów na posłów we wszystkich okręgach. Każdy z czterech komitetów partyjnych, które uczestniczyły w repartycji mandatów do Sejmu (Platforma Obywatelska, Prawo i Sprawiedliwość, Polskie Stronnictwo Ludowe, Lewica i Demokraci) zgromadził ponad dwadzieścia milionów złotych na kampanię.

Przychody komitetów partyjnych mają prostą strukturę. W wyborach 2007 r. niemal całość przychodu każdego z komitetów pochodziła z funduszu wyborczego, a w jego ramach – z subwencji i dotacji państwowych. U największych podmiotów politycznych środki pochodzące od osób fizycznych mają drugorzędne znaczenie²⁶, co może sprzyjać alienacji dużych partii politycznych, co też wpływa na motywy poparcia społecznego dla poszczególnych partii politycznych.

Z finansowego punktu widzenia dla bytu relewantnych partii politycznych nie jest potrzebne poszukiwanie społecznego utożsamiania się z nimi dużych grup społecznych. Mogą poszukiwać sukcesu wyborczego przez samo budowanie negatywnego postrzegania konkurentów politycznych, bez potrzeby przekonywania do własnych racji i koncepcji politycznego rozwoju państwa. Innymi słowy, finansowanie partii politycznych z budżetu państwa sprawia, że partie polityczne nie muszą formułować tzw. pozytywnych programów wyborczych. Wystarczy, że uda im się przekonać, że konkurenci są jeszcze gorsi niż one.

Co się tyczy szczegółowych refleksji na tle gromadzenia środków finansowych przez komitety wyborcze, to w świetle kampanii wyborczej do Sejmu i Senatu w 2007 r. dostrzec należy stosunkowo skromne środki zebrane przez Samoobronę RP.

²⁶ Por. A. Ławniczak, *Przeszłość i teraźniejszość finansowania partii politycznych w Polsce*, (w:) *Prawne aspekty funkcjonowania partii politycznych w państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, (red.) A. Domańska, K. Skotnicki, Łódź 2003, s. 216.

Tabela 1. Źródła dochodów wybranych komitetów wyborczych w wyborach do Sejmu i Senatu w 2007 r. (w zł)

Nazwa komitetu	Przychody razem	Od osób fizycznych	Z odsetek na rachunkach bankowych	Kredyty	Z funduszy wyborczych	Pozostałe przychody	Wartość darowizn niepieniężnych i usług świadczonych nieodpłatnie
Platforma Obywatelska	30 003 178,99	0,00	143,22	0,00	30 000 000,00	26,22	3 009,55
Lewica i Demokraci	22 488 928,72	0,00	1 932,96	0,00	22 486 995,76	0,00	0,00
Liga Polskich Rodzin	5 293 146,74	0,00	1,28	0,00	5 279 627,10	0,00	13 518,36
Mniejszość Niemiecka	315 387,79	15 387,79	0,00	300 000,00	0,00	0,00	0,00
Prawo i Sprawiedliwość	28 300 065,42	0,00	65,42	0,00	28 300 000,00	0,00	0,00
Partia Kobiet	77 500,00	0,00	0,00	0,00	77 500,00	0,00	0,00
Samoobrona RP	2 377 416,48	0,00	200,75	0,00	2 377 215,73	0,00	0,00
Polska Partia Pracy	15 814,51	0,00	0,03	0,00	15 814,48	0,00	0,00
Polskie Stronnictwo Ludowe	26 039 265,46	0,00	536,90	0,00	26 037 875, 46	0,00	1 390,00
Komitet Wyborczy W. Cimoszewicza	50 100,03	50 100,03	0,03	0,00	0,00	0,00	0,00
Unia Polityki Realnej	65 000,00	0,00	0,00	0,00	65 000,00	0,00	0,00
Prawica Marka Jurka	254 739,74	254 738,50	1,24	0,00	0,00	0,00	0,00

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań finansowych komitetów wyborczych dostępnych na stronie www.pkw.gov.pl

Niecałe dwa i pół miliona złotych z Funduszu Wyborczego nie jest imponujące nie tylko w porównaniu ze środkami innych komitetów otrzymujących subwencje. Należy wziąć bowiem pod uwagę, iż w latach 2006–2007 Samoobrona otrzymała z budżetu państwa łącznie ponad dwadzieścia pięć milionów złotych subwencji (mniej więcej tyle samo, co SLD)²⁷. Powodem oszczędności Samoobrony w kampanii w 2007 r. była konieczność spłaty kredytów zaciągniętych w związku z poprzednimi wyborami, jak również uprzednie nad wyraz lekkie rozdysponowanie dotacji i subwencji. W 2007 r. banki nie chciały udzielić Samoobronie kredytów nie tylko z powodu jeszcze niespłaconych poprzednio zaciągniętych zobowiązań, które partia zamierzała spłacić z subwencji za czteroletnią kadencję, a która została skrócona, ale także z powodu słabych wyników sondażowych partii, w związku z czym obietnica spłacenia kredytu z przyszłych subwencji była obietnicą bez należytego pokrycia.

Z kredytu skorzystał natomiast Komitet Wyborczy Wyborców „Mniejszość Niemiecka”. Niemalże całość jego przychodów pochodziło z tego źródła. Kwotę trzystu tysięcy złotych kredytu uzupełniło nieco ponad piętnaście tysięcy złotych wpłacone przez osoby fizyczne.

Limitowanie przychodów

Prawodawca skrupulatnie ustala limit przychodów możliwych do pozyskania przez komitet wyborczy. Najbardziej dotyka on komitety wyborcze wyborców, gdyż to one bazują na wpłatach osób fizycznych. Te zaś są limitowane przez ustawodawcę. Podobnie jak w kampanii prezydenckiej²⁸, jedna osoba fizyczna może wpłacić kwotę jedynie w ramach ustalonej w ustawie granicy. Do niedawna przepis ten dotyczył również koalicyjnych komitetów wyborczych, dla których wpłaty osób fizycznych nie stanowiły jednak głównego źródła dochodów.

Limit wpłat od jednej osoby fizycznej na rzecz komitetu wyborczego wyborców nie może przekroczyć 15-krotności minimalnego wynagrodzenia za pracę obowiązującego w dniu poprzedzającym dzień ogłoszenia postanowienia o zarządzeniu wyborów. Wychodząc zaś naprzeciw postulatam podnoszonym przez doktrynę w szerszym zakresie niż typowi obywatele kampanię wyborczą mogą finansować sami kandydaci. Kandydat na posła, kandydat na senatora, może wpłacić na rzecz komitetu wyborczego sumę nieprzekraczającą 45-krotności minimalnego wynagrodzenia za pracę, obowiązującego w dniu poprzedzającym dzień ogłoszenia aktu o zarządzeniu wyborów. Ustalenie limitu środków pozyskiwanych od jednego darczyńcy na powyższym poziomie sprawia, że w stanie faktycznym kandydat na posła czy senatora w istotnym zakresie, choć najczęściej nie

²⁷ Państwowa Komisja Wyborcza, *Informacja o wysokości subwencji na działalność statutową, przysługujących partiom politycznym w latach 2006–2007* (http://www.pkw.gov.pl/pkw2/index.jsp?place=Lead07&news_cat_id=28&news_id=38591&layout=1&page=text).

²⁸ J. Zaleśny, *Wybory prezydenckie 2005 roku...*, s. 165.

w całości, może z własnych środków sfinansować swoją, indywidualną kampanię wyborczą²⁹. Podniesienie dla kandydatów limitu wpłacanych środków jest jedną z ważniejszych nowości wpływających na finansowanie indywidualnych kampanii wyborczych. Uwalnia kandydata od potrzeby wpłacania środków na swoją własną kampanię przez osoby trzecie i z tego powodu wpływać powinno na wzmocnienie przejrzystości dokonywanych przepływów finansowych i odgrywać istotne znaczenie dla finansowania kampanii wyborczej poszczególnych kandydatów.

Limit przychodów dotyczy również partyjnych komitetów wyborczych. Wprawdzie osoby fizyczne nie mogą wpłacać pieniędzy bezpośrednio na rachunek komitetu, ale mogą wpłacać na Fundusz Wyborczy partii. Ponadto mogą również wpłacać środki na rachunek bieżący partii. Ustalony jest limit wpłat od jednej osoby fizycznej na Fundusz Wyborczy. W ciągu jednego roku nie można wpłacić więcej niż 15-krotność minimalnego wynagrodzenia za pracę. W przypadku wpłat na rachunek bieżący ustawodawca przewidział podobny limit 15-krotności minimalnego wynagrodzenia za pracę, jednak z wyłączeniem składek członkowskich wpłacanych w wysokości nieprzekraczającej w jednym roku od jednego członka minimalnego wynagrodzenia za pracę. Partia może przekazywać pieniądze z rachunku bieżącego na Fundusz Wyborczy. Ponieważ przepisy ustawy o partiach politycznych nie zabraniają wpłacania środków zarówno na rachunek bieżący partii i Fundusz Wyborczy partii, jedna osoba może w ciągu tego samego roku wpłacić dwukrotność przewidzianego limitu³⁰. W efekcie partie mogą zbierać znacznie więcej środków od jednej osoby niż komitet wyborczy wyborców.

Warto zaznaczyć, że w przypadku gdy w ciągu jednego roku odbywają się więcej niż jedno wybory lub referendum ogólnokrajowe, limit wpłat na Fundusz Wyborczy partii zwiększa się do 25-krotności minimalnego wynagrodzenia za pracę. Przepis nie dotyczy jednak wyborów uzupełniających do Senatu oraz wyborów uzupełniających, wyborów ponownych oraz wyborów przedterminowych i nowych wyborów do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego przypadających w toku kadencji. Limit wpłat na rachunek bieżący partii, czy rachunek komitetu wyborczego wyborców lub koalicyjnego komitetu wyborczego nie ulega zmianie.

²⁹ Jest przy tym kwestią znamioną, że obywatel państwa Unii Europejskiej niebędący obywatelem polskim, który posiada tak czynne i bierne prawo wyborcze w wyborach do rad gmin i wyborach wójtów, burmistrzów, prezydentów miast i w wyborach do Parlamentu Europejskiego, nie może wpłacić jakichkolwiek środków finansowych na rzecz swego komitetu wyborczego (odpowiednio: komitetu wyborczego, z którego listy wyborczej kandyduje), co może wywoływać pytanie o wewnętrzną spójność obowiązujących regulacji prawnych, czy podmioty o podobnej cesze relewantnej są traktowane przez prawodawcę w podobny sposób.

³⁰ *Wyjaśnienia Komisarza Wyborczego przygotowane na podstawie Państwowej Komisji Wyborczej*, s. 4–5 (<http://kbw.bialystok.pl/pliki/wybory%20do%20sejmiku/wyja%C5%9Bnienia,%20komunikaty,informacje/wyja%C5%9Bnienia%20gospodarka%20finansowa.doc>).

W 2007 r. minimalne wynagrodzenie za pracę wynosiło 936,00 zł³¹, w związku z czym limit wpłat od jednej osoby fizycznej na rachunek komitetu, Fundusz Wyborczy czy rachunek bieżący partii wyniósł 14 040,00 zł. W 2007 r. kandydat mógł wpłacić na rachunek partii i Fundusz Wyborczy łącznie 28 080 zł.

Istotny w przypadku finansowania kampanii wyborczej jest zapisany w ordynacji zakaz pozyskiwania środków po dniu wyborów. Ograniczenie to limituje przychody poprzez konieczność zwracania wpłat dokonanych po terminie wyborów. Gdyby nie zakaz, mogłyby one posłużyć do uregulowania wydatków, które przecież mogły być wyższe od przychodów.

Cele wydatkowania

Komitet wyborczy może wydatkować środki finansowe jedynie na cele związane z wyborami. Ogólnym motywem wydatkowania środków przez komitet wyborczy jest ich wykorzystanie w taki sposób, aby przekonać do siebie jak najwięcej wyborców i zdobyć tym samym możliwie najwięcej głosów.

W praktyce przyjmuje się, że wydatkowane przez partyjne komitety wyborcze środki finansowe pochodzące z państwowych dotacji i subwencji są przeznaczone przede wszystkim na ogólnokrajową kampanię wyborczą komitetu wyborczego, w tym: wypracowanie strategii wyborczej komitetu wyborczego, programów i materiałów ogólnokrajowych, promowanie lidera, ewentualnie liderów danej formacji politycznej. Natomiast, co do istoty, w stanie faktycznym indywidualna kampania wyborcza kandydatów jest finansowana ze środków przez nich samodzielnie pozyskanych. Dodatkowo zarazem określony procent środków przekazywanych na rzecz poszczególnych kandydatów jest przenoszony na rzecz wydatków ogólnokrajowych i ogólnookręgowych komitetu wyborczego.

Mechanizm w znacznej mierze indywidualnego finansowania kampanii wyborczej poszczególnych kandydatów mógł nabrać na znaczeniu w kampanii wyborczej zaplanowanej na 2011 r. Wiązało się to z faktem, iż wprowadzone w lutym 2011 r. zmiany w przepisach prawa wyborczego istotnie zredukowały ogólnokrajową kampanię telewizyjną i billboardową, które dotychczas miały kluczowe znaczenie. Kampanie wyborcze największych komitetów wyborczych były kampaniami wizerunkowymi poszczególnych komitetów wyborczych rozgrywanymi w środkach masowego przekazu. Wraz z ich ograniczeniem na znaczeniu mogły nabrać kampanie indywidualne, inspirowane i prowadzone przez poszczególnych kandydatów, tj. indywidualne kampanie wyborcze w Internecie, plakatowe, ulotkowe, w prowadzone w lokalnych środkach masowego przekazu, tj. narzędzia – co do istoty – finansowane ze środków przekazanych na konto komitetu wyborczego przez poszczególnych kandydatów. Można postawić hipotezę, że jeżeli partie polityczne nie zmieniłyby struktury strumieni finansowych między wydatkami na ogólnokra-

³¹ Dz.U. z 2006 r., Nr 171, poz. 1227.

jową kampanię wyborczą a wydatkami na kampanię poszczególnych kandydatów, to ci ostatni musieliby, we własnym zakresie, zgromadzić jeszcze większe niż dotychczas środki na własną kampanię wyborczą. Tak się jednak nie stało z powodu wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 20 lipca 2011 r.³², w którym Trybunał orzekł, że analizowane regulacje prawne są niezgodne z przepisami Konstytucji RP³³.

³² Sygn. akt K 9/11.

³³ Trybunał Konstytucyjny uznał, że zakazy umieszczania w związku z wyborami plakatów i haseł o powierzchni przekraczającej określony w ustawie limit oraz rozpowszechniania odpłatnie ogłoszeń wyborczych w programach nadawców radiowych i telewizyjnych, nawet oceniane oddzielnie, niewątpliwie ograniczają zarówno wolność wyrażania swoich poglądów i rozpowszechniania informacji przez partie i komitety wyborcze, jak i wolność pozyskiwania informacji przez wyborców. Kumulacja tych zakazów potęguje jeszcze ograniczenia. Niepозbawiony racji jest przy tym argument, że tego rodzaju ograniczenia, zwłaszcza dotyczące tzw. spotów wyborczych – telewizyjnych, radiowych, mogą prowadzić do uzyskania przewagi nad opozycją parlamentarną i pozaparlamentarną w mediach elektronicznych przez partie będące przy władzy, bo partie rządzące mają na co dzień wiele okazji, aby przedstawiać w mediach, bezpłatnie, swoje dokonania i zamierzenia za pośrednictwem swych członków czy zwolenników reprezentujących różne organy i agendy państwowe.

Ograniczenia te nie wytrzymały również testu proporcjonalności na podstawie art. 31 ust. 3 Konstytucji. Nie można bowiem wskazać wartości, spośród określonych w tym przepisie, którym mogłoby zagrażać korzystanie w czasie kampanii wyborczej z wielkopowierzchniowych plakatów czy haseł lub odpłatne rozpowszechnianie wyborczych audycji radiowych lub telewizyjnych. Z pewnością zakaz ich stosowania nie jest konieczny dla zapewnienia bezpieczeństwa państwa, ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej ani wolności i praw innych osób.

Ustanowienia tych zakazów nie uzasadniały też ani ogólna klauzula porządku publicznego, ani użyte w uzasadnieniu projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy argumenty, jakoby zakazy te miały służyć „poprawie jakości prowadzonego dyskursu politycznego” oraz racjonalizowania sposobu wydatkowania środków przeznaczonych na kampanię wyborczą, pochodzących w przypadku partii głównie z dotacji budżetowych. Jeżeli *ratio legis* tych ograniczeń miałyby być zmiana sposobu wykorzystania środków finansowych na kampanię przez komitety wyborcze, to ustawodawca powinien odpowiednio zmodyfikować przepisy o finansowaniu kampanii, a nie wymuszać zmiany zachowań w tym zakresie za pomocą instrumentów ograniczających wolność słowa. Wspomniane ograniczenia dotyczą jednej z fundamentalnych wolności osobistych i politycznych i jednocześnie zasady ustrojowej, toteż uznanie ich konstytucyjności wymagałoby istnienia mocnych przesłanek, których w tej sprawie brakuje.

Trybunał orzekł, że zaskarżona ustawa regulująca problematykę prowadzenia kampanii wyborczej jest niezgodna z art. 2 Konstytucji – zasadą demokratycznego państwa prawnego z uwagi na naruszenie zasad rzetelnego procesu ustawodawczego i zasady niewprowadzania istotnych zmian do prawa wyborczego w okresie co najmniej 6 miesięcy przed terminem zarządzania wyborów. Zaskarżona ustawa zmieniająca z 3 lutego 2011 r., została uchwalona w czasie trwania *vacatio legis* kodeksu wyborczego i opublikowana zaledwie po upływie tygodnia od dnia jego publikacji.

Nagła zmiana wprowadzona zaskarżoną ustawą – zakaz wykorzystywania w kampanii wyborczej płatnych audycji wyborczych, w sytuacji gdy dotychczas były one powszechnie wykorzystywane jako bardzo skuteczna (choć skrótowa i uproszczona) forma przekazu treści programowych od komitetów wyborczych do szerokich kręgów wyborców, może oddziaływać na wynik wyborczy. W szczególności może spowodować obniżenie wyniku wyborczego tych komitetów wyborczych, które mają ograniczony dostęp do mediów, w tym publicznych, z racji nieuczestniczenia przez podmioty, które je utworzyły, w sprawowaniu władzy bądź pozostawania w opozycji.

Trybunał negatywnie ocenił również tryb pracy ustawodawczej nad zaskarżoną ustawą, a mianowicie niezwykle pośpiech, nieznaający uzasadnienia w jej materii. Pierwsze czytanie poselskiego projektu ustawy odbyło się 1 lutego 2011 r. i tego samego dnia podjęła i zakończyła pracę nad nim komisja sejmowa. Drugie czytanie odbyło się następnego dnia, a trzecie (głosowanie w Sejmie) – 3 lutego. 4 lutego ustawę rozpatrzył Senat, nie wnosząc do niej poprawek i tego samego dnia podpisał ją Prezydent, a 7 lutego (czyli w 6 dniu po pierwszym czytaniu) ustawa została opublikowana w Dzienniku Ustaw. To nadzwyczajne tempo prac nad ustawą, która dotyka między innymi istotnej wolności osobistej i politycznej, jaką jest wolność słowa, nie znajduje usprawiedliwienia w żadnych szczególnych okolicznościach sprawy. Uchwalenie

4/2011

Tabela 2. Wydatki komitetów wyborczych, które zdobyły mandaty w wyborach do Sejmu w 2007 r. (w zł)

Koszty/ Komitet	Platforma Obywatelska	Prawo i Spra- wiedliwość	Lewica i Demokraci	Polskie Stronnictwo Ludowe	„Mniejszość Niemiecka”
Zużycie materiałów i energii	17 319,57	11 737,31	33 906,08	293 742,81	46,00
Korzystanie ze środków masowego przekazu	10 995 997,74	19 300 776,38	13 203 073,81	12 575 147,10	146 746,57
Wykonanie materiałów wyborczych	5 836 147,98	4 877 095,31	10 373 561,10	9 345 074,86	32 570,91
Koszty spotkań wyborczych	845 707,62	2 599 067,28	1 046 112,72	2 799 261,20	1 610,40
Koszty podróży	277 732,01	270 937,39	89 967,11	29 593,56	0,00
Pozostałe koszty obce	31 482,09	784 299,99	1 234 952,86	2 675 285,19	25 769,90
Wynagro- dzenia i pochodne wynagrodzeń	529 505,84	441 606,74	120 027,00	902 589,88	10 487,90
Pozostałe wydatki gotówkowe	10 931 018,37	0,00	13 277,40	0,00	0,00
Wartość nieodpłatnie świadczonych usług i daro- wizn niepie- niężnych	3 009,55	0,00	0,00	1 390,00	0,00
Wydatki/ koszty razem	29 427 920,77	28 285 522,30	26 114 878,08	28 622 084,90	217 230,78

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań finansowych komitetów wyborczych dostępnych na stronie www.pkw.org.pl

ustawy w takim pośpiechu nie sprzyja namysłowi i refleksji, m.in. co do zgodności uchwalonego prawa z ustawą zasadniczą. Czasu na ocenę ustawy pod tym kątem nie miał też Prezydent, skoro podpisał ustawę w tym samym dniu, w którym została ostatecznie przyjęta przez Senat.

W konkluzji Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że podczas uchwalania zaskarżonej ustawy doszło do takich nieprawidłowości, które łącznie prowadzą do uznania jej za niezgodną z zasadą demokratycznego państwa prawnego, wyrażoną w art. 2 Konstytucji. Sygn. akt K 9/11.

Tabela 3. Wydatki komitetów wyborczych, które wystawiły listę kandydatów w wyborach do Sejmu RP w 2007 r., ale nie zdobyły żadnego mandatu (w zł)

Koszty/Komitet	Samoobrona RP	Liga Polskich Rodzin	Polska Partia Pracy	Partia Kobiet
Zużycie materiałów i energii	2 042,41	36 280,61	0,00	759,21
Korzystanie ze środków masowego przekazu	1 789 763,08	2 596 462,31	14 549,67	5 538,20
Wykonanie materiałów wyborczych	1 046 922,91	1 753 041,12	14 874,64	51 606,57
Koszty spotkań wyborczych	72 970,15	1 305 504,89	0,00	10 253,96
Koszty podróży	21 065,31	29 880,81	0,00	2 314,68
Pozostałe koszty obce	153 118,12	191 007,96	40,63	4 959,09
Wynagrodzenia i pochodne wynagrodzeń	38 800,00	217 010,00	0,00	0,00
Pozostałe wydatki gotówkowe	0,00	0,00	1 036,10	536,81
Wartość nieodpłatnie świadczonych usług i darowizn niepieniężnych	0,00	13 518,36	0,00	0,00
Wydatki/koszty razem	3 124 681,98	6 142 706,06	30 474,04	75 968,52

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań finansowych komitetów wyborczych dostępnych na stronie www.pkw.gov.pl

Tabela 4. Wydatki wybranych komitetów wyborczych, które wystawiły tylko kandydata/kandydatów do Senatu RP w wyborach w 2007 r. (w zł)

Koszty/Komitet	Prawica Marka Jurka	Cimoszewicz do Senatu	Unia Polityki Realnej
Zużycie materiałów i energii	0,00	0,00	7 947,54
Korzystanie ze środków masowego przekazu	98 199,01	0,00	18 435,25
Wykonanie materiałów wyborczych	139 108,59	46 362,33	15 057,38

4/2011

Koszty/Komitet	Prawica Marka Jurka	Cimoszewicz do Senatu	Unia Polityki Realnej
Koszty spotkań wyborczych	0,00	3 660,00	122,00
Koszty podróży	5 833,52	0,00	0,00
Pozostałe koszty obce	391,83	77,00	21 317,27
Wynagrodzenia i pochodne wynagrodzeń	11 120,00	0,00	0,00
Pozostałe wydatki gotówkowe	35,50	0,00	71,00
Wartość nieodpłatnie świadczonych usług i darowizn niepieniężnych	0,00	0,00	0,00
Wydatki/koszty razem	254 668,45	50 100,03	62 950,44

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań finansowych komitetów wyborczych dostępnych na stronie www.pkw.gov.pl

Analiza struktury wydatków komitetów wyborczych, które wystawiły listy kandydatów do Sejmu RP i Senatu RP w 2007 r., pozwala stwierdzić, że w 2007 r. najistotniejsze były wydatki ponoszone na korzystanie ze środków masowego przekazu. U wszystkich pięciu komitetów wyborczych, które przekroczyły klauzulę zaporową i uzyskały mandaty poselskie (odpowiednio: senatorskie), wydatki te stanowiły największą część wydatków ogólnych. Wśród nich prym wiodły wydatki na rozpowszechnianie swojego wizerunku w telewizji. Pozostałe grupy nośników informacji i opinii, jak dzienniki, czasopisma, radio czy Internet, miały w kampanii wyborczej 2007 charakter uzupełniający.

Przewagę w korzystaniu z nośnika telewizyjnego miały PO, PiS, LiD i PSL, gdyż jako jedyne zgłosiły kandydatów do Sejmu i Senatu i w efekcie otrzymały ponad dwa razy więcej bezpłatnego czasu antenowego niż pozostałe partie, które reklamowały się w bezpłatnych audycjach wyborczych (Samoobrona RP, LPR i PPP). Przewaga czterech wymienionych wcześniej struktur politycznych nad resztą uczestników kampanii wyborczej zaznaczyła się również w wydatkach na reklamę telewizyjną (np. ok. 9,5 mln zł PiS-u wobec ok. 2,3 mln zł LPR-u).

Oprócz komunikacji telewizyjnej, partie poświęciły również sporą część środków finansowych na wykonanie materiałów wyborczych. W przypadku komitetów zwycięskich była to jednak kwota zawsze mniejsza od kosztów kampanii telewizyjnej. Jeśli chodzi o wydatki komitetów, warto też zauważyć, że PO w rubryce sprawozdania „Pozostałe wydatki gotówkowe” umieściło niemal 11 milionów złotych, podczas gdy pozostałe komitety nie wydały w tej kategorii nic ewentualnie jakieś drobne kwoty (np. nieznacznie ponad 13 tysięcy złotych wydał LiD).

Tabela 5. Szczegółowe wydatki wybranych komitetów wyborczych, które brały udział w wyborach do Sejmu RP w 2007 r. (w zł)

	Platforma Obywatelska	Prawo Sprawiedliwość i Demokraci	Lewica i Demokraci	Polskie Stronnictwo Ludowe	Liga Polskich Rodzin	Samoobrona RP
I. Korzystanie ze środków masowego przekazu (suma)	10 955 997,74	19 300 776, 30	13 203 078,81	12 575 147,10	2 596 462,31	1 789 763,08
W tym:						
a) dzienniki, czasopisma	2 270 447,59	1 700 702,87	2 638 344,08	3 587 962,79	164 048,52	432 954,34
b) radio	549 795,67	508 486, 20	2 588 327,02	895 066,72	29 786,30	63 069,71
c) telewizja	7 745 372,42	9 461 819,45	7 310 546,49	7 803 707,30	2 352 206,76	965 302,03
d) inne	390 382,06	7 629 769,76	665 856,22	288 410,29	50 420,73	328 437,00
II. Wykonanie materiałów wyborczych (suma)	5 836 147,98	4 877 095,31	10 373 561,10	9 345 074,86	1 753 041,12	1 046 922,91
a) plakaty	7 517 355,89	2 028 058,05	7 517 355,89	6 091 468,52	241 060,87	229 344,39
b) wydawnictwa	511 251,72	0,00	511 251,72	215 218,08	0,00	259 983,98
c) ulotki	2 004 445,17	1 201 536,21	2 004 445,17	1 645 696,81	114 082,77	190 323,99
d) inne (np. plakietki)	340 508,32	1 647 501,05	340 508,72	1 392 69,45	1 397 897,48	367 270,55
Suma wydatków	29 427 920,90	28 285 522,30	26 114 878,08	28 622 084,90	6 142 706,06	3 124 681,98

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań finansowych komitetów wyborczych dostępnych na stronie www.pkw.gov.pl

4/2011

Tabela 6. Koszt uzyskania jednego głosu przez komitety wyborcze w wyborach do Sejmu RP w 2007 r.

Komitet	Wydatki razem (w złotych)	Liczba zdobytych głosów	Procent zdobytych głosów	Przybliżony koszt jednego głosu w zł
Platforma Obywatelska RP	29 427 920,77	6 701 010	41,51	4,39
Prawo i Sprawiedliwość	28 285 522,30	5 183 477	32,11	5,46
Lewica i Demokraci	26 114 878,08	2 122 981	13,15	12,30
Polskie Stronictwo Ludowe	28 622 084,90	1 437 638	8,91	19,91
Samoobrona RP	3 124 681,98	247 335	1,53	12,63
Liga Polskich Rodzin	6 142 706,06	209 171	1,30	29,37
Polska Partia Pracy	30 474,04	160 476	0,99	0,19
Partia Kobiet	75 968,52	45 121	0,28	1,68
Mniejszość Niemiecka	217 230,78	32 462	0,20	6,69
Razem	122 041 467,43	16 142 202	100	7,56^a

^a Średni koszt uzyskania jednego głosu w wyborach został policzony poprzez podzielenie sumy wydatków komitetów wyborczych przez liczbę oddanych głosów.

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań finansowych komitetów i wyników wyborów parlamentarnych dostępnych na stronie www.pkw.gov.pl

Jednym ze współczynników mierzenia efektywności przeprowadzonej kampanii wyborczej jest koszt zdobycia jednego głosu. W tym kontekście najkosztowniejszą kampanią wyborczą do Sejmu w 2007 r. zrealizował LPR. Każdy pozyskany przez niego głos kosztował 29,37 zł, przy średnim koszcie pozyskania jednego głosu w ogóle, który wyniósł ok. 7,56 zł i 4,39 zł – cenie każdego głosu oddanego na PO. Dla porównania, Polską Partię Pracy, która uzyskała podobne poparcie społeczne, co LPR, jeden głos kosztował 19 groszy, tj. 154,6 razy mniej. Obraz porażki LPR-u dopełnia fakt, iż nie tylko miał drogą kampanię wyborczą, nie zdobył żadnego mandatu, ale nawet nie przekroczył 3% progu upoważniającego do uzyskania subwencji z budżetu państwa i tym samym środków na bieżącą działalność polityczną.

Porównywalne zasoby finansowe czterech największych komitetów wyborczych (od 26,114 mln zł LiD po 29,427 mln zł PO) pozwalają przyjąć, że w kampanii parlamentarnej 2007 r. dostęp do zasobów finansowych nie był kluczowym, a przy najmniej wyłącznym, czynnikiem przesądzającym o rozkładzie społecznego popar-

cia między tymi komitetami. Kluczowe okazały się dorobek polityczny, obrona strategii kampanii i sposób jej realizacji. PO z niespełna milionem złotych więcej niż PSL, jeden pozyskany głos kosztował pięć razy mniej niż głos pozyskany przez PSL, podczas gdy w społecznej percepcji PSL jest plasowane jako partia dobrze zakorzeniona w lokalnych środowiskach, a przez to nie musząca sięgać po wyszukane środki politycznej perswazji. Tymczasem w praktyce okazało się, że jest inaczej. Można postawić hipotezę, że wyjście PSL poza naturalny elektorat własnych członków i osób działających w przestrzeni społecznej zagospodarowanej przez ludowców kosztowało partię znacznie więcej niż uzyskanie poparcia nowych sympatyków przez każdą z trzech pozostałych największych partii politycznych.

Tabela 7. Efektywność kampanii wyborczej do Sejmu RP i Senatu RP w 2007 r. w przeliczeniu na koszt uzyskania jednego mandatu (w zł)

Komitet	Ilość mandatów (Sejm i Senat)	Wydatki na kampanię łącznie	Koszt jednego mandatu
Platforma Obywatelska RP	269	29 427 920,77	ok. 109 tys.
Prawo i Sprawiedliwość	205	28 285 522,30	ok. 138 tys.
Lewica i Demokraci	53	26 114 878,08	ok. 493 tys.
Polskie Stronnictwo Ludowe	31	28 622 084,90	ok. 923 tys.
Mniejszość Niemiecka	1	217 230, 78	217 230,78
W. Cimoszewicz do Senatu	1	50 100,03	50 100,03
Samoobrona RP	–	3 124 681,98	–
Liga Polskich Rodzin	–	6 142 706,06	–

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań finansowych komitetów wyborczych oraz wyników wyborów do Sejmu RP i Senatu RP dostępnych na stronie www.pkw.gov.pl

Oprócz badania kosztów pozyskania jednego wyborcy, można także badać koszt uzyskania przez komitet wyborczy jednego mandatu. Wśród czterech ugrupowań, które zdobyły najwięcej mandatów, poziom efektywności w przeliczeniu na mandat jest podobny. Najefektywniejszą finansowo kampanią wyborczą przeprowadziła PO, natomiast najmniej efektywną – PSL. Uzyskanie jednego mandatu kosztowało PSL prawie dziewięć razy więcej niż uzyskanie mandatu przez PO.

Na podstawie wyników wyborów w 2007 r., a w ich ramach poparcia społecznego LPR-u i Samoobrony, można zobaczyć, że nawet subwencje z budżetu państwa nie muszą gwarantować zdobycia mandatów. Dają one zdolność politycznego działania, natomiast nie gwarantują uzyskania poparcia społecznego pozwalającego na współkształtowanie polityki państwa czy to na poziomie par-

lamentarny czy rządowym. Można postawić hipotezę badawczą, że w przypadku tych dwóch partii krytyczna społeczna ocena ich dotychczasowej parlamentarnej i rządowej aktywności sprawiała, że sposób realizacji kampanii wyborczej i wydatkowane w jej trakcie środki finansowe nie miały większego wpływu na uzyskany wynik wyborczy. Innymi słowy, niezależnie od wielkości wydanych środków finansowych uzyskany wynik wyborczy byłby podobny.

Limitowanie wydatków

Przykład kampanii wyborczej 2007 r. pokazuje, że subwencje i dotacje są kluczowym źródłem finansowania w Polsce tak partii politycznych, jak i kampanii parlamentarnych. Żadna z relewantnych partii politycznych nie opiera kampanii wyborczej na środkach pozyskiwanych od osób fizycznych. Odwrotnie – w każdej z nich mają one drugorzędne znaczenie. W stanie faktycznym naturalnym górnym limitem ponoszonych przez komitet wyborczy wydatków jest wysokość pozyskiwanych dotacji i subwencji z budżetu państwa.

Warto też pamiętać o limicie, który określa, ile dany komitet może wydać na reklamę. Podobnie jak w kampanii prezydenckiej³⁴, wydatki te nie mogą przekraczać 80% limitu wydatków dla danego komitetu wyborczego. W praktyce dochowanie limitu maksymalnych wydatków reklamowych nie jest problemem dla komitetów. Kwestia tym bardziej traci na znaczeniu obecnie po wprowadzeniu ograniczeń w zakresie prowadzenia płatnych audycji wyborczych oraz wielkoformatowej kampanii billboardowej.

W świetle obowiązujących przepisów prawa limitem wydatków dla komitetu są zgromadzone przez niego środki. Kampania wyborcza 2007 r. pokazała, że część komitetów wyborczych nie przywiązuje większej wagi do podporządkowania wydatków uzyskanym przychodom. Na przykład w kampanii wyborczej do Sejmu i Senatu w 2007 r. LiD wydał ponad 3,5 miliona więcej środków niż zebrał, a Polska Partia Pracy wydała prawie dwa razy więcej niż zgromadziła.

Jeśli komitet wyborczy wydał więcej niż zebrał, to jego zachowanie nie pociąga za sobą istotniejszych konsekwencji prawnych. W tego typu sytuacjach zobowiązania są regulowane ze środków własnych odpowiedniego podmiotu. Jeśli jest to komitet partii politycznej, to odpowiedzialność ponosi partia polityczna, która utworzyła komitet. W przypadku koalicyjnego komitetu wyborczego odpowiedzialność ponoszą solidarnie partie wchodzące w jej skład. W przypadku komitetu wyborczego wyborców solidarną odpowiedzialność za zobowiązania finansowe ponoszą wszystkie osoby wchodzące w skład komitetu.

³⁴ Zob. J. Zaleśny, *Wybory prezydenckie 2005 roku...*, s. 168.

Tabela 9. Poziom wydatkowania w wyborach parlamentarnych 2007 r. zgromadzonych środków przez wybrane komitety wyborcze (w zł)

Komitet	Przychody razem	Wydatki razem	Różnica
Platforma Obywatelska RP	30 003 178,99	29 427 920,77	575 258,22
Prawo i Sprawiedliwość	28 300 065,42	28 285 522,30	14 543,12
Lewica i Demokraci	22 488 928, 72	26 114 878,08	-3 625 949,36
Polskie Stronnictwo Ludowe	26 039 265,46	28 622 084,90	-2 582 819,44
Liga Polskich Rodzin	5 293 146,74	6 142 706,06	-849 559,32
Samoobrona RP	2 377 416,48	3 124 681,98	-747 265,50
Mniejszość Niemiecka	315 387,79	217 230,78	98 157,01
Polska Partia Pracy	15 814,51	30 474,04	-14 659,53
Prawica Marka Jurka	254 739,74	254 668,45	71,29
Cimoszewicz do Senatu	50 100,03	50 100,03	0,00
Unia Polityki Realnej	65 000,00	62 950,44	2 049,56

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań finansowych komitetów wyborczych dostępnych na stronie www.pkw.gov.pl

Zdolność zaciągania zobowiązań finansowych z pokampanijnym terminem płatności, co pokazał *casus* Samoobrony w kampanii parlamentarnej 2001 r., można traktować jako formę generowania fikcyjnych dodatkowych wydatków w celu uzyskania wyższej dotacji z tytułu uzyskanych mandatów. Co znamienne, ujemne saldo w sprawozdaniu finansowym komitetu nie tylko nie jest powodem do odrzucenia tego sprawozdania przez PKW, ale nawet nie jest wskazywane jako uchybienie w finansowaniu komitetu wyborczego.

Z wydatkami komitetu wiąże się również temat dotacji podmiotowej. Przysługuje ona komitetowi wyborczemu z tytułu obsadzenia mandatu parlamentarnego, bez rozróżnienia czy jest to mandat poselski czy senatorski³⁵. Jest więc to zwrot kosztów uzyskania każdego mandatu. Nie jest on jednak bezwarunkowo pełny. Z jednej strony dotacja przysługuje najwyżej do wysokości wydatków danego komitetu, ale z drugiej strony, kwota przypadającej dotacji nie może być wyższa niż średni koszt uzyskania mandatu. Oblicza się go, dzieląc przez 560 sumę wydatków ze sprawozdań wszystkich komitetów wyborczych, które uzyskały przynajmniej jeden mandat w wyborach³⁶. Wysokość dotacji przysługującej

³⁵ J. Zalesny, *Finansowanie parlamentarnej kampanii wyborczej...*, s. 148–149.

³⁶ W celu wykonania obliczeń nie uwzględnia się wydatków przekraczających limit okręgowy lub ponadokręgowy z art. 114 Ordynacji (art. 128 ust. 2).

4/2011

Tabela 10. Wysokość dotacji podmiotowej przysługująca partiom politycznym i komitetom wyborczym, które uzyskały mandat posłów i senatorów w wyborach do Sejmu RP i do Senatu RP w 2007 r.

Komitety wyborcze, partie polityczne		Liczba uzyskanych mandatów posłów i senatorów	Wydatki poniesione na kampanię wyborczą	Przysługująca dotacja podmiotowa
Partie poli- tyczne	Platforma Obywatelska RP	269	29 427 920,77	29 427 920,77
	Prawo i Sprawiedliwość	205	28 285 522,00	28 285 522,00
	Polskie Stronnictwo Ludowe	31	28 622 084,90	6 239 731,85
Koalicja wyborcza	Koalicja Lewica i Demokraci SLD+SDPL+PD+UP ^a	53	26 114 878,08	10 667 928,64
	Sojusz Lewicy Demokratycznej (69%)			7 360 870,76
	Socjaldemokracja Polska (17%)			1 813 547,87
	Partia Demokratyczna – demokraci.pl (11,5%)			1 226 811,79
	Unia Pracy (2,5%)			266 698,22
Komitety wyborcze wybor- ców	KWW „Mniejszość Niemiecka”	1	217 230,78	201 281,67
	KWW Cimoszewicz do Senatu	1	50 100,03	50 100,03
Łącznie			112 717 736,56	74 872 484,96

^a Wysokość dotacji podmiotowej przysługującej każdej z partii wchodzącej w skład koalicji LiD została ustalona w umowie zawiązującej koalicję.

Źródło: Informacja Krajowego Biura Wyborczego; wysokość dotacji podmiotowej za uzyskany mandat wyniosła 201 281,67 zł.

komitetowi to po prostu iloczyn średniego kosztu uzyskania mandatu przez liczbę uzyskanych mandatów. W związku z tym, że dotacja nie może być wyższa niż wydatki komitetu, w przypadku gdy komitet wydał na jeden mandat mniej niż wynosi średnia, to dostanie tyle, ile wydał. Jeśli natomiast wydatki przekroczyły tę średnią, dostanie tylko tyle, ile wynosi średnia³⁷. W przypadku koalicji wyborczych dotację dzieli się pomiędzy partie wchodzące w jej skład, ale tylko w pro-

³⁷ J. Zaleśny, *Finansowanie parlamentarnej kampanii wyborczej...*, s. 149.

porcjach ustalonych w umowie zawiązującej koalicję i nie może być ta proporcja zmieniona bez względu na wynik wyborów.

W 2007 roku kandydaci wchodzącej w skład koalicji LiD Unii Pracy nie zdobyli ani jednego mandatu, a mimo to Unia Pracy otrzymała dotację podmiotową, a także uzyskała prawo do otrzymywania subwencji³⁸, mimo iż ani złotówka z Funduszu Wyborczego Unii Pracy nie zasiła rachunku komitetu LiD.

W 2007 pełny zwrot kosztów poniesionej kampanii przysługiwał Platformie Obywatelskiej, Prawu i Sprawiedliwości oraz komitetowi Włodzimierza Cimoszewicza do Senatu. Niemal pełny zwrot uzyskała również Mniejszość Niemiecka, która wydała tylko nieznacznie ponad 15 tysięcy ponad dotację podmiotową. Natomiast w zestawieniu przysługującej dotacji w stosunku do wydatków można zobaczyć, jakim kosztem PSL osiągnęło sukces wyborczy. Uzyskało zwrot niewiele ponad sześciu milionów złotych z niemal trzydziestu, które wydało.

Obowiązek sprawozdawczy jako wyraz jawności finansowania parlamentarnej kampanii wyborczej

Sprawozdanie finansowe

W ramach realizacji zasady jawności finansowania kampanii wyborczej pełnomocnik finansowy komitetu wyborczego sporządza sprawozdanie finansowe o wpływach, wydatkach i zobowiązaniach finansowych komitetu. W sposób szczegółowy ujmuje w nim źródła przychodów i sposób wydatkowania zgromadzonych środków. Sprawozdanie finansowe jest składane wraz z opinią biegłego rewidenta i raportem zwanym „sprawozdaniem wyborczym”, w którym to biegły sprawdza zgodność zawartych w sprawozdaniu informacji z przedstawioną mu dokumentacją. Zewnętrzna kontrola nad sprawozdaniem wykonana przez podmiot profesjonalny, jakim jest biegły rewident, jest formalną gwarancją prawidłowości oceny gospodarki finansowej komitetów wyborczych. Opinii biegłego rewidenta i raportu nie sporządza się, jeżeli pełnomocnik finansowy, w terminie 30 dni od dnia wyborów, zawiadomi właściwy organ wyborczy, że komitet wyborczy nie miał przychodów, nie poniósł wydatków ani nie ma zobowiązań finansowych.

Złożenie sprawozdania finansowego jest obowiązkiem jego pełnomocnika finansowego. Musi nastąpić w terminie ustawowo określonym, tj. w ciągu trzech miesięcy od dnia wyborów. Warto nadmienić, iż komitety, które zgłaszały chęć złożenia listy w wyborach do Sejmu RP czy wystawienia kandydatów w wyborach do Senatu RP, ale tego nie zrobiły bądź nie zdołały ich zarejestrować ze względu

³⁸ Informacja o wysokości subwencji przysługującej na działalność statutową przysługujących partiom politycznym w latach 2008–2010 (http://www.pkw.gov.pl/pkw2/index.jsp?place=Lead07&news_cat_id=28&news_id=38849&layout=1&page=text).

na niewystarczającą liczbę podpisów, również są zobowiązane do złożenia sprawozdań finansowych.

Jeśli pełnomocnik finansowy komitetu nie złoży sprawozdania w terminie, grozi mu grzywna, kara ograniczenia wolności albo kara pozbawienia wolności do lat 2. Praktyka pokazuje jednak, że kary za zaniechanie działania zwykle się nie wymierza. Prokuratura najczęściej umarza postępowanie ze względu na znikomą szkodliwość społeczną czynu³⁹.

W praktyce negatywne konsekwencje niezłożenia sprawozdania finansowego mają znaczenie jedynie dla partii politycznych uzyskujących prawo do subwencji i dotacji, odpowiednio – dla komitetów wyborczych wyborców nabywających prawo do dotacji. W razie bowiem niezłożenia w terminie sprawozdania wyborczego przepada prawo do dotacji oraz prawo do subwencji, co sprawia, że wszystkie komitety, które uzyskują prawo do dotacji czy subwencji, składają sprawozdania w terminie. Tak było też po wyborach parlamentarnych w 2007 r. Wszystkie komitety, które uzyskały prawo do dotacji, złożyły sprawozdania w ustawowym terminie. Łącznie 39 komitetów złożyło sprawozdania w ustawowym terminie. Jednak 8 z 52 komitetów złożyło sprawozdania po wyznaczonym terminie⁴⁰. Natomiast cztery komitety w ogóle nie złożyły sprawozdań⁴¹. Trzeba jednak zaznaczyć, że komitety, które nie złożyły sprawozdań, nie wystawiły list kandydatów w wyborach do Sejmu RP ani kandydatów w wyborach do Senatu RP.

Kontrola finansowania parlamentarnej kampanii wyborczej

Gospodarka finansowa komitetu wyborczego podlega kontroli. Fakt jej kontrolowania jest związany z realizacją zasady publicznej kontroli sposobów finansowania kampanii wyborczych⁴². Samo sporządzenie sprawozdania miałyby się z celem, gdyby nie było ono później weryfikowane przez odpowiednie organy państwa, jak również nie podlegało społecznej kontroli, przy czym ta ostatnia, jako rozproszona i potencjalnie angażująca różne podmioty, jest niemniej ważna niż kontrola zinstytucjonalizowana.

Komitet nie ma wpływu na wybór rewidenta, co ma wykluczyć sytuację, w której komitet wybiera „zaprzyjaźnionego” rewidenta, mającego za zadanie uwiarygodnić operacje finansowe przeprowadzone przez komitet. Aby nie zachodziły

³⁹ L. Dorn, *Finansowanie działalności politycznej w Polsce. Obecna praktyka i jej reforma*, (w:) *Finansowanie polityki. Wybory, pieniądze, partie polityczne*, (red.) M. Walecki, Warszawa 2000, s. 143.

⁴⁰ Były to komitety wyborcze partii: Narodowego Odrodzenia Polski, Przymierza dla Polski, Samoobrony Patriotycznej, Stronnictwa Ludowego „Ojcowizna”, Wiernych Polsce oraz komitety wyborcze wyborców: „Autonomia dla Ziemi Górnośląskiej”, Macieja Płażyńskiego oraz Prawicy Marka Jurka. M.P. Nr 12, poz. 123.

⁴¹ Były to komitety wyborcze partii: Partii Rozwoju oraz komitety wyborcze wyborców: Krzysztofa Rutkowskiego, „Mniej podatków” i Pro Vita Et Patria. M.P. Nr 12, poz. 123.

⁴² J. Juchniewicz, *Finansowanie kampanii wyborczych...*, s. 72.

wątpliwości co do przesłanek, którymi kierował się biegły rewident sporządzając raport, rewidenta wybiera Państwowa Komisja Wyborcza, zarazem, aby uchronić się przed arbitralnością z jej strony, czyni to spośród kandydatów zgłoszonych przez Krajową Radę Biegłych Rewidentów.

Wyznaczeni przez PKW rewidentci porównują sprawozdanie finansowe komitetu ze stanem faktycznym, czy zostały one przedstawione rzetelnie oraz czy dane operacje finansowe zostały wykonane zgodnie z obowiązującym prawem. Efektami działań rewidenta są sporządzane przez niego opinia i raport.

W opinii rewident stwierdza, czy dane sprawozdanie zostało sporządzone na podstawie prawidłowo prowadzonych ksiąg rachunkowych zgodnie z zasadami rachunkowości, czy jest zgodne z przepisami obowiązującymi komitet wyborczy. W opinii muszą zostać zawarte ewentualne zastrzeżenia dotyczące działalności danej jednostki, ze wskazaniem na naruszone przepisy. Rewident może też wyjaśnić, dlaczego nie mógł wyrazić opinii na temat sprawozdania. Z kolei w raporcie biegły rewident dokonuje szczegółowej analizy gospodarki finansowej komitetu wyborczego.

Opinia i raport rewidenta mają znaczenie pomocnicze dla PKW. Badając sprawozdanie, może ona zlecać dodatkowe ekspertyzy i opinie, może też żądać od organów państwa niezbędnej pomocy. W przypadku wątpliwości dotyczących prawidłowości sprawozdania, PKW może wezwać komitet wyborczy do usunięcia wad lub udzielenia wyjaśnień w określonym terminie.

Przyjęcie/odrzućenie sprawozdania finansowego przez Państwową Komisję Wyborczą

Sprawozdanie finansowe komitetu wyborczego podlega ocenie PKW. Jej efektem jest decyzja o przyjęciu bądź odrzuceniu sprawozdania. PKW podejmuje ją w ciągu sześciu miesięcy od dnia złożenia sprawozdania (co oznacza wydłużenie terminu o dwa miesiące, w porównaniu ze stanem prawnym poprzednio obowiązującym). PKW może przyjąć sprawozdanie bez zastrzeżeń, przyjąć sprawozdanie, wskazując na jego uchybienia lub odrzucić sprawozdanie.

Prawodawca dokładnie określa sytuacje, kiedy PKW musi odrzucić sprawozdanie komitetu. Dzieje się tak, gdy PKW stwierdzi, że komitet pozyskiwał środki na cele niezwiązane z wyborami, pozyskiwał środki przed dniem przyjęcia przez właściwy organ wyborczy zawiadomienia o utworzeniu komitetu, pozyskiwał środki po dniu wyborów, czy wydatkował je po złożeniu sprawozdania wyborczego. Odrzucenie sprawozdania ma miejsce również w przypadku przekroczenia limitów wydatków, przyjmowania środków od nieuprawnionych podmiotów, organizowania zbiórek publicznych, z powodu przyjęcia środków spoza Funduszu Wyborczego przez komitet partii politycznej. W przypadku naruszenia innych przepisów sprawozdanie zostaje przyjęte ze wskazaniem na uchybienia. Godne odnotowania jest też to, że sfałszowanie dokumentacji finansowej nie jest powo-

dem odrzucenia sprawozdania. Ta luka pozostawia więc możliwość zawyżania wydatków, co w efekcie zwiększałoby ewentualną dotację⁴³.

O przyjęciu lub odrzuceniu sprawozdania nie decyduje więc ilość uchybień czy subiektywna ocena PKW co do wagi naruszonego przepisu, czy wysokość kwoty, której dotyczy naruszenie. Znaczenie przesądzające ma samo wystąpienie zdarzenia prawnie zabronionego, bez względu na ocenę jego charakteru ze strony PKW czy w ramach postępowania kontrolnego – Sądu Najwyższego.

W świetle praktyki typowe powody odrzucenia sprawozdania finansowego komitetu wyborczego to:

- 1) przyjęcie środków finansowych spoza Funduszu Wyborczego partii politycznej,
- 2) pozyskanie środków finansowych przez komitet po dniu wyborów,
- 3) wydatkowanie środków na inne cele niż wyborcze,
- 4) złożenie sprawozdania finansowego z naruszeniem terminu ustawowego.

Formalnoprawną gwarancją prawidłowości oceny sprawozdania finansowego przeprowadzonej przez PKW jest sądowa kontrola podejmowanych przez nią decyzji. W przypadku odrzucenia sprawozdania pełnomocnik finansowy komitetu może, w ciągu 14 dni od doręczenia decyzji o odrzuceniu sprawozdania, odwołać się od niej poprzez wniesienie skargi do Sądu Najwyższego. Sąd Najwyższy w składzie siedmioosobowym, w postępowaniu nieprocesowym, w ciągu 60 dni podejmuje uchwałę w sprawie. Jest ona ostateczna i wiążąca. W przypadku uznania zasadności skargi, PKW musi niezwłocznie przyjąć sprawozdanie komitetu.

Po październikowych wyborach 2007 r. do złożenia sprawozdania wyborczego zobowiązane były 52 komitety wyborcze⁴⁴. Spośród nich sprawozdania wyborczego nie złożyły 4 komitety⁴⁵. Bez zastrzeżeń PKW przyjęła sprawozdania 31 komitetów wyborczych; ze wskazaniem uchybień przyjęła sprawozdania 11 komitetów wyborczych, zaś 6 sprawozdań odrzuciła⁴⁶.

Tabela 11. Wykaz komitetów wyborczych, których sprawozdania wyborcze zostały 19 maja 2008 r. przyjęte bez zastrzeżeń

Lp.	Nazwa komitetu wyborczego
1	Komitet Wyborczy Demokratycznej Partii Lewicy
2	Komitet Wyborczy Konfederacji Polski Niepodległej
3	Komitet Wyborczy Krajowej Partii Emerytów i Rencistów

⁴³ J. Zaleśny, *Finansowanie parlamentarnej kampanii wyborczej...*, s. 147.

⁴⁴ M.P. z 2008 r. Nr 40, poz. 359.

⁴⁵ Były to niewielkie komitety wyborcze: 1) Komitet Wyborczy Partii Rozwoju, 2) Komitet Wyborczy Wyborców Krzysztofa Rutkowskiego, 3) Komitet Wyborczy Wyborców „Mniej podatków” oraz 4) Komitet Wyborczy Wyborców Pro Vita Et Patria.

⁴⁶ Zob. *Komunikat Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 19 maja 2008 r. o przyjętych i odrzuconych sprawozdaniach wyborczych komitetów wyborczych uczestniczących w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, przeprowadzonych w dniu 21 października 2007 r.* (http://www.pkw.gov.pl/pkw2/index.jsp?place=Lead07&news_cat_id=21789&news_id=38582&layout=1&page=text).

Lp.	Nazwa komitetu wyborczego
4	Komitet Wyborczy Lewica i Demokraci
5	Komitet Wyborczy Partii Kobiet
6	Komitet Wyborczy Platformy Obywatelskiej Rzeczypospolitej Polskiej
7	Komitet Wyborczy Polskiego Stronnictwa Ludowego
8	Komitet Wyborczy Polskiej Partii Pracy
9	Komitet Wyborczy Polskiej Partii Socjalistycznej
10	Komitet Wyborczy Polskiej Wspólnoty Narodowej
11	Komitet Wyborczy Prawa i Sprawiedliwości
12	Komitet Wyborczy RACJI Polskiej Lewicy
13	Komitet Wyborczy Samoobrony Rzeczypospolitej Polskiej
14	Komitet Wyborczy Unii Lewicy III RP
15	Komitet Wyborczy Unii Polityki Realnej
16	Komitet Wyborczy Zielonych 2004
17	Komitet Wyborczy Związku Słowiańskiego
18	Koalicyjny Komitet Wyborczy Lewica i Demokraci
19	Komitet Wyborczy Wyborców „Mniej podatków!”
20	Komitet Wyborczy Wyborców „Mniejszość Niemiecka”
21	Komitet Wyborczy Wyborców „Piast”
22	Komitet Wyborczy Wyborców „Wierzbicki Naszym Senatorem”
23	Komitet Wyborczy Wyborców Bóg – Honor – Ojczyzna
24	Komitet Wyborczy Wyborców Cimoszewicz do Senatu
25	Komitet Wyborczy Wyborców Czesława Fiedorowicza
26	Komitet Wyborczy Wyborców Dariusza Jedliny
27	Komitet Wyborczy Wyborców Konrada Głębockiego
28	Komitet Wyborczy Wyborców Lubelszczyzna
29	Komitet Wyborczy Wyborców Przeciw Korupcji
30	Komitet Wyborczy Wyborców Przyszłość
31	Komitet Wyborczy Wyborców Ryszarda Galli

Źródło: *Komunikat Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 19 maja 2008 r. o przyjętych i odrzuconych sprawozdaniach wyborczych komitetów wyborczych uczestniczących w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, przeprowadzonych w dniu 21 października 2007 r.* (http://www.pkw.gov.pl/pkw2/index.jsp?place=Le-ad07&news_cat_id=21789&news_id=38582&layout=1&page=text).

4/2011

Tabela 12. Wykaz komitetów wyborczych, których sprawozdania wyborcze zostały 19 maja 2008 r. przyjęte ze wskazaniem uchybień

Lp.	Nazwa komitetu wyborczego	Wskazane uchybienie
1	Komitet Wyborczy Ligii Polskich Rodzin	Nieuwzględnienie w sprawozdaniu wyborczym wszystkich nieuregulowanych zobowiązań komitetu wyborczego
2	Komitet Wyborczy Narodowego Odrodzenia Polski	Przedłożenie PKW sprawozdania wyborczego z naruszeniem terminu ustawowego
3	Komitet Wyborczy Samoobrony Patriotycznej	Przedłożenie PKW sprawozdania wyborczego z naruszeniem terminu ustawowego
4	Komitet Wyborczy Stronnictwa Ludowego „OJCOWIZNA”	Przedłożenie PKW sprawozdania wyborczego z naruszeniem terminu ustawowego
5	Komitet Wyborczy Wierni Polsce	Przedłożenie PKW sprawozdania wyborczego z naruszeniem terminu ustawowego
6	Komitet Wyborczy Wyborców „Autonomia dla Ziemi Górnośląskiej”	Przedłożenie PKW sprawozdania wyborczego z naruszeniem terminu ustawowego oraz przyjęcie przez Komitet Wyborczy środków finansowych w formie wpłaty gotówki
7	Komitet Wyborczy Wyborców Jacka Bąbki	Przyjęcie przez Komitet Wyborczy środków finansowych w formie wpłaty gotówki oraz przyjęcie pożyczki od osoby fizycznej
8	Komitet Wyborczy Wyborców Lasecki	Przekazanie nadwyżki pozyskanych środków nad poniesionymi wydatkami na rzecz podmiotu niebędącego instytucją charytatywną
9	Komitet Wyborczy Wyborców Macieja Płażyńskiego	Przedłożenie PKW sprawozdania wyborczego z naruszeniem terminu ustawowego
10	Komitet Wyborczy Wyborców Niezależnego Kandydata Na Senatorka Jana Kurpa	Przyjęcie przez Komitet Wyborczy środków finansowych w formie wpłaty gotówki
11	Komitet Wyborczy Wyborców Prawicy Marka Jurka	Przedłożenie PKW sprawozdania wyborczego z naruszeniem terminu ustawowego

Źródło: *Komunikat Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 19 maja 2008 r...*

Tabela 13. Wykaz komitetów wyborczych, których sprawozdania wyborcze zostały 19 maja 2008 r. odrzucone

Lp.	Nazwa komitetu wyborczego	Powód odrzucenia sprawozdania finansowego
1	Komitet Wyborczy Konfederacji Polski Niepodległej – Obozu Patriotycznego	Pozyskanie przez komitet wyborczy partii politycznej środków finansowych pochodzących z innego źródła, niż Fundusz Wyborczy tej partii
2	Komitet Wyborczy Nowej Wizji Polski	Pozyskanie przez komitet wyborczy partii politycznej środków finansowych pochodzących z innego źródła, niż Fundusz Wyborczy tej partii
3	Komitet Wyborczy Obrony Narodu Polskiego	Pozyskanie przez komitet wyborczy partii politycznej środków finansowych pochodzących z innego źródła, niż Fundusz Wyborczy tej partii
4	Komitet Wyborczy Przymierze dla Polski	Pozyskanie przez komitet wyborczy środków finansowych po dniu wyborów
5	Komitet Wyborczy Wyborców Jarosława Puściana „Dla rozwoju i współpracy”	Pozyskanie przez komitet wyborczy środków finansowych po dniu wyborów
6	Komitet Wyborczy Wyborców Rzewuski Zbigniew Jan „Zgoda i Rozwój”	Pozyskanie przez komitet wyborczy środków finansowych po dniu wyborów

Źródło: Komunikat Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 19 maja 2008 r....

Tabela 14. Uchybienia, które wystąpiły wśród komitetów biorących udział w wyborach w 2007 r., których sprawozdania zostały przyjęte ze wskazaniem na uchybienia

Rodzaj uchybienia	Ilość wystąpień
Złożenie sprawozdania z naruszeniem terminu ustawowego	7
Przyjęcie przez komitet wyborczy środków finansowych w formie wpłaty gotówki	3
Nieuwzględnienie w sprawozdaniu wyborczym wszystkich nieuregulowanych zobowiązań komitetu	1
Przekazanie nadwyżki pozyskanych środków nad poniesionymi wydatkami na rzecz podmiotu niebędącego instytucją charytatywną	1
Przyjęcie pożyczki od osoby fizycznej	1
Wskazanych uchybień łącznie	13

Źródło: opracowanie własne na podstawie komunikatu PKW, M.P. z 2008 r. Nr 40, poz. 359.

4/2011

Tabela 15. Naruszenia przepisów, które były powodem odrzucenia sprawozdań komitetów biorących udział w wyborach w 2007 r.

Rodzaj naruszenia	Ilość wystąpień
Przyjęcie przez komitet partii politycznej środków finansowych z innego źródła niż Fundusz Wyborczy tej partii	3
Pozyskanie środków finansowych przez komitet po dniu wyborów	3
Wskazanych uchybień łącznie	6

Źródło: opracowanie własne na podstawie komunikatu PKW, M.P. z 2008 r. Nr 40, poz. 359.

PKW odrzuciła sprawozdania sześciu komitetów wyborczych biorących udział w wyborach w 2007 r. Za przyjęcie środków spoza Funduszu Wyborczego partii odrzucono sprawozdania komitetów wyborczych: Konfederacji Polski Niepodległej – Obozu Patriotycznego, Nowej Wizji Polski oraz Obrony Narodu Polskiego. Natomiast za pozyskanie środków finansowych przez komitet po dniu wyborów odrzucono sprawozdania komitetów wyborczych: Przymierze dla Polski, KWW Jarosława Puściana „Dla rozwoju i współpracy” i KWW Rzewuski Zbigniew Jan „Zgoda i Rozwój”. Dodatkowo, komitet wyborczy Przymierze dla Polski złożył sprawozdanie z naruszeniem terminu ustawowego.

Uchybienia stwierdzone przez PKW, jak i odrzucone sprawozdania komitetów, nie miały ostatecznie większych konsekwencji dla komitetów. W przypadku odrzucenia sprawozdania sankcją dla komitetu jest zmniejszenie dotacji i subwencji, natomiast uchybienia wskazano w sprawozdaniach komitetów, które nie uzyskały prawa ani do dotacji, ani do subwencji.

Zgodnie z przepisami Ordynacji wyborczej, w przypadku odrzucenia sprawozdania wyborczego, dotacja zostaje zmniejszona o trzykrotność wartości środków, które zostały pozyskane z naruszeniem przepisów. W takich samych proporcjach zostaje pomniejszona subwencja. Na kanwie *casusu* PSL, które ze względu na nieprzyjęcie sprawozdania finansowego utraciło prawo do całej dotacji i subwencji, wprowadzono regulację, że ani subwencja, ani dotacja nie może zostać zmniejszona o więcej niż 75% wysokości, co jest gwarancją stałego finansowania partii politycznych, bez względu na prawidłowość wypełnianych przez nie obowiązków finansowo-sprawozdawczych. Partie zagwarantowały sobie, że nagle ich sytuacja finansowa nie ulegnie radykalnemu załamaniu⁴⁷. Pozostaje natomiast pytanie, dlaczego w przypadku istotnego naruszenia przepisów prawa komitet wyborczy nie straci całości subwencji i dotacji, gdy traci je w przypadku spóźnienia się ze złożeniem sprawozdania, nawet poprawnego.

⁴⁷ Por. B. Michalak, *Nadzór i kontrola państwa nad finansowaniem polityki*, (w:) M. Chmaj (red.), *Finansowanie polityki w Polsce...*, s. 213.

Subwencję z budżetu państwa na działalność może otrzymać tylko ta partia polityczna, która w ostatnich wyborach do Sejmu została poparta przez co najmniej 3% głosów ogólnej liczby wyborców (jako samodzielny komitet) lub koalicja, w skład której partia weszła, otrzymała co najmniej 6% głosów ogólnej liczby wyborców. W drugim przypadku subwencja jest odgórnie dzielona nie w sposób proporcjonalny do liczby mandatów uzyskanych przez poszczególne partie, ale w sposób przewidziany w umowie koalicyjnej zawiązanej przez partie. W przypadku nieuwzględnienia w umowie podziału subwencji, koalicja traci do niej prawo. Subwencja przysługuje zgodnie z umową koalicyjną bez względu na ewentualny rozpad koalicji.

Subwencję, jaka przysługuje danej partii lub koalicji wyborczej, ustala się na zasadzie regresji, odpowiednio do łącznej liczby głosów ważnych oddanych na listy partii lub koalicji. Ustawa różnicuje koszt głosu w zależności od przedziału procentowego. Im wyższy jest przedział, tym wartość pieniężna głosu jest niższa.

Tabela 16. Wysokość kwoty za jeden zdobyty głos w wyborach do Sejmu w 2007 r. w odpowiednim przedziale procentowym

Wiersz	Głosy ważne oddane w całym kraju łącznie na listy okręgowe kandydatów na posłów danej partii politycznej albo koalicji wyborczej w rozbiciu odpowiednio dla każdego przedziału		Wysokość kwoty za jeden głos (w złotych)
	procent	Liczba głosów	
1	Do 5%		10
2	Powyżej 5% do 10%		8
3	Powyżej 10% do 20%		7
4	Powyżej 20% do 30%		4
5	Powyżej 30%		1,5

Źródło: ustawa o partiach politycznych, Dz.U. z 1997 r., Nr 98, poz. 604 ze zm.

Wysokość subwencji dla partii politycznych zmieniono w grudniu 2010 r.⁴⁸ o blisko połowę w stosunku do 2007 r.⁴⁹ W związku z tym kwota subwencji dla partii, które uzyskały ją w 2007 r. została obniżona na rok 2011 o blisko połowę. Wcześniej, w 2008 r., minister finansów wydał rozporządzenie podwyższające kwotę subwencji o 6,5%⁵⁰ – zgodnie z art. 29 ust. 6 ustawy o partiach politycznych, który przewiduje możliwość takiej podwyżki w przypadku wzrostu wskaźnika cen towarów i usług ogółem o ponad 5%, w stopniu odpowiadającym wzrostowi tych cen.

⁴⁸ Dz.U. z 2010 r., Nr 254, poz. 1702.

⁴⁹ Kwoty zostały zmienione odpowiednio: do 5% z 10 zł na 5,77 zł; dla 5–10% z 8 zł na 4,61; dla 10–20% z 7 na 4,04; dla 20–30% z 4 zł na 2,31 zł, dla 30% z 1,5 zł a 0,87 zł.

⁵⁰ Dz.U. z 2008 r., Nr 207, poz. 1301.

4/2011

Tabela 17. Wysokość subwencji na działalność statutową przysługujących partiom politycznym w latach 2008-2011 (w zł)

Nazwa partii	Wysokość subwencji za 2008 r.	Wysokość subwencji za 2009 r.	Wysokość subwencji za 2010 r.	Przewidywana wysokość subwencji za 2011 r.	Przewidywana łączna suma subwencji za lata 2008–2011
Platforma Obywatelska Rzeczypospolitej Polskiej	37 966 470,31	40 430 797,40	40 430 797,40	20 244 868,20	139 072 933,31
Prawo i Sprawiedliwość	35 508 066,85	37 805 465,31	37 805 465,31	18 924 614,49	130 043 611,96
Polskie Stronnictwo Ludowe	14 201 375,95	15 119 448,77	15 119 448,77	7 563 759,94	52 004 033,43
Sojusz Lewicy Demokratycznej*	13 515 020,02	14 388 733,69	14 388 733,69	7 198 906,60	49 491 394,00
Socjaldemokracja Polska*	3 329 787,54	3 545 050,33	3 545 050,33	0,00	10 419 888,20
Partia Demokratyczna – demokraci.pl*	2 252 503,34	2 398 122,29	2 398 122,29	1 199 817, 77	7 048 747,92
Unia Pracy*	489 674,64	521 330,94	521 330,94	260 829,95	1 793 166,47
Łącznie	107 262 898,65	114 208 948,73	114 208 948,73	54 192 979,18	389 873 775,29

* Partie wchodzące w skład koalicji LiD.

Źródło: opracowanie własne na podstawie informacji Krajowego Biura Wyborczego⁵¹.

Platforma Obywatelska jako partia, która w 2007 r. wygrała wybory do Sejmu, otrzymała największą roczną subwencję. Niewiele mniej uzyskał PiS. Dzięki zasadzie degresji wartości głosów różnica w finansowaniu z budżetu państwa między nimi a PSL-em, czy SLD nie jest aż tak duża, jak mogłaby być w przypadku równej wartości każdego głosu. Subwencja dla Lewicy i Demokratów została podzielona pomiędzy partie wchodzące w jej skład – SLD, SdPi, PD i UP – zgodnie z proporcjami ustalonymi w umowie koalicyjnej. Subwencja została podzielona identycznie jak dotacja – 69% dla SLD, 17% dla SdPi, 11,5% dla PD i 2,5%

⁵¹ Informacja o wysokości subwencji na działalność statutową przysługujących partiom politycznym w latach 2008–2011 (http://www.pkw.gov.pl/pkw2/index.jsp?place=Lead07&news_cat_id=28&news_id=38849&layout=1&page=text).

dla UP. Tym samym UP była po wyborach 2007 r. jedyną partią, która nie miała w parlamencie swojego przedstawiciela, ale otrzymywała subwencję. W związku z odrzuceniem sprawozdania finansowego SdPI za rok 2009 partia ta straciła prawo do uzyskiwania subwencji przez kolejne trzy lata (a *de facto* do końca kadencji Sejmu). Sprawozdanie SdPI-u zostało odrzucone ze względu na rozliczenia pomiędzy partią a osobami, które kupowały dla niej rzeczy, np. artykuły biurowe. Partia zwracała im pieniądze, ale dopiero po jakimś czasie, co zostało potraktowane jako udzielenie partii pożyczki – a zgodnie z prawem jest to zabronione. SdPI było wprawdzie częścią koalicji LiD, ale odrzucenie sprawozdania finansowego partii wchodzącej w skład koalicji nie wpływa na subwencje dla pozostałych partii wchodzących w jej skład.

Z tytułu pobierania subwencji z budżetu państwa każdego roku partia musi składać informację o źródłach pozyskanych środków finansowych. Podobnie jak w postępowaniu wyborczym jest ona składana PKW wraz z opinią i raportem biegłego rewidenta. W ciągu 4 miesięcy od złożenia informacji PKW – podobnie jak w przypadku sprawozdań komitetów wyborczych – może przyjąć informację, przyjąć ze wskazaniem uchybień bądź odrzucić. Od odrzucenia informacji przysługuje odwołanie do Sądu Najwyższego. W przypadku niezłożenia przez partię informacji w terminie bądź odrzucenia informacji, partia traci prawo do pobierania subwencji, ale tylko przez najbliższy rok.

Przyjęcie sprawozdania finansowego komitetu wyborczego jest więc zwieńczeniem kampanii dla komitetów wyborczych wyborców, natomiast dla komitetów partii politycznych oraz partii tworzących koalicję partii politycznych, które zdobyły mandaty lub choćby prawo do subwencji, jest początkiem zarządzania środkami finansowymi, płynącymi z budżetu państwa, w sposób, który zapewni ich stałe źródło finansowania przynajmniej do czasu kolejnych wyborów parlamentarnych.

Sądowa kontrola nad finansowaniem kampanii wyborczej

Fundamentem kontroli finansowania kampanii wyborczej jest jej przeprowadzanie przez podmiot profesjonalny, jakim jest Państwowa Komisja Wyborcza, ale zarazem w procedurze gwarantującej odniesienie się do występującym niejasności, jak również chroniącej przed arbitralnością w ocenie działań komitetu wyborczego. W związku z powyższym od decyzji PKW podmiot kontrolowany można się odwołać do organu niezależnego – Sądu Najwyższego. Możliwość odwołania się od decyzji Państwowej Komisji Wyborczej, samej w sobie złożonej z osób o statusie sędziowskim, do organu sądowego, ma zapewnić najwyższy poziom rzetelnego i obiektywnego ocenienia gospodarki finansowej komitetów wyborczych, wolny od ryzyka popełnienia błędu.

4/2011

Przy okazji wyborów w 2007 r. wystąpiło kilka sytuacji, w których zgodnie z ustawą należało zasądzić przepadek korzyści. Dotyczyły one komitetów, które nie zdobyły mandatów.

Tabela 18. Przepadek korzyści po wyborach parlamentarnych w 2007 r.

Komitet wyborczy	Kwota podlegająca przepadkowi (w zł)	Naruszenie z artykułu	Uwagi
KWW „Autonomia dla Ziemi Górnośląskiej”	250,00	113 ust. 2	Wpłata w formie gotówki, niezwrócona, z kwoty pokryto zobowiązanie
KWW Jacka Bąbki	2 900,00	113 ust. 2	Wpłata własna kandydata, niezwrócona
KW Konfederacji Polski Niepodległej – Obozu Patriotycznego	1 600,00	111 ust. 1	Rewident stwierdził, że w związku z niewystarczającą dokumentacją nie był w stanie wyrazić opinii o sprawozdaniu. Rodzaj naruszenia jest opisany na stronie internetowej PKW
KW Nowej Wizji Polski	22 500,00	111 ust. 1	Wpłaty od osób fizycznych, niezwrócone
KW Obrony Narodu Polskiego	19 000,00	111 ust. 1	Wpłaty od osób fizycznych, niezwrócone
KW Przymierze dla Polski	9 700,00	110 ust. 4 pkt 1	Środki pozyskane z odpowiedniego źródła (Funduszu Wyborczego), ale po dniu wyborów
KWW Rzewuski Zbigniew Jan „Zgoda i Rozwój”	7035,40	110 ust. 4 pkt 1	Środki pozyskane po dniu wyborów
KWW Jarosława Puściana „Dla Rozwoju i Współpracy”	912,50	110 ust. 4 pkt. 1	Środki pozyskane po dniu wyborów

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań finansowych komitetów wyborczych dostępnych na stronie pkw.gov.pl

W 2007 r. przepadek środków finansowych dotyczył małych komitetów wyborczych i relatywnie niewielkich kwot.

Odpowiedzialność za sprzeczne z prawem finansowanie kampanii wyborczej komitetu wyborczego

W przepisach Ordynacji wyborczej do Sejmu i Senatu oraz ustawy o partiach politycznych przewiduje się sankcje związane z naruszeniem przepisów dotyczących gospodarki finansowej komitetu wyborczego⁵². W większości nie dotyczą one konkretnie pełnomocnika, ale szerszej kategorii osób. Zakres podmiotów, które mogą popełnić zabroniony czyn, nie został w żaden sposób zawężony, jednak w związku ze swoją działalnością to pełnomocnik wyborczy jest najbardziej narażony na złamanie konkretnych przepisów. Ponadto w przepisach ustawy o partiach politycznych wyraźnie zaznacza prawodawca, iż za gospodarkę finansową komitetu wyborczego jest odpowiedzialny jego pełnomocnik finansowy. W związku z tym należy uznać, iż główną osobą odpowiadającą za złamanie regulacji finansowych jest właśnie pełnomocnik finansowy.

Znakomita większość sankcji związanych z niewłaściwym finansowaniem kampanii wyborczej to kary grzywny w wysokości od 1 tysiąca do 100 tysięcy zł, jedynie wyjątkowo przewiduje ustawodawca ograniczenie albo pozbawienie wolności do lat 2.

Zakończenie

Reasumując, kluczowym kryterium różnicowania partii politycznych, zastępującym podział na partie parlamentarne i pozaparlamentarne czy na rodziny partii politycznych, stało się kryterium finansowania partii politycznych z budżetu państwa bądź czerpania środków finansowych bezpośrednio od obywateli. W połączeniu z relatywnie wysokimi klauzulami zaporowymi mającymi zastosowanie w wyborach do Sejmu wyznacza przy tym ramy systemu partyjnego w tym zakresie, że inicjatywy polityczne wywodzące się spoza partii otrzymujących subwencje budżetowe nie mają potencjału relewantności. Wydatnie sprzyja sytuacji, w której partiami parlamentarnymi pozostają partie parlamentarne bądź partie na ich bazie powstałe, zaś reszta partii (czy też nawiązując do podziału historycznego – stronnictwa) pozostaje na marginesie stosunków politycznych.

⁵² Na temat odpowiedzialności prawnej z tytułu naruszenia przepisów dotyczących gospodarki finansowej komitetu wyborczego w kampanii prezydenckiej zob. J. Zalesny, *Wybory prezydenckie 2005 roku...*, s. 174–175.

STRESZCZENIE

Przedmiotem pracy uczyniono analizę finansowania kampanii wyborczej do Sejmu RP i do Senatu RP na tle praktyki prawnoustrojowej.

Znaczenie wpływu środków finansowych na kształtowanie zachowań wyborców sprawia, że prawodawca polski szczegółowo reguluje problematykę finansowania kampanii parlamentarnej. Precyzyjnie ustala, kiedy wolno środki gromadzić, kto może być darczyńcą i ile jest władny na rzecz jednego podmiotu przekazać. Normuje pułap zebranych środków, zobowiązuje komitety wyborcze do prowadzenia pełnej dokumentacji finansowej. Całość dokumentacji poddaje kontroli Państwowej Komisji Wyborczej. Aby ustrzec partie polityczne przed nielegalnym finansowaniem polityki, ustawodawca wprowadza finansowanie partii politycznych z budżetu państwa.

Analiza zagadnienia skłania ku refleksji, że formuła finansowania parlamentarnej kampanii wyborczej – mimo że od lat udoskonalana – nie uzyskała jeszcze ostatecznego kształtu. Choć pryncypia (jawność, kontrola, finansowanie z budżetu państwa) są okrzepłe, to modyfikacji wymagają niektóre szczegółowe regulacje. Dodatkowo, zamysł prawodawcy wymaga empirycznego ugruntowania. Kolejne kampanie wyborcze pozwalają uczestnikom procesów politycznych lepiej zrozumieć charakter nałożonych powinności i tym samym dostosować do nich swe zachowania. Rzeczywistość III RP uwidacznia, że w wielu wypadkach zawilość stosowanych regulacji uniemożliwia prawidłowe wypełnienie obowiązków. Od ich adresatów wymaga prawodawca umiejętności, które daje się osiągnąć dopiero wraz ze stosowaniem norm prawnych w kolejnych kampaniach wyborczych.

SUMMARY

The work's aim is an analysis of funding electoral campaigns to Sejm (lower chamber) and Senate of the Republic of Poland from the perspective of political and constitutional practice.

The importance of the financial resources impact on the electorate's behavior creation makes the Polish legislative regulate the funding of electoral campaigns in detail. The legislative precisely states when resources can be raised, who can donate and how much they can contribute for one beneficiary. It limits the amount of collected funds and obliges the electoral committees to keep full financial records. The whole documentation is subject to the National Elections Commission's supervision. In order to protect political parties from illegal funding, the legislative introduces the system of financing political parties from the state budget.

The analysis of the issue provokes a reflection that the parliamentary electoral campaign funding formula, although it has been improved for years, has not reached the ultimate shape. Although the principles (openness, supervision, funding from the budget) are established, some detailed regulations require further modification.

Furthermore, the legislative's idea requires empiric reinforcement. Successive electoral campaigns let the participants of the political processes better understand the character of the imposed obligations and in this way adjust their behavior to them. The reality of the 3rd Polish Republic displays that in many cases the complexity of the applied regulations disables appropriate completion of obligations. The legislative demands that the subjects to the law possess skills that can be acquired only after the use of legal norms in several successive electoral campaigns.

STANISŁAW MAREK PIETRAS
PRZEMYSŁAW SZUSTAKIEWICZ



PODMIOTY ZOBOWIĄZANE
DO UDZIELENIA INFORMACJI PUBLICZNEJ
W ROZUMIENIU ART. 4 USTAWY
Z DNIA 6 WRZEŚNIA 2001 R.
O DOSTĘPIE DO INFORMACJI PUBLICZNEJ¹

Zakres podmiotowy dostępu do udzielania informacji obejmuje dwa typy podmiotów. Podmioty uprawnione do otrzymywania informacji publicznej określone w art. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej² oraz podmioty zobowiązane do jej udostępnienia wymienione w art. 4 u.d.i.p.

Należy przypomnieć, iż prawo do uzyskania informacji publicznej znajduje umocowanie w art. 61 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, zgodnie z którym obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Prawo to obejmuje również uzyskiwanie informacji o działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego, a także innych osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa. Prawo do uzyskiwania informacji obejmuje dostęp do dokumentów oraz wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu (ust. 2). Ograniczenie prawa, o którym mowa w ust. 1 i 2, może nastąpić wyłącznie ze względu na określone w ustawach ochronę wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych oraz ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa (ust. 3). Tryb udzielania informacji, o których mowa w ust. 1 i 2, określają ustawy, a w odniesieniu do Sejmu i Senatu, ich regulaminy (ust. 4). Należy więc podkreślić, iż ustawa zasadnicza szeroko zakreśliła krąg podmiotów zobowiązanych do udzielania informacji

¹ Dz.U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.

² Zwanej dalej u.d.i.p.

publicznej, nie ograniczając przy tym tego obowiązku jedynie do organów przedstawicielskich³.

Rozwinięcie powyższego prawa znalazło odzwierciedlenie w ustawie z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej. Jednak już w niedługim czasie po wejściu ustawy w życie, przedstawiciele doktryny wskazywali na jej nieprecyzyjność polegającą na niejednoznacznej terminologii opartej na niejednolitych kryteriach, co dotyczy również określenia podmiotów zobowiązanych do udostępniania informacji publicznej⁴. Tytułem przypomnienia należy wskazać, że stosownie do art. 4 ust. 1 omawianej ustawy o dostępie do informacji publicznej, obowiązane do udostępnienia informacji publicznej są władze publiczne oraz inne podmioty wykonujące zadania publiczne, w szczególności organy władzy publicznej, organy samorządów gospodarczych i zawodowych, podmioty reprezentujące zgodnie z odrębnymi przepisami Skarb Państwa, podmioty reprezentujące państwowe osoby prawne albo osoby prawne samorządu terytorialnego oraz podmioty reprezentujące inne państwowe jednostki organizacyjne albo jednostki organizacyjne samorządu terytorialnego, podmioty reprezentujące inne osoby lub jednostki organizacyjne, które wykonują zadania publiczne lub dysponują majątkiem publicznym, oraz osoby prawne, w których Skarb Państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub samorządu gospodarczego albo zawodowego mają pozycję dominującą w rozumieniu przepisów o ochronie konkurencji i konsumentów. Obowiązane do udostępnienia informacji publicznej są organizacje związkowe i pracodawców reprezentatywne, w rozumieniu ustawy z dnia 6 lipca 2001 r. o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego⁵, oraz partie polityczne (art. 4 ust. 2 omawianej ustawy).

Analizując to zagadnienie, M. Jaśkowska podkreśla⁶, że przy jego wyjaśnianiu należy kierować się „intuicyjnym pojęciem organów władzy publicznej, mającym tylko częściowo swoje podstawy w Konstytucji RP, a także celem przedmiotowej ustawy i założeniem, iż w każdej dziedzinie nauki należy unikać nadmiernego mnożenia bytów, o ile nie przynosi ono wymiernych korzyści”. Proponuje zatem podział kręgu podmiotów zobowiązanych do udostępniania informacji publicznych na trzy kategorie: organy władzy publicznej (np. organy gminy), inne podmioty wykonujące zadania publiczne (przykładowo wymienione w art. 4 ust 1 pkt 2–5) oraz związki zawodowe i ich organizacje oraz partie polityczne.

Katalog podmiotów wymienionych w ustawie jest więc bardzo szeroki i niezamknięty. Każdy podmiot, który wykonuje zadania publiczne, a więc takie, które

³ W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, wyd. 5, WoltersKluwer Polaka Sp. z o.o. 2007, s. 59.

⁴ M. Jaśkowska, *Dostęp do informacji publicznej – zagadnienia wybrane, materiał na Konferencję sędziów NSA, Popowo 14–16 października 2002 r.*, Warszawa, październik 2002, s. 8.

⁵ Dz.U. Nr 100, poz. 1080, z późn. zm.

⁶ *Ibidem*.

są związane w władztwem wykonywanym w imieniu państwa lub wydawaniem publicznych pieniędzy, podlega reżymowi ustawy. Przez władze publiczne należy rozumieć zarówno organy administracji rządowej, jak i samorządowej, organy kontroli państwowej, a także sądy, ale nie tylko. Art. 4 *expressis verbis* wymienia wśród organizacji zobowiązanych do udostępniania informacji publicznych związki zawodowe i partie polityczne. Tego typu organizacje realizują bowiem funkcje publiczne, są ważną częścią ustroju społeczno-gospodarczego państwa, a ponadto często gospodarują publicznymi pieniędzmi. Jednakże związki zawodowe i partie polityczne nie wyczerpują katalogu podmiotów zobowiązanych do stosowania ustawy. Sformułowanie „w szczególności” oznacza, że „każdy podmiot również np. organizacja pozarządowa jest zobowiązany do udostępnienia informacji publicznej, jeśli wykonuje zadania publiczne i ma takie informacje”⁷. W jednym ze swoich orzeczeń Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że „stowarzyszenia, które realizują cele i zadania o charakterze publicznym, mają obowiązek udzielać informacji publicznej.

Zgodnie z art. 4 ustawy z 2001 r. o dostępie do informacji publicznej podmiotami zobowiązanymi do udzielania informacji publicznej są m.in. jednostki organizacyjne wykonujące zadania publiczne lub dysponujące majątkiem publicznym. Jeżeli więc ze statutu stowarzyszenia wynika, że realizuje takie cele i zadania, to ma ono obowiązek udzielać informacji o swojej działalności”⁸. Naczelny Sąd Administracyjny do takiej grupy podmiotów zaliczył m.in. Polski Związek Działkowców, ponieważ dysponuje on majątkiem publicznym⁹. Można powiedzieć, że NSA warunkuje powstanie po stronie danej jednostki organizacyjnej niebędącej władzą publiczną ani związkiem zawodowym lub partią, obowiązku udzielenia informacji, gdy wystąpi jedna z dwóch przesłanek: ze statutu bądź aktu założycielskiego danej jednostki wynika, że realizuje ona zadania, o których mówi art. 4 ustawy, lub na innej podstawie wykonuje zadania publiczne bądź dysponuje majątkiem publicznym. Z dyskusji nad projektem ustawy wynika, że przez majątek publiczny należy rozumieć „środki publiczne w rozumieniu ustawy o finansach publicznych, sprawy związane z rozporządzeniem mieniem i ciężary publiczne, odrębne wszelkie przeznaczenia mienia publicznego, jak i obciążanie tego mienia i zobowiązania wzajemne o świadczeniach nieekwiwalentnych”¹⁰. Każdy podmiot, który gospodaruje choćby tylko niewielką częścią publicznego mienia, ma obowiązek udostępniać informacje na jego temat. Można powiedzieć, iż prawo do informacji podąża za publicznym mieniem i osoby uprawnione mogą żądać informacji od każdego, kto takim mieniem zarządza lub z niego korzysta. Jednocześnie warto wskazać, że w jednej ze swoich uchwał NSA stwierdził, że

⁷ T.R. Aleksandrowicz *Komentarz do ustawy o dostępie do informacji publicznej*, Warszawa 2002, s. 91.

⁸ Wyrok NSA II SAB 91/03, „Wspólnota” nr 20/54 z roku 2003.

⁹ Por. wyrok NSA II SAB/Kr 69/02 ONSA z roku 2003 nr 4 poz. 145.

¹⁰ „Biuletyn Kancelarii Sejmu” Nr 3818/III kad. s. 13.

spółdzielnie mieszkaniowe nie są podmiotem zobowiązanym do udzielania informacji publicznej¹¹. Sąd przyjął tu, że spółdzielnie mieszkaniowe z racji charakteru swojej działalności oraz tego, że nie dysponują majątkiem publicznym w rozumieniu ustawy o dostępie do informacji publicznej (a więc majątkiem należącym do Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego) nie są wymienione w art. 4 ust. 1 pkt 5 u.d.i.p. Nie oznacza to, że spółdzielnie w ogóle są wyłączone spod działania ustawy o dostępie do informacji publicznej. W sytuacji gdyby spółdzielnia mieszkaniowa otrzymała dotację od administracji rządowej lub samorządowej lub zarządzała majątkiem państwowym, wówczas w tym zakresie jest zobowiązana do udzielenia informacji.

Niejednoznaczny i niezamknięty katalog podmiotów zobowiązanych do udzielania informacji publicznej powoduje, iż zarówno na etapie orzekania, jak i przede wszystkim na etapie składania wniosków o udostępnienie informacji publicznej występują problemy dotyczące prawidłowego wskazania podmiotu zobowiązanego do udostępnienia informacji publicznej. Podkreślić trzeba, że chociaż Naczelny Sąd Administracyjny m.in. w wyroku z dnia 6 marca 2008 r. sygn. akt I OSK 1918/07¹², odnosząc się do faktu, że ustawodawca w art. 4 ust. 1 pkt 1 *expressis verbis* nie wymienił żadnych organów władzy publicznej, wskazał, że niewątpliwie w pkt 1 ustawodawca utożsamia z pojęciem organów władzy publicznej wszystkie organy administracyjne funkcjonujące w istniejącym aparacie władzy, a także te podmioty, których w sensie organizacyjnym nie zalicza się do administracji, a które są powołane w drodze ustawy do organizacji i realizacji zadań publicznych, to należy jednak przypomnieć, iż sąd administracyjny nie jest uprawniony do samodzielnego precyzowania rozpoznawanych skarg, w tym także – szczególnie przy rozpoznawaniu skarg na bezczynność w przedmiocie udzielenia informacji publicznej – prawidłowego określania, za skarżących, podmiotów zobowiązanych do udostępniania tych informacji.

W celu zobrazowania podniesionej wyżej kwestii należy wskazać na rozpoznawaną przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie pod sygnaturą II SAB/Wa 85/10 sprawę dotyczącą skargi na bezczynność wskazanego z imienia i nazwiska sędziego Wojewódzkiego Sądu Okręgowego w Warszawie w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej. Sąd, odrzucając wyżej wskazaną skargę, podkreślił na wstępie, że zgodnie z ustawą o dostępie do informacji publicznej (art. 4 ust. 1) podmioty zobowiązane do udostępnienia informacji publicznej charakteryzują się dwoma cechami: są to instytucje zorganizowane w określony przez przepisy prawa sposób oraz wykonują one zadania publiczne. Podmioty te mają obowiązek udostępnienia informacji publicznej wtedy, gdy są w jej posiadaniu. Sąd podkreślił przy tym, iż pojęcie podmiotu zobowiązanego do udostępnienia

¹¹ Uchwała składu siedmiu sędziów NSA z dnia 11 kwietnia 2005 r., sygn. akt I OPS/05 ONSAiWSA nr 4/2005, poz. 63.

¹² Opublikowany w CBOSA.

informacji publicznej nie jest tożsame z pojęciem funkcjonariusza publicznego, a więc osoby określonej w art. 115 § 13 Kodeksu karnego, czy osoby pełniącej funkcję publiczną określoną w art. 229 Kodeksu karnego. Funkcjonariusz publiczny jest osobą, której przepisy prawa karnego ze względu na publiczny, związany ze sprawnym funkcjonowaniem państwa, charakter jej obowiązków, nadają specjalną ochronę prawną. Natomiast podmiot zobowiązany do udzielenia informacji publicznej to instytucja, która w ramach swoich obowiązków posiada informację publiczną i jest zobowiązana do jej udzielenia. Wskazując na wcześniejsze orzecznictwo sądów administracyjnych¹³ w tym zakresie sąd podkreślił, że podmiot zobowiązany do udzielenia informacji publicznej jest często utożsamiany z pojęciem organu administracji publicznej. Nigdy nie jest natomiast utożsamiany z indywidualną osobą, która jako funkcjonariusz publiczny wykonuje określone funkcje w danym podmiocie zobowiązanym do udzielenia informacji publicznej. Reasumując, sąd wskazał, że skarżący złożył wniosek o udzielenie informacji publicznej do konkretnie oznaczonego **sędziego**, który **nie jest organem** sądu, podczas gdy to właśnie sądy, w tym sądy wojskowe, mieszczą się w pojęciu władzy publicznej opisanym w art. 4 ust. 1 pkt 1 omawianej ustawy i organem właściwym w tego typu sprawach **będzie** prezes danego sądu, a nie **osoba sędziego**. Sąd uznał zatem, że skarga na bezczynność wskazanego wyżej podmiotu w przedmiocie udzielenia informacji publicznej jest niedopuszczalna.

W świetle powyższych wywodów sądu administracyjnego na uwagę zasługuje teza postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego oz. we Wrocławiu z dnia 13 lutego 2003 r. II SAB/Wr 131/02¹⁴, iż wniosek o udostępnienie informacji publicznej kierowany do sędziego znajdującego się w danej strukturze należy traktować zawsze jako wniosek do prezesa sądu przy przyjęciu domniemania przekazania pisma według właściwości. Kwestia ta dotyczyła wniosku o udostępnienie informacji publicznej skierowanego do przewodniczącego wydziału sądu rejonowego. Naczelny Sąd Administracyjny, rozpoznając wskazaną wyżej sprawę, podkreślił, iż z obowiązującego wówczas Regulaminu wewnętrznego urzędowania sądów powszechnych¹⁵ nie wynikały regulacje dające bezpośrednio przewodniczącemu wydziału uprawnień do wykonywania zadań z zakresu ustawy o dostępie do informacji publicznej. Sąd wywiódł jednak, iż skoro na podstawie wskazanego wyżej regulaminu, przewodniczący wydziału wykonuje zadania zlecone przez prezesa sądu, to możliwe jest scedowanie uprawnień prezesa sądu na przewodniczącego¹⁶,

¹³ Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 9 marca 2010 r., sygn. akt II SA/Ol 12/10, opublikowany w „LexPolonica” nr 2248335, wyrok NSA z dnia 12 marca 2009 r., sygn. akt I OSK 1067/09, opublikowany w „LexPolonica” nr 2023223, wyrok WSA w Gdańsku z dnia 20 stycznia 2005, sygn. akt II SAB/Gd 66/04 opublikowany w ONSAIWSA nr 1 rok 2007 poz. 16.

¹⁴ Niepubl.

¹⁵ Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 19 listopada 1987 r. – Regulamin wewnętrznego urzędowania sądów powszechnych (Dz.U. Nr 38, poz. 249 ze zm.).

¹⁶ I. Kamińska, *Dostęp do informacji publicznej – orzecznictwo sądów administracyjnych*, wyd. 1, LexisNexis, Warszawa 2007, s. 55.

a zatem potraktowanie wniosku skierowanego do przewodniczącego jako wniosku do prezesa sądu. Dostrzegając walory praktyczne wskazanego wyżej procedowania wniosków o udostępnienie informacji publicznej w sądach, należy jednakże postawić pytanie, a mianowicie, jaki podmiot winien być adresatem wniesionej do sądu administracyjnego skargi na bezczynność w przedmiocie rozpoznania wniosku o udostępnienie informacji publicznej. Zasadne wydaje się stwierdzenie, że będzie to jednak prezes sądu, a nie przewodniczący wydziału. Nawet jeśli ten ostatni wyda decyzję, to będzie to decyzja prezesa sądu, wydana z jego upoważnienia. A zatem jeśli do sądu zostanie wniesiona skarga na przewodniczącego wydziału, to również, podobnie jak w sprawie II SAB/Wa 85/10¹⁷, będzie musiała podlegać odrzuceniu, jako że przewodniczący wydziału nie jest organem sądu.

W tym aspekcie na uwagę zasługuje również rozpoznawana przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie sprawa o sygn. akt II SAB/ Wa 118/10¹⁸, dotycząca skargi na bezczynność zastępcy burmistrza w przedmiocie rozpatrzenia wniosku o udostępnienie informacji publicznej. Odrzucając skargę, sąd wskazał, że skoro zobowiązany do udostępnienia informacji publicznej jest m.in. organ władzy publicznej (art. 4 ust. 1 pkt 1 cyt. ustawy), to powyższe rozważania należy przenieść na grunt ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. z 2001 r. Dz.U. Nr 142, poz. 1591 ze zm.), w której – zgodnie z treścią art. 11a ust. 1 – organami gminy są rada gminy oraz wójt (**burmistrz**, prezydent miasta), a przepis ten ma charakter normy bezwzględnie wiążącej. Reasumując, sąd wskazał, że organem zobowiązanym do ewentualnego (przy spełnieniu pozostałych przesłanek wynikających z ustawy, takich jak np. posiadanie przymiotu informacji publicznej, posiadanie przez organ tej informacji, brak ograniczeń do jej udostępnienia) udzielenia informacji publicznej na podstawie przedmiotowych wniosków będzie jedynie **burmistrz**¹⁹, a nie – jak żądał skarżący – **zastępca burmistrza**. Skoro zaś tak, to skarga wniesiona na bezczynność tego ostatniego, jest niedopuszczalna, bowiem w pierwszej kolejności sąd musiał ustalić, czy podmiot, któremu skarżący zarzucił bezczynność w zakresie udostępnienia informacji publicznej, jest podmiotem podlegającym przepisom ustawy. Skoro zaś na tak postawione pytanie udzielono negatywną odpowiedź, to sąd stwierdził, że nie podlega kontroli sądu udostępnianie informacji bądź bezczynność w jej udostępnieniu przez podmiot, na który ustawa nie nałożyła w tym względzie żadnego obowiązku.

W orzecznictwie sądownoadministracyjnym niekwestionowany jest pogląd, iż organy szkoły wyższej są zobowiązane do udostępnienia informacji publicznej²⁰. Wskazania wymaga tu jednak rozpoznawana przez Wojewódzki Sąd

¹⁷ Opublikowany w CBOSA.

¹⁸ Opublikowany w CBOSA.

¹⁹ Albo rada gminy (miasta) przyp. autora.

²⁰ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 20 stycznia 2005 r. II SAB/Wa 66/04.

Administracyjny w Warszawie sprawa o sygn. II SAB/Wa 98/10 dotycząca skargi na bezczynność przewodniczącego, działającego na uniwersytecie, samorządu doktorantów, w przedmiocie rozpoznania wniosku o udostępnienie informacji publicznej. Sąd analizując, czy przewodniczący samorządu doktorantów jest podmiotem zobowiązanym do udostępniania informacji publicznej, wskazał przede wszystkim na treść art. 208 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym²¹, w myśl którego uczestnicy prowadzonych na uczelni studiów doktoranckich tworzą samorząd doktorantów i stosuje się do niego odpowiednio przepisy art. 202 ust. 2–8, art. 206 i 207 ustawy (ust. 2). Z kolei, zgodnie z treścią art. 202 ust. 2 ustawy, organy samorządu studenckiego są wyłącznym reprezentantem ogółu studentów uczelni. Zatem organ samorządu doktorantów, którym niewątpliwie jest przewodniczący zarządu doktorantów [...], reprezentuje – odpowiednio – uczestników studiów doktoranckich, tj. inne osoby w rozumieniu cytowanego już wyżej art. 4 ust. 1 pkt 5 ustawy o dostępie do informacji publicznej. Natomiast według art. 202 ust. 6 ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym, organy samorządu studenckiego (odpowiednio – samorządu doktorantów) decydują w sprawach rozdziału środków finansowych przeznaczonych przez organy uczelni na cele studenckie (odpowiednio – na cele doktorantów). Jednocześnie Zarząd samorządu doktorantów, jak wynikało z udzielonych przez rektora na wezwanie sądu wyjaśnień, wykonuje zadania publiczne i dysponuje majątkiem publicznym posiadając wystawione przez rektora uczelni upoważnienie m.in. do zawierania umów dotyczących zaciągania zobowiązań finansowych do określonej kwoty oraz podpisywania wszelkich dokumentów finansowych samorządu doktorantów (faktury, noty, pisma, umowy itp.). W konkluzji sąd doszedł zatem do wniosku, że przewodniczący zarządu samorządu doktorantów dysponuje majątkiem publicznym w rozumieniu art. 4 ust. 1 pkt 5 ustawy o dostępie do informacji publicznej, na co dodatkowo wskazywał zapis z upoważnienia o spoczywającej na nim odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych zgodnie z zasadami określonymi w ustawie z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, a zatem również jest podmiotem zobowiązanym do udostępniania informacji publicznej.

Należy również zwrócić uwagę na wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 5 maja 2009 r. sygn. akt II SA/Wa 1654/08²² zapadły w sprawie ze skargi na decyzję dyrektora wodno-kanalizacyjnego gospodarstwa pomocniczego przy urzędzie miasta w przedmiocie odmowy udostępnienia informacji publicznej. Sąd stwierdził w tej sprawie nieważności zaskarżonej decyzji i poprzedzającej ją decyzji. W omawianym przypadku przedmiotem wniosku skarżącego skierowanego do dyrektora wodno-kanalizacyjnego gospodarstwa pomocniczego przy urzędzie miasta o udostępnienie informacji publicznej było

²¹ Dz.U. Nr 164, poz. 1365 ze zm.

²² Opublikowany w CBOSA.

żądanie udostępnienia dokumentacji dotyczącej badań wody wodociągu miejskiego. Rozpoznając sprawę, sąd wywodził, że zgodnie z art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym²³ do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów. Zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy. W szczególności zadania własne obejmują m.in. sprawy wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz (art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym). Wójt wykonuje zadania gminy określone przepisami prawa, kieruje bieżącymi sprawami gminy oraz reprezentuje ją na zewnątrz (art. 30 i 31 powołanej ustawy). Wreszcie na podstawie art. 39 ust. 1 i 4 powołanej ustawy samorządowej decyzje w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej wydaje wójt, o ile przepisy szczególne nie stanowią inaczej. Wyjątkowo do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej rada gminy może upoważnić również organ wykonawczy jednostki pomocniczej oraz organy jednostek i podmiotów, o których mowa w art. 9 ust. 1. W świetle przedstawionych unormowań prawnych organem właściwym do wydawania decyzji i postanowień w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej w gminie wiejskiej jest wójt, a w mieście burmistrz lub prezydent miasta. Przepis ten wprowadza domniemanie kompetencji wójta, gdyż każdy inny organ rozstrzygający indywidualną sprawę administracyjną musi wykazać swoją kompetencję, wywodząc ją z konkretnego przepisu szczególnego, przepisu rangi ustawowej lub aktu prawa miejscowego podejmowanego przez radę gminy. Natomiast odwołanie od decyzji wydanej przez wójta (odpowiednio burmistrza) lub organu, o którym mowa w ust. 4, służy do samorządowego kolegium odwoławczego, chyba że przepisy szczególne nie stanowią inaczej (art. 39 ust. 5 tej ustawy). W przedmiotowej sprawie decyzję odmowną dla strony wydał dyrektor W-KGP przy Urzędzie Miasta, jako kierownik jednostki pomocniczej (gospodarstwa pomocniczego), nie zaś jako organ wymieniony w art. 39 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym, który wykazał swoje upoważnienie do wydawania decyzji administracyjnej. W takiej sytuacji, w świetle postanowień art. 39 ust. 1 tej ustawy, organem właściwym do wydania decyzji odmawiającej udostępnienia informacji publicznej winien być burmistrz miasta. Przedmiotowa decyzja została zatem wydana z naruszeniem przepisów o właściwości, o czym stanowi art. 156 § 1 pkt 1 k.p.a. Kwalifikowaną wadą prawną z art. 156 § 1 pkt 1 k.p.a. została również dotknięta decyzja dyrektora W-KGP, gdyż wbrew zawartemu w niej błędnemu pouczeniu o przysługującym wnioskodawcy środku zaskarżenia, stronie nie służył wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy z art. 127 § 3 k.p.a., lecz odwołanie z art. 127 § 1 i 2 k.p.a. do właściwego

²³ T.j. Dz.U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 ze zm.

samorządowego kolegium odwoławczego, o czym wprost stanowi powołany wyżej przepis art. 39 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym. Dodatkowo sąd wskazał, iż organ administracji II instancji, rozpoznając sprawę powtórnie w wyniku wniesionego odwołania, w związku z treścią art. 138 § 1 pkt 1–3 i § 2 k.p.a., winien wydać rozstrzygnięcie zgodne z powołanym przepisem. Zastosowanie innego rozstrzygnięcia, jak to uczyniono w sentencji zaskarżonej decyzji (ponownie odmówiono uwzględnienia wniosku strony, a nie utrzymano zaskarżonej decyzji w mocy), stanowi rażące naruszenie art. 138 § 1 pkt 1 k.p.a. Analizując przedstawioną wyżej argumentację, można by zadać pytanie, w jaki sposób sąd administracyjny rozpoznałby skargę na bezczynność dyrektora wodno-kanalizacyjnego gospodarstwa pomocniczego przy urzędzie miasta w przedmiocie rozpoznania wniosku o wskazanym wyżej zakresie.

Warto również wskazać na zapadły przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w Warszawie wyrok z dnia 16 lutego 2011 r. sygn. II SA/Wa 1468/10. Sąd, rozpoznając skargę na decyzję prezesa Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa o uchyleniu swojej wcześniejszej decyzji i umorzeniu postępowania w sprawie udostępnienia informacji publicznej z wniosku skierowanego do kierownika jednego z powiatowych biur ARiMR, stwierdził nieważność zaskarżonych decyzji. W uzasadnieniu podkreślił, że wniosek o udostępnienie informacji publicznej skarżący skierował do kierownika biura powiatowego Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, stąd też podmiotem obowiązującym do udostępnienia żądanych informacji był właśnie ten organ. Nie znajduje uzasadnienia, w ocenie sądu, załatwienie powyższego wniosku przez prezesa Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa. Sąd wskazał, iż zarówno decyzja I, jak i II instancji zostały podpisane i wydane przez dyrektora Podlaskiego Oddziału Regionalnego Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w Łomży, jednak działającego w imieniu prezesa Agencji na podstawie udzielonego upoważnienia.

Natomiast ustawa z dnia 9 maja 2008 r. o Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa²⁴ w art. 8 ust. 1 i 2 wskazuje, iż organem Agencji jest prezes powoływany przez Prezesa Rady Ministrów (...), który kieruje działalnością Agencji i reprezentuje ją na zewnątrz. Prezes Agencji wykonuje zadania przy pomocy zastępców prezesa Agencji, dyrektorów oddziałów regionalnych oraz kierowników biur powiatowych. Poza sporem pozostaje zatem okoliczność, iż zarówno prezes, jak i dyrektorzy oddziałów regionalnych i kierownicy biur powiatowych są odrębnymi organami Agencji. Natomiast należy zwrócić uwagę, iż dalsze uregulowania ustawy nadają powyższym podmiotom kolejne, szersze kompetencje. Zgodnie z art. 10 ust. 1 i 2 ustawy o Agencji prezes Agencji, dyrektorzy oddziałów regionalnych i kierownicy biur powiatowych wydają decyzje administracyjne w zakresie określonym w odrębnych przepisach. W postępowaniu administracyjnym organem wyższego stopnia, w rozumieniu Kodeksu postępo-

²⁴ Dz.U. z 2008 r., Nr 98, poz. 634 ze zm.

wania administracyjnego, w stosunku do dyrektorów oddziałów regionalnych jest prezes Agencji, a w stosunku do kierowników biur powiatowych – dyrektor oddziału regionalnego. Natomiast z art. 9 ust. 2 wynika, iż działającymi w obrębie Agencji oddziałami regionalnymi kierują dyrektorzy, a biurami powiatowymi – kierownicy. Powyższe kompetencje, zdaniem sądu, biorąc pod uwagę szeroki zakres kręgu podmiotów zobowiązanych do udostępniania informacji publicznej, pozwalają na stwierdzenie, iż zarówno kierownicy biur powiatowych, jak i dyrektorzy oddziałów regionalnych Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa należą do kręgu podmiotów zobowiązanych do udostępniania informacji publicznej. Powyższe stwierdzenie – zdaniem sądu – nie zaprzecza uregulowanemu w ustawie o Agencji ustrojowi tej jednostki. Ustawa o Agencji nie zawiera bowiem innych, odmiennych uregulowań co do sposobu załatwienia wniosku o udostępnienie informacji publicznej. Natomiast ustawa o dostępie do informacji publicznej w art. 1 ust. 1 i 2 stanowi, iż informacje publiczne podlegają udostępnieniu na zasadach i w trybie określonych w niniejszej ustawie, o ile nie naruszają przepisów innych ustaw, określających odmienne zasady i tryb dostępu do informacji będących informacjami publicznymi. Skoro ustawa o Agencji takich uregulowań nie zawiera, to zastosowanie w sprawie będą miały przepisy ustawy o dostępie do informacji publicznej. Stąd też w niniejszej sprawie wniosek o udostępnienie informacji publicznej, skierowany do kierownika biura powiatowego agencji restrukturyzacji i modernizacji rolnictwa, zgodnie z uregulowanymi w ustawie o dostępie do informacji publicznej zasadami, winien być być załatwiony przez tego kierownika.

Dodatkowo sąd zwrócił tylko uwagę, iż prezes Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, wydając upoważnienie, na podstawie którego została wydana decyzja I i II instancji, wykazał się niekonsekwencją. Z jednej bowiem strony upoważnił do działania dyrektora oddziału regionalnego, a więc przyjął, iż podmiotem właściwym do załatwienia sprawy w zakresie udostępnienia informacji publicznej jest prezes, z drugiej jednak strony wskazał, iż upoważnienie obejmuje wszystkie przypadki, w których właścicielem informacji jest dyrektor oddziału regionalnego. Sąd wyjaśnił, że ustawa o dostępie do informacji publicznej wyraźnie wskazuje, iż dysponent informacji publicznej w odpowiedzi na wniosek udostępnia ją. Ustawa nie przenosi powyższych kompetencji na „zwierzchnika” dysponenta informacji. Stąd też upoważnienie, na podstawie którego wydano obie decyzje administracyjne, jest wadliwe i niezgodne ze sposobem załatwienia sprawy uregulowanym w ustawie o dostępie do informacji publicznej.

Podsumowując, należy stwierdzić, na podstawie przytoczonych w niniejszym opracowaniu wybranych orzeczeń dotyczących dostępu do informacji publicznej, że ogólne i nieprecyzyjne wskazanie w Konstytucji i w ustawie o dostępie do informacji publicznej podmiotów zobowiązanych do jej udostępniania, powoduje trudności w procesie udostępniania informacji publicznej w zakresie prawidłowego określenia podmiotów zobowiązanych do jej udzielania. Wydaje się jednak,

że orzecznictwo sądowe wskazuje na dwa elementy, które decydują o tym, że dany podmiot jest zobowiązany do udzielenia informacji publicznej, a zatem powinien on:

- posiadać informację publiczną,
- być wyodrębniony na podstawie przepisów ustrojowych.

Te dwa elementy decydują o tym, iż mamy do czynienia z podmiotem zobowiązanym do udzielenia informacji publicznej w świetle art. 4 u.d.i.p. Często jednak skomplikowana materia przepisów ustrojowych nie pozwala dokładnie wskazać zobowiązanego do udzielenia informacji publicznej. Dlatego też podkreślić należy istotną i doniosłą rolę sądownictwa administracyjnego w procesie wykładni przepisów regulujących omawianą materię.

STRESZCZENIE

Ustawa o dostępie do informacji publicznej stanowi ważny element budowy demokratycznego społeczeństwa. Ten akt prawny umożliwia społeczną kontrolę administracji publicznej poprzez możliwość zadawania jej pytań, na które ma ona prawny obowiązek odpowiedzi. Stąd tak ważne jest dokładne określenie podmiotów zobowiązanych do udzielenia informacji publicznej. Przepis art. 4 ustawy o dostępie do informacji publicznej określa szeroki i niezamknięty katalog podmiotów zobowiązanych do udzielenia informacji publicznej. Każdy podmiot, który wykonuje zadania publiczne, a więc takie, które są związane w władztwem wykonywanym w imieniu państwa lub wydawaniem publicznych pieniędzy, podlega reżymowi ustawy. Przez władze publiczne należy rozumieć zarówno organy administracji rządowej, jak i samorządowej, organy kontroli państwowej, a także sądy, ale nie tylko. Art. 4 *expressis verbis* wymienia wśród organizacji zobowiązanych do udostępniania informacji publicznych związki zawodowe i partie polityczne. Tego typu organizacje realizują bowiem funkcje publiczne, są ważną częścią ustroju społeczno-gospodarczego państwa, a ponadto często gospodarują publicznymi pieniędzmi. Jednakże związki zawodowe i partie polityczne nie wyczerpują katalogu podmiotów zobowiązanych do stosowania ustawy. Sformułowanie „w szczególności” oznacza – zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego – że każdy podmiot, również np. organizacja pozarządowa, jest zobowiązany do udostępnienia informacji publicznej, jeśli wykonuje zadania publiczne i ma takie informacje. Tak szeroki zbiór podmiotów zobowiązanych do udzielenia informacji publicznej ma służyć temu, aby informacje o wydatkowaniu publicznych środków nie mogły być w żaden sposób ukryte przed obywatelami.

SUMMARY

The Act on Access to Public Information is an important element in the development of a democratic community. This legal act enables the community to supervise public administration through the possibility to ask questions that must be mandatorily answered. That is why it is important to define the entities that are subject to this obligation. The provision of Article 4 on the access to public information defines a broad and unlimited catalogue of entities obliged to provide public information. Each entity that performs a public task, i.e. such that is connected with authority executed on behalf of the state or public funds spending is subject to the provisions of the Act. Public authorities mean both: central government and self-government administration agencies, state supervision organs as well as courts, but not only. Article 4 *expressis verbis* lists trade unions and political parties among the organizations obliged to provide public information. It is due to the fact that such organizations fulfill public functions and are a significant part of the social and economic system of the state; moreover, they often manage public funds. However, trade unions and political parties are not the only entities to be subject to the Act. The term 'especially' that is used in the Act, according to the Supreme Administrative Court of Poland, means that every entity, also a non-governmental organization for example, is obliged to provide access to public information if it fulfills public tasks and is in possession of this kind of information. The intention of such a wide range of entities obliged to provide public information is established in order to avoid the possibility to hide the information about the ways in which public money is spent.

FRANTISEK NOVAK

ILOŚCIOWY OPIS USTAWODAWSTWA
REPUBLICY CZEŠKIEJ**1. Parametryzacja porządku prawnego Republiki Czeskiej**

Na wstępie naszych rozważań należy przypomnieć, że prawo jest złożonym i skomplikowanym konglomeratem czy kompleksem zjawisk i zależności, idei i relacji, których uchwycenie utrudnia ogromna ich liczba oraz skomplikowane wzajemne powiązania. Fenomen prawa jako całości jest trudny do zdefiniowania i przeniknięcia, jak również ledwie poddaje się racjonalnemu zorganizowaniu i wyjaśnieniu. Z pokorą podchodzimy do tego faktu i próbujemy, świadomi naukowej niewystarczalności i niedoskonałości, przynajmniej częściowo ująć pewną część lub formę zjawiska, jakim jest egzystencja prawa, którą stanowią – naszym zdaniem – szczególnie źródła prawa, a w nowoczesnych systemach prawnych poszczególne teksty czy dokumenty legislacyjne (w formie pisanej). Te dokumenty należy uważać za materialne nośniki norm prawnych¹, które jako takie są dostępne dla badań empirycznych.

Punktem wyjścia dla ilościowego opisu legislacji Republiki Czeskiej jest znaczna analogia do statystyki państwowej, która jako metoda pozyskiwania podstawowych informacji służących kierowaniu państwem czy wpływania na procesy społeczne jest stosowana od niepamiętnych czasów i obejmuje wiele różnorodnych obszarów. Przecież również w wymiarze sprawiedliwości i kryminologii metody statystyczne stosuje się powszechnie. Chodzi więc przede wszystkim o to, jak definiować względnie określić lub raczej wskazać podstawowe cechy (właściwości) form legislacyjnych i ustalić ich podstawę ilościową, skalę czy wielkość. Inaczej mówiąc, ustalić parametry jako wielkości czy zmienne mierzalne, kwantyfikowalne, których regularna obserwacja dostarcza zbiorczych informacji o systemie jako całości i o zmianach, które zachodzą w jego wewnętrznej strukturze. Te zmienne i ich poszczególne wartości mogą, szczególnie w określonych okolicznościach, dostarczać istotnych informacji – w przeciwnym razie ukrytych – o właściwości i przejawach systemu legislacji Republiki Czeskiej.

¹ Patrz Knapp V., *Teorie práva*, Praha 1995, s. 131. Mówi się tu dosłownie o „medium materialnym”.

W odniesieniu do naszej analizy podstawowym obserwowanym elementem jest **dokument legislacyjny**, który rozumiemy jako każdy samodzielnie istniejący dokument ogłoszony (publikowany, wydrukowany) w oficjalnych zbiorach: Dzienniku Ustaw Republiki Czeskiej, Dzienniku Umów Międzynarodowych Republiki Czeskiej² – (Sb. i Sb. m.s.). Na podstawie analizy tych dokumentów, ogłaszanych od czasu wydawania dzienników urzędowych (od roku 1918 w przypadku Dziennika Ustaw), zdefiniowano podstawowe charakterystyki ilościowe jako kategorie opisujące poszczególne dokumenty legislacyjne. Za pomocą tych kategorii z kolei każdy dokument legislacyjny zostaje ujęty w określonej informacyjnej bazie danych. System prawny względnie jego część legislacyjna zostaje tym samym opisany ilościowo, w sposób ciągły – podlega parametryzacji.

Baza danych legislacji Republiki Czeskiej jest budowana systematycznie już od końca lat 80. XX wieku. Od roku 2007 są regularnie publikowane artykuły analityczne w czasopiśmie „Právník”, monitorujące stan i rozwój ustawodawstwa Republiki Czeskiej za pomocą wybranych ilościowych wskaźników i charakterystyk³.

2. Podstawy metodologiczne – zmienne ilościowe

Zmienne, które możemy definiować dla danej struktury dokumentów legislacyjnych i które, naszym zdaniem, nadają się do tego, by w sposób istotny utrwalić i zilustrować podstawowe kwantyfikowalne i mierzalne właściwości czeskiego systemu prawnego legislacji są w zasadzie trojakiemu rodzaju i możemy je oznaczyć np. w sposób następujący:

1. Zmienne podstawowe albo pierwotne (pierwotnie opisowe, proste).
2. Zmienne wtórne (złożone lub wyprowadzone z podstawowych albo syntetyczne).
3. Zmienne komparatywne.

2.1. Zmienne podstawowe wyrażają proste właściwości, które można obserwować w dokumentach legislacyjnych Republiki Czeskiej ewentualnie również wyrażać w sposób ilościowy za pomocą liczby zdefiniowanych jednostek. Mają one charakter wyjściowy, opisowy, są proste, nie zaś złożone. Są tak skonstruowane, by ewentualnie mogły stać się budulcem dla tworzenia zmiennych złożonych, kompleksowych – syntetycznych. Należą do nich w szczególności :

² Oryg: Sbírečka zákonů ČR (Sb), Sbírečka mezinárodních smluv ČR. (Sb. m.s). (od red.)

³ Patrz Novák F., *Legislativa ČR v roce 2007 – kvantitativní přehled*, „Právník” č. 2, 2009; Novák F., *Legislativa ČR v roce 2008 – kvantitativní přehled*, „Právník” č. 9, 2009; Novák F., *Legislativa ČR v roce 2009 – kvantitativní přehled*, „Právník” č. 12, 2010; Novák F., *Legislativa ČR v roce 2010 – kvantitativní přehled*, „Právník” č. 11, 2011.

- forma dokumentu (określona w zasadzie na podstawie formalnego nazwania – „ustawa”, „rozporządzenie rządu”, „rozporządzenie ministerialne” i inne)⁴;
- autor dokumentu (parlament, rząd, ministerstwo i inne);
- wielkość dokumentu (określona przez ilość stron druku w zbiorze, liczbę paragrafów zdań, słów itp.);
- charakterystyka funkcjonalno-treściowa (określenie, czy chodzi o nową regulację ustawodawczą, nowelizację, dokument derogacyjny, jedynie informujący itd.);
- charakterystyka treściowa odnosząca się do gałęzi prawa (zaklasyfikowanie do tradycyjnych gałęzi prawa rozróżnianych w czeskiej teorii prawa – prawo konstytucyjne, administracyjne, karne, cywilne, handlowe, rodzinne, pracy, finansowe itd.; razem rozróżnia się 12 gałęzi);
- współrzędne czasowe (data przyjęcia dokumentu, wejścia w życie, wygaśnięcia i inne);
- obowiązywanie lub ważność przepisu prawnego.

2.2. Zmienne wtórne (złożone, syntetyczne) są tworzone w sposób „sztuczny” na podstawie zmiennych pierwotnych i ich struktury wewnętrznej. Nie mają bezpośrednio empirycznego (dającego się obserwować) charakteru, nie można ich bezpośrednio identyfikować w obserwowanych obiektach (dokumentach legislacyjnych). Zasadniczo mają znaczenie **teoretyczne**, wyrażają **głębsze właściwości strukturalne** systemu. Możemy je np. nazwać koeficjentami:

- **koeficjent prawnej relewancji** legislacji wyraża pierwotnie ilościowy **stosunek** dokumentów będących nośnikiem informacji legislacyjnych (normy prawne) i jakichś dokumentów towarzyszących, które również są umieszczone w dziennikach urzędowych, ale jednak nie mają charakteru ogólnego (czyli przepisu prawa powszechnie obowiązującego), jak również relewancji (np. uchwała parlamentu czy postanowienie Banku Narodowego);
- **koeficjent rangi ustawy** względnie pierwotnego przepisu prawnego ilustruje ilościowy stosunek między dokumentami legislacyjnymi o charakterze ustawowym, a więc pierwotnym, a dokumentami wtórnymi (w zasadzie rozporządzenia rządu i ministerstw). W tym koeficjencie wyraźnie znajduje odzwierciedlenie

⁴ W systemie prawnym Republiki Czeskiej występują dwa odrębne rodzaje rozporządzeń, jako aktów wykonawczych do ustawy, w granicach ustawy i w celu jej wykonania, o charakterze normatywnym, powszechnie obowiązującym i o takiej samej mocy prawnej, różniące się co do podmiotu uprawnionego do ich wydania i sposobu upoważnienia: 1) rozporządzenie rządu (oryg. nařízení vlády) – wydawane tylko przez rząd jako całość, w ramach ogólnej kompetencji i na podstawie upoważnienia zawartego wprost w konstytucji (art. 78), w praktyce powołujące się zawsze na określoną ustawę lub jej konkretny przepis; 2) rozporządzenie wydawane przez ministerstwo jako centralny organ administracji państwowej (oryg. vyhláška, czyli obwieszczenie, ze względu na mylący w Polsce charakter obwieszczeń, tu tłum. jako rozporządzenie ministerialne), wyłącznie na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie, powołujące się na odpowiedni przepis ustawy jako na źródło swojej mocy prawnej. W trakcie uchwalania ustawa przewiduje przyjęcie określonych rozporządzeń (od red.).

- np. zasada suwerenności prawa, a to szczególnie w perspektywie porównawczej (wewnątrzpaństwowej, a zwłaszcza międzynarodowej);
- **koeficjent wpływu zewnętrznego** wyraża stosunek ilościowy między wewnątrzpaństwowymi dokumentami legislacyjnymi a publikowanymi umowami międzynarodowymi, które zostały przez Republikę Czeską przyjęte i ratyfikowane, stały się w ten sposób częścią porządku prawnego Republiki Czeskiej. Szczególnie obserwowanym parametrem jest wskaźnik ilościowy implementacji prawa UE do systemu prawnego Republiki Czeskiej;
 - **koeficjent miary nowelizacji** (zmiany) odzwierciedla stosunek liczby dokumentów legislacyjnych przynoszących zmiany dotychczasowej legislacji (aktywnie zmieniających) w odniesieniu do wszystkich przyjętych dokumentów legislacyjnych albo ich udział we wszelkich takich dokumentach. Ta zmienna, charakteryzująca dynamikę, rozwój legislacji, jest zawsze intensywnie obserwowana, i to nie tylko z punktu widzenia danego stanu, ale również w perspektywie porównawczej dla różnych przedziałów czasowych i w kontekście międzynarodowym.

2.3. Zmienne porównawcze (komparatywne) są konstruowane w celach porównawczych i rozwiązywania porównawczo ukierunkowanych zadań legislacyjnych. Zasadzają się na porównywaniu **miary** czy wielkości określonych właściwości, według kryterium **czasu** i **gałęzi prawa**.

2.3.1. W myśl kryterium czasowego można porównywać określone okresy (1 rok, 5 lat, kadencja parlamentu) czy etapy, np. dla poniższych parametrów:

- **Określona czasowo charakterystyka rozwoju formalnej struktury legislacji:** tutaj przedstawiane są np. proporcje (udziały) stosowania poszczególnych form legislacyjnych w obserwowanych okresach czy etapach (1 rok, 5 lat, 20 lat itp.). W szczególności istotny jest stosunek ustawowych (pierwotnych) i podstawowych form legislacyjnych.
- **Określona czasowo charakterystyka rozwoju urzeczywistniania wpływu zewnętrznego w legislacji:** podobnie jak w poprzednim przypadku uzyskujemy informacje porównawcze o intensywności wpływu wskaźnika zagranicznego, przejawiającego się w obserwowanych okresach i etapach.
- **Stabilność rozwoju i zmienność prawa** dostarcza informacji o ewolucji występującej w legislacji w obserwowanych okresach czy etapach. Ten rodzaj informacji wskazuje na okresy czasowe (ewentualnie poszczególne lata) charakteryzujące się podwyższoną lub przeciwnie – zminimalizowaną intensywnością wysiłków i tendencji innowacyjnych w legislacji i poprzez nią. Niewątpliwie w ten sposób ewokuje dalsze, zwłaszcza historyczno-polityczne, współzależności.
- **Określona czasowo charakterystyka rozwoju struktury legislacji, wynikającej z podziału na gałęzie prawa** Republiki Czeskiej, ujawnia osobliwości występujące w rozwoju legislacji i prawa generalnie na poziomie poszczególnych **gałęzi prawa**. Możemy też porównać zbiorcze kategorie **prawa prywatnego i publicznego** w obserwowanych okresach czy etapach.

Wszystkie charakteryzowane tutaj zmienne porównawcze względnie ich rezultaty można następnie porównywać ze sobą. Tak więc możemy poddać obserwacji np. kształtowanie formalnej struktury legislacji nie tylko z punktu widzenia czasowego (rozwojowego), ale także z punktu widzenia wpływu czynnika międzynarodowego czy przypisania do poszczególnych gałęzi prawa i odwrotnie.

2.3.2. Podejście związane z podziałem na gałęzie prawa przynosi informacje porównawcze dotyczące kształtowania struktury „gałęziowej” wynikającej z podziału na gałęzie prawa w legislacji. Możemy je stosować do formalnej struktury legislacji, tzn. obserwować, jak poszczególne gałęzie prawa są reprezentowane w poszczególnych formach legislacyjnych; podejście „gałęziowe” możemy też zastosować w badaniach miary stabilności czy zmienności legislacji; z pewnością interesująca jest również komparatystyka realizacji zewnętrznego wpływu politycznego na strukturę legislacji w poszczególnych gałęziach.

Widać wyraźnie, że zwłaszcza prezentowane tutaj zmienne syntetyczne (złożone) i porównawcze zdecydowanie nie mają jedynie charakteru opisowego. Przypuszczamy, że mogą one odzwierciedlać głębsze i ukryte cechy struktury legislacji i w tym sensie przekraczają ramy deklarowanego opisu ilościowego. Stają się swojego rodzaju **wskaźnikami ilościowymi**. Jednocześnie otwiera się tu i bezpośrednio zostaje przywołana przestrzeń dla poszukiwania dalszych współzależności, czy to na płaszczyźnie prawa czy w dziedzinie socjologii, politologii, historii i innych.

Byłoby z pewnością interesujące i pod względem naukowym niezwykle korzystne przeprowadzenie międzynarodowej komparatystyki w zakresie legislacji również na podstawie kryteriów ilościowych. Prezentowany artykuł mógłby być ewentualnym bodźcem oraz motywacją dla podobnych działań. Dla lepszej ilustracji podajemy krótki przegląd wyników monitoringu czeskiego ustawodawstwa za rok 2010.

3. Ilościowy przegląd niektórych aspektów legislacji Republiki Czeskiej w 2010 r. i ich porównanie z latami poprzednimi

3.1. Całkowity przegląd dokumentów legislacyjnych według poszczególnych typów⁵ ilustrują poniższe trzy tabele z wyjaśnieniem zastosowanych skrótów. W przypadku ewentualnych prac porównawczych wydaje się niezbędne w szcze-

⁵ Zastosowane skróty dla poszczególnych typów dokumentów ustawodawczych są w zasadzie wystarczająco naprowadzające i zrozumiałe, jednak dla pewności podajemy ich znaczenie:

UZ – konstytucja, ustawy konstytucyjne; Zák. – ustawy; NV – rozporządzenia rządu; Vyhl. – rozporządzenia ministerstw; ZO – akty z mocą ustawy; UZZ – tekst jednolity ustawy publikowany w Dzienniku Ustaw Republiki Czeskiej; Sděl. – obwieszczenie (publikowane); RS – obwieszczenie redakcyjne o sprostowaniu błędów; MS – obwieszczenie o zawarciu umowy międzynarodowej; MS-RS – obwieszczenie redakcyjne o sprostowaniu błędów w umowie międzynarodowej; NUS – orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego (publikowane w Dzienniku Ustaw Republiki Czeskiej); US-PS – uchwała Izby Poselskiej Parlamentu Republiki Czeskiej (o utrzymaniu ustawy po zwróceniu jej przez prezydenta); Rozh.p. – decy-

gólności ujednolicenie nazewnictwa poszczególnych aktów legislacyjnych występujących w innych krajach (Polska, Węgry, Republika Słowacka i Republika Czeska).

Tabela 1. Typy dokumentów legislacyjnych – ilość

Typ	UZ	Zák.	NV	Vyhl.	UZZ	Sděl.	RS	MS	MS- -RS	NUS	US- -PS	Rozh.p.	Razem ^a
Liczba	0	66	62	199	11	61	3	91	11	30	7	3	544 442 102

^a Całkowite liczby obejmują wszystkie przedstawione dokumenty (544), dokumenty z Dziennika Ustaw Republiki Czeskiej (442, w tym 3 informacje redakcyjne bez liczby porządkowej) i następnie umowy międzynarodowe (102 łącznie z MS-RS).

Tabela 2. Typy dokumentów legislacyjnych – udział

Typ	UZ	Zák.	NV	Vyhl.	UZZ	Sděl.	RS	MS	MS- -RS	NUS	US- -PS	Roz. p.	Wszystkie
Liczba	0	66	62	199	11	61	3	91	11	30	7	3	544
Udział w całości	0	0,121	0,114	0,366	0,02	0,112	0,006	0,167	0,02	0,055	0,013	0,006	1
Udział w%	0	12,13	11,40	36,58	2,02	11,21	0,55	16,73	2,02	5,51	1,29	0,55	100

Tabela 3. Zbiorcze kategorie według charakteru prawnego i ich proporcje (Sb. i Sb. m.s.)⁶

	Razem wszystkie	Razem Sb.	Razem MS	Prawny ^a	Pozostałe
Liczba	544	442	102	448	96
Udział w całości	1	0,8125	0,1875	0,824	0,176
% z całości	100	81,25	18,75	82,353	17,647

^a Terminem „prawny” określamy te formy legislacyjne (dokumenty), które uważamy za nośniki norm prawnych, a więc UZ – ustawy konstytucyjne, Zák – ustawy zwykłe, NV – rozporządzenia rządowe, Vyhl – rozporządzenia ministerialne, MS – umowy międzynarodowe, NUS – orzeczenia Sądu Konstytucyjnego. Udział jest odniesiony do całości łącznie z MS. Dalsze dokumenty, które mają bardziej techniczny charakter i z punktu widzenia regulacji normatywnej są mniej znaczące czy raczej uzupełniające, podajemy zbiorczo pod oznaczeniem „pozostałe”. Pod terminem „prawny” nie dajemy UZZ ani RS czy RS-MS.

Całkowita liczba dokumentów publikowanych czy ewentualnie ogłoszonych (rejestrowanych) w roku 2010 wynosi 544, z tego na Dziennik Ustaw Republiki Czeskiej przypada 442 i na Dziennik Umów Międzynarodowych 102 dokumenty. W porównaniu z rokiem poprzednim (2009) odnotowujemy pewien spadek (544

zja prezydenta Republiki; UZ – ustawa konstytucyjna (obejmuje tu też konstytucję); Zak. – ustawa, NV – rozporządzenie rządu; Vyhl. – rozporządzenie.

⁶ Skróty oryg. oznaczające Dziennik Ustaw Republiki Czeskiej i Dziennik umów międzynarodowych Republiki Czeskiej.

wobec 617 w roku 2009), i to zarówno w przypadku dokumentów z Dzienniku Ustaw (Sb.) – 442, odpowiednio – 492, jak i Dzienniku umów międzynarodowych (Sb. m.s.) – 102, odpowiednio – 125. Można ten spadek przedstawić procentowo np. w ten sposób, że rok 2010 stanowi 88,17% roku 2009 (89,84 lub 81,6) albo że w roku 2010 odnotowujemy spadek liczby publikowanych (ogłoszonych) dokumentów legislacyjnych w zbiorach urzędowych o blisko 12% lub ok. 10% Sb. i blisko 18% w przypadku Sb. m.s.

Całkowita liczba dokumentów oznaczonych w naszej metodologii jako „prawne” wynosi 448 (w obu zbiorach) wobec 526 w poprzednim roku. Pozostałe dokumenty stanowią zbiór uzupełniający do stu procent, a więc 17,65% wobec 82,35% dokumentów prawnych. Na poziomie Dziennika Ustaw Republiki Czeskiej stosunek „prawnych” i „pozostałych” wynosi 357 : 85 lub 80,77% wobec 19,23%. W porównaniu z rokiem 2009 nie nastąpiło żadne istotne odchylenie (81,5% wobec 18,5%). Obserwowany **koeficjent relewancji prawnej** wynosi więc 0,823 – znaczące pod względem prawnym dokumenty stanowią 82,3% całości wszystkich dokumentów legislacyjnych dzienników urzędowych lub 80,77% na poziomie Sb. Tutaj w porównaniu z poprzednim rokiem widzimy pewną różnicę na poziomie wszystkich dokumentów (85,25% w roku 2009 wobec 82,30 w roku następnym), jednak nie w przypadku dokumentów z Dziennika Ustaw – 81,5%, odpowiednio 80,77%. Kilkuprocentowa różnica wynika zapewne z większej liczby korygujących obwieszczeń redakcyjnych w przypadku MS (11 wobec jednego w roku 2009).

Jeśli porównamy liczby dokumentów z obu dzienników, to ten stosunek wynosi 442 do 102. Dokumenty z Dziennika Ustaw Republiki Czeskiej stanowią więc 81,25% z całości wszystkich dokumentów, MS zaś 18,75%. Przy redukcji do kategorii „prawny” dojdziemy do stosunku 357 do 91, a więc 79,69% i 20,31%. W porównaniu z poprzednim rokiem pojawia się na poziomie tej proporcji minimalna różnica na korzyść legislacji krajowej (całkowity brak MS w porównaniu do roku 2009), wskutek czego rok 2010 zbliża się do stanu w 2008 r.

3.2. Pierwotne i wtórne dokumenty ustawodawcze i ich wzajemne proporcje w porównaniu z rokiem poprzednim ilustruje tabela 4.

Porównanie pierwotnych i wtórnych dokumentów legislacyjnych w latach 2009–2010 pokazuje, że liczba (114 wobec 66) i udział proporcjonalny pierwotnych dokumentów znacznie spadł (27,9%, odpowiednio 29,9% w roku 2009 – 18,5, odpowiednio 20% w roku 2010), i to prawie o 10%. Wobec tego liczba wtórnych przepisów wzrosła z 66, czy 70% w roku 2009 do 73, odpowiednio 79,8% w roku 2010. A więc znowu o prawie 10%⁷.

⁷ W tabeli 7 przedstawiono dane proporcjonalne w odniesieniu do całości wszystkich dokumentów łącząc z kategorią NUS, którą sklasyfikowano jako *sui generis*, ale również i bez tej kategorii.

Tabela 4. Typy dokumentów legislacyjnych o charakterze prawnym znajdujące się jedynie w Dzienniku Ustaw Republiki Czeskiej i ich proporcje w porównaniu do całości wszystkich dokumentów legislacyjnych z Dziennika Ustaw z podziałem na pierwotne i wtórne⁸

Typ	UZ	Zák.	PRI	NV	Vyhl.	SEK	NUS	Razem	Bez NUS
Liczba	0	66	66	62	199	261	30	357	327
Udział w całości	0	0,185 0,202	0,185 0,202	0,174 0,190	0,557 0,609	0,731 0,798	0,084	1	1
Udział w całości w%	0	18,49 20,18	18,49 20,18	17,37 18,96	55,74 60,86	73,11 79,82	8,40	100	100

Podział dokumentów legislacyjnych według typów (jedynie tzw. prawne) w ostatnich trzech latach ilustruje tabela 5.

Tabela 5. Podział dokumentów legislacyjnych według typów („prawnych”) w ostatnich trzech latach

	2008	%	2009	%	2010	%
UZ	0	0,00	2	0,38	0	0,00
Zák.	113	23,89	112	21,33	66	14,73
Při	113	31,04	114	29,92	66	20,18
NV	57	12,05	79	15,05	62	13,84
Vyhl.	194	41,01	188	35,81	199	44,42
SEK	251	68,96	267	70,08	261	79,82
MS	88	18,60	124	23,62	91	20,31
NUS	21	4,44	20	3,81	30	6,70
Razem	473		525		448	
Razem bez MS	385		401		357	
Razem bez MS i NUS	364		381		327	

W tabeli 5 podano zbiorcze dane dotyczące podziału typów legislacyjnych w porównywanych trzech minionych latach (2008, 2009 i 2010). Wyrażone procentowo proporcje w przypadku podstawowych typów odnoszą się do całości wszystkich dokumentów, a więc łącznie MS i NUS. Przy zmiennych łącznych PRI i SEK odnoszą się jedynie do całości tych zmiennych, więc zarówno bez MS, jak i NUS.

⁸ Pierwotne dokumenty (PRI) obejmują tutaj ustawy konstytucyjne i ustawy zwykłe, dokumenty wtórne (SEK) to rozporządzenia rządu i ministerialne. Orzeczenia Sądu Konstytucyjnego stanowią kategorię *sui generis*, która jednak nie odgrywa z punktu widzenia całkowitych proporcji istotniejszej roli.

3.3. Wspomniany powyżej **koeficjent zmiany**, czyli nowelizacji, w roku 2010 wyglądał następująco:

Tabela 6. Aktywna nowelizacja legislacji w 2010 r.

Typ	UZ	Zák.	PRI	NV	Vyhl.	SEK	UZZ	Razem
Liczba nowele/wszystko	0	59/66	59/66	36/62	119/199	155/261	(9/11)	214/338 (223/349)
Stosunek nowele/wszystko	0	0,894	0,894	0,581	0,598	0,594	0,820	0,633 (0,639)
Stosunek% nowele/wszystko	0	89,39	89,39	58,06	59,80	59,39	8,18	63,31 (63,90)

Tabela 7. Aktywna nowelizacja obejmująca wszystkie zmiany

Typ	UZ	Zák.	PRI	NV	Vyhl.	SEK	Razem
Liczba wszystkich zmian/wszystko	0	202/66	202/66	47/62	124/199	171/261	373/338
Wszystkie nowele/wszystko	0	3,061	3,061	0,758	0,623	0,655	1,104
Wszystkie nowele/wszystko w%	0	306,06	306,06	75,81	62,31	65,52	110,36

Wynikowa miara aktywnych nowelizacji w roku 2010 w porównaniu do ubiegłego roku ponownie wzrosła (ponad 63% wobec 61% w roku 2009), jednak nie osiągnęła poziomu roku 2008 (ok. 65%). To samo mówi również wskaźnik w odniesieniu do ustaw (89% wobec 79% w roku 2009, odpowiednio 90% w roku 2008).

3.4. Podział typów legislacyjnych według gałęzi prawa obrazuje tabela 8.

Tabela 8. Podstawowe dokumenty legislacyjne według gałęzi prawa

Gałąź prawa	UZ (%)	Zák. (%)	NV (%)	Vyhl. (%)	UZZ (%)	NUS (%)	Razem
UP	0(0)	6(17,14)	1(2,86)	4(11,43)	4(11,43)	20(57,14)	35(100%)
SP	0(0)	42(14,69)	51(17,83)	172(60,140)	10(3,50)	11(3,85)	286
FP	0(0)	30(30,61)	16(16,33)	46(46,94)	5(5,10)	1(1,02)	98
TPH	0(0)	1(50)	0(0)	0(0)	0(0)	1(50)	2
TPP	0(0)	1(20)	0(0)	0(0)	0(0)	4(80)	5
OPP	0(0)	1(7,69)	0	3(23,08)	1(7,69)	8(61,54)	13
OPH	0(0)	13(16,05)	15(18,52)	43(53,09)	5(6,17)	5(6,17)	81
OP	0(0)	34(20,12)	25(14,79)	102(60,36)	4(2,37)	4(2,37)	169

Gałąź prawa	UZ (%)	Zák. (%)	NV (%)	Vyhl. (%)	UZZ (%)	NUS (%)	Razem
PP	0(0)	5(10,64)	21(44,69)	18(38,30)	0(0)	3(6,38)	47
RP	0(0)	0(0)	0(0)	0(0)	0(0)	1(100)	1
PSZ	0(0)	11(37,93)	5(17,24)	11(37,93)	1(3,45)	1(3,45)	29
MPSP	0(0)	1(100)	0(0)	0(0)	0(0)	0(0)	1
Razem	0(0)	145(18,90)	134(17,47)	399(52,02)	30(3,91)	59(7,69)	767(100)
% z całości wszystkich zaszerogowań	0(0)	18,90	17,47	52,02	3,91	7,69	100

W dalszej części studium wykorzystuje się treściowe kryterium klasyfikacyjne tradycyjnie stosowane w systematyce czeskiego prawa, ustawodawstwie, jak również w fachowej literaturze prawniczej łącznie z podręcznikową. Zgodnie z wcześniejszymi publikacjami na ten temat również tutaj stosujemy następujące oznaczenia i skróty: UP – prawo konstytucyjne; SP – prawo administracyjne; FP – prawo finansowe; TPH – prawo karne materialne; TPP – prawo karne procesowe; OPP – prawo cywilne procesowe; OPH – prawo cywilne materialne; OP – prawo handlowe; PP – prawo pracy; RP – prawo rodzinne; PSZ – prawo zabezpieczeń społecznych; MPSP – międzynarodowe prawo prywatne i procesowe; MPV – międzynarodowe prawo publiczne⁹.

Jeśli chodzi o poszczególne typy legislacyjne, okazuje się, że regulacja ustawowa jest stosowana w szczególności w dziedzinie prawa finansowego (30%) i prawa ubezpieczeń społecznych (nawet prawie 38%) i również w dziedzinie prawa handlowego (20%). Jeśli jednak w przypadku prawa konstytucyjnego oczyścimy rezultaty zaszerogowania z orzeczeń Sądu Konstytucyjnego (z zupełnie oczywistych powodów ich bliskich związków z prawem konstytucyjnym), otrzymamy w przypadku ustaw proporcję 24%.

Rozporządzenia rządowe występują najczęściej w dziedzinie prawa pracy (44,5%), prawa ubezpieczeń społecznych (17%), prawa cywilnego materialnego (18,5%), i następnie prawa administracyjnego (17,8%) i finansowego (16%).

Rozporządzenia ministerialne proporcjonalnie najczęściej występują w dziedzinie prawa administracyjnego (60%), prawa finansowego (prawie 47%), ale również handlowego (60%) i prawa cywilnego materialnego (53%). Znaczny udział mają również w dziedzinie prawa pracy (38%) i prawa ubezpieczeń społecznych (prawie 38%).

⁹ Oryg: UP – ústavní právo; SP – správní právo; FP – finanční právo; TPH – trestní právo hmotné; TPP – trestní právo procesní; OPP – občanské právo procesní; OPH – občanské právo hmotné; OP – obchodní právo; PP – pracovní právo; RP – rodinné právo; PSZ – právo sociálního zabezpečení; MPSP – mezinárodní právo soukromé a procesní; MPV – mezinárodní právo veřejné (od red.).

Należy odnotować **zmianę proporcji prawa publicznego i prywatnego** na korzyść prawa prywatnego (61 do 39%, natomiast w roku poprzednim ten stosunek wynosił 66,7 do 33,3%). Ten trend przejawia się, z wyjątkiem orzecznictwa konstytucyjnego (NUS), także w przypadku poszczególnych typów dokumentów legislacyjnych, przy czym wyraźniej występuje w przypadku rozporządzeń ministerialnych i rozporządzeń rządu (40 do 60, czy 45 do 55 wobec 34,5 do 65,5 względnie 34,5 do 65,5).

Procentowe przedstawienie poszczególnych typów legislacyjnych odzwierciedla **wyraźny spadek udziału ustaw zarówno w prawie publicznym, jak i prywatnym** (19,6 lub 17,7% wobec ok. 30% w obu obszarach prawa w roku 2009). **Wzrósł natomiast udział rozporządzeń ministerialnych** (50, odpowiednio 54,5% wobec 41, odpowiednio 43%). Znowu także tutaj przejawia się ogólna tendencja zauważona już na podstawowym poziomie porównywania proporcji przepisów ustawowych i przepisów niższego rzędu. Tej sytuacji w rozwoju ustawodawstwa Republiki Czeskiej nie można oceniać inaczej niż negatywnie!

Tabela 9. Gałęzie prawa prywatnego i prawa publicznego zbiorczo według typów legislacyjnych

Typy legislacyjne liczba (%)	UZ	Zák.	NV	Vyhl.	UZZ	NUS	Razem
Prawo prywatne	0	53(36,55)	61(45,52)	163(40,85)	9(30)	13(22,03)	299(38,98)
Prawo publiczne	0	92(63,45)	73(54,48)	236(59,15)	21(70)	45(77,97)	468(61,02)
Razem	0	145(100)	134(100)	399(100)	30(100)	59(100)	767(100)

Tabela 10. Struktura dziedzin prawa publicznego i prywatnego zbiorczo z punktu widzenia proporcji typów legislacyjnych

	UZ	Zák.	NV	Vyhl.	UZZ	NUS	Razem
Prawo prywatne (%)	0	53(17,73)	61(20,40)	163(54,52)	9(3,01)	13(4,35)	299(100)
Prawo publiczne (%)	0	92(19,66)	73(15,60)	236(50,43)	21(4,49)	46(9,83)	468(100)

3.5. Umowy międzynarodowe

Porównanie z rokiem 2009 pokazuje pewien spadek znaczenia czynnika międzynarodowego w sensie absolutnym i względnym (91 wobec 124, niecałe 17% wobec 20% w roku 2009). Podobne wyniki uzyskuje się przy porównywaniu umów międzynarodowych i dokumentów legislacyjnych o charakterze prawnym, gdzie względny spadek wynosi ponad 3%, co jednak w relacji do tak wyrażanego stosunku czy pozycji umów międzynarodowych w ramach systemu legislacyjnego oznacza spadek do 86% poprzedniego roku, a więc o 14%! Należy jednak dodać, że wartości roku 2010 w odniesieniu do umów międzynarodowych bardzo

zbliżają się do roku 2008 (91 do 88 w liczbach bezwzględnych, 16,7% do 15% procentowo).

Tabela 11. Ilościowa charakterystyka pozycji i znaczenia umów międzynarodowych w ramach legislacyjnych Republiki Czeskiej w roku 2010

MS – przegląd całkowity	Udział MS we wszystkich dokumentach legislacyjnych	Relacja MS do ustaw	Udział MS w dokumentach znaczących pod względem prawnym
(102) 91	(102/544) 91/544	(102/66) 91/66	(102/448) 91/448
Udział	(0,187) 0,167	(1,545) 1,379	(0,228) 0,203
Stosunek w %	(18,75) 16,73	(154,54) 137,88	(22,768) 20,31

3.6. Implementacja prawa UE do legislacji Republiki Czeskiej

Ilościowe wskaźniki implementacji prawa UE do porządku prawnego Republiki Czeskiej, który to proces ma miejsce od roku 2004 są ujęte w tabeli 12.

Tabela 12. Udział dokumentów dokonujących implementacji prawa UE do prawa czeskiego w ramach poszczególnych typów dokumentów legislacyjnych

Typ	Liczba	Liczba dokumentów Implementacyjnych	Liczba dokumentów implementacyjnych razem	Udział dokumentów implementacyjnych w %
Zák.	66	26	0,394	39,39
NV	62	20	0,323	32,26
Vyhl.	199	53	0,266	26,63
UZ	0	0	0	0,00
Razem	327	99	0,303	30,28

Wyniki tabeli 12 pokazują, że całkowita liczba implementacyjnych dokumentów legislacyjnych nieco zmalała (w szczególności w przypadku ustaw i rozporządzeń rządu), ale ich udział wzrósł (ponad 30% w roku 2010 wobec 27,5% w roku poprzednim). Największy względny wzrost odnotowujemy przy tym w przypadku ustaw (6%) i rozporządzeń ministerialnych (3%), co w przypadku ustaw stanowi względny wzrost do 118% roku 2009, a więc o 18%! Następuje tu dalszy wzrost wartości tego wskaźnika postaci względnej również w porównaniu do roku 2008, który wykazywał 25,6%.

Przejrzyste informacje o przebiegu procesu implementacji od wspomnianego roku 2004 zawierają tabele 13 i 14.

4/2011

Tabela 13. Stosunek liczby dokumentów implementujących prawo UE do prawa czeskiego według typów dokumentów legislacyjnych w poszczególnych latach (od roku 2004)

Rok	UZ	Zák.	NV	Vyhl.	Razem	Udział	Udział w%
2004	2/0	150/17	139/14	292/33	583/64	0,110	10,978
2005	0/0	101/27	81/25	255/36	437/88	0,201	20,137
2006	0/0	134/54	78/29	275/47	487/130	0,267	26,694
2007	0/0	64/23	58/18	158/29	280/70	0,250	25,000
2008	0/0	113/35	57/18	194/40	364/93	0,255	25,549
2009	2/0	112/37	79/24	188/44	381/105	0,276	27,559
2010	0/0	66/26	62/20	199/53	327/99	0,303	30,275

Tabela 14. Udział dokumentów legislacyjnych implementujących prawo UE do prawa czeskiego według poszczególnych typów dokumentów legislacyjnych w%

Rok	UY	Zák.	NV	Vyhl.	Ogółem
2004	0	11,330	10,072	11,301	10,978
2005	0	26,733	30,864	14,118	20,137
2006	0	40,299	28,814	17,091	26,694
2007	0	35,938	31,034	18,354	25,000
2008	0	30,973	31,579	20,619	25,549
2009	0	33,036	30,380	23,404	27,559
2010	0	39,394	32,258	26,633	30,275

Ostateczne wyniki wyrażone procentowo pokazują, że po pewnej stabilizacji na poziomie 25% udziału dokumentów implementacyjnych w latach 2006–2008 następuje w ostatnich latach dalszy wzrost wartości tego wskaźnika (27,5% w roku 2009, 30,5% w roku 2010).

Na poziomie poszczególnych typów dokumentów legislacyjnych można zaobserwować ciągły wzrost dokumentów implementujących prawo UE do czeskiego systemu prawnego w kategorii rozporządzeń ministerialnych, podczas gdy rozporządzenia rządu oscylują około wartości 30%. Interesująca jest dynamika w przypadku ustaw, gdzie maksimum osiągnięto w roku 2006 (40%), potem następuje spadek w kolejnych 2 latach i następnie wzrost prawie do poziomu wzmiankowanego roku 2006 (ponad 39% w roku 2010). Porównanie liczb bezwzględnych dla lat 2006 i 2010 jest również bardzo interesujące – 134 ustawy do 66.

Zakończenie

Artykuł przedstawia podstawowy opis czeskiej legislacji w świetle jej rozwoju w roku 2010 i jego stan, który osiągnął na koniec wymienionego roku. Stanowi część regularnego monitoringu legislacji Republiki Czeskiej, prowadzony przez Instytut Państwa i Prawa już od 2007 r.

Ten podstawowy opis aktywności legislacyjnej państwa czeskiego jest zbudowany na podstawie analizy głównych zbiorów dokumentów prawnych, a więc Dziennika Ustaw Republiki Czeskiej i Dziennika Umów Międzynarodowych Republiki Czeskiej. Pierwotna strukturalizacja opiera się przy tym na formalnej typologii zawartych w wymienionych zbiorach dokumentów, która jest z punktu widzenia zarówno porządku konstytucyjnoprawnego, jak i ogólnej teorii prawa, decydująca też z punktu widzenia rozróżniania relewantnych prawnie dokumentów legislacyjnych, a więc tzw. formalnych źródeł prawa. Tylko one są nośnikami prawnych, a więc powszechnie obowiązujących norm, reguł zachowania.

Dalsza restrukturyzacja w systemie legislacji Republiki Czeskiej jest w interesie zapewnienia standardowych ram dla czasowo ukierunkowanej komparatystyki prowadzonej na płaszczyźnie nowelizacyjnej, „gałęziowej” i międzynarodowej. Aktywność nowelizacyjna odzwierciedla dynamikę rozwojową legislacji, struktura podziału na gałęzie – podstawową horyzontalną organizację systemu normatywnego według kryterium materialnego, zaś czynnik międzynarodowy – dynamikę i poziom integracji, jak również pozycję Republiki Czeskiej w ramach międzynarodowej społeczności państw i jej organizacji porządku legislacyjnoprawnego.

Ze względu na to, że regularny monitoring legislacji Republiki Czeskiej dla rocznych okresów odbywa się już czwarty rok, porównawcze odniesienia są uzasadnione, w szczególności w stosunku do roku poprzedniego ewentualnie z perspektywy ostatnich trzech lat. Dalsze analizy obejmujące w szczególności dłuższe zależności czasowe, jak również analizy głębszych poziomów strukturalnych są przedmiotem dalszego studium będącego w przygotowaniu. Zasadniczo jednak wynikają z wartości podstawowych zmiennych prezentowanych w tym artykule. Jego opublikowanie dostarcza impulsu wyjściowego i określa podstawową przestrzeń dla dalszych badań i analiz w dziedzinie legislacji, i to nie tylko czeskiej. Sądzimy, że byłoby nadzwyczaj korzystne podjęcie próby przeprowadzenia międzynarodowego porównania przynajmniej niektórych podstawowych wskaźników ilościowych i charakterystyk systemów prawnych krajów środkowoeuropejskich. Jak starano się wykazać w tym studium, gromadzenie niezbędnych danych nie jest tak pracochłonne i kosztowne, a wyniki nie stanowią jedynie zbioru liczb, ale prowadzą albo mogą prowadzić do głębszych, jakościowych rozważań i stanowić dla nich punkt wyjścia i inspirację.

STRESZCZENIE

Artykuł jest prezentacją prowadzonych w Instytucie Państwa i Prawa Czeskiej Akademii Nauk autorskich badań nad strukturą legislacji Republiki Czeskiej z punktu widzenia ilościowego. Ich przedmiotem jest nie tylko ilościowy opis poszczególnych typów aktów prawnych wydawanych w określonych przedziałach czasowych (rok, kadencja) i porównawczo ich wielokrotności (kilka kolejnych lat, dwie lub więcej kadencji, ale także wzajemne relacje poszczególnych typów aktów legislacyjnych w obrębie struktury całego porządku prawnego. Jako instrument badawczy autor proponuje przyjęcie określonych, opisanych i zdefiniowanych w artykule zmiennych. W efekcie pozwala to zaobserwować i ocenić ogólne tendencje legislacji w państwie, ukazujące stopień utrwalania przeciwnie – osłabiania demokratycznych standardów wewnątrz systemu prawa oraz poddania porządku prawa krajowego wpływom zewnętrznym w postaci udziału w ramach ogólnej legislacji prawa międzynarodowego, a zwłaszcza prawa UE. Autor proponuje także rozciągnięcie takich analiz na inne państwa, zwłaszcza sąsiedzkie środkowoeuropejskie: Słowację, Polskę i Węgry. Ich celem byłaby ocena zbieżności tendencji rozwojowych w zakresie systemów prawnych tych państw regionu.

SUMMARY

The article is a presentation of the author's quantitative research carried out in the Institute of State and Law of the Czech Academy of Science. The research aims not only at a quantitative description of particular types of legal acts issued in certain periods (year or term) and comparatively their multiplicity (several successive years, two or more terms), but also mutual relations of particular types of legislation within the structure of the whole legal system. The author proposes the adoption of particular variables described and specified in the article as a research instrument. As a result, what becomes possible is the observation and assessment of general legislative tendencies in the state, showing the level of consolidation, or the contrary – enervation of the democratic standards within the system of law and letting the national legal system be influenced from outside through the participation in the general international legislation, especially the European Union law. The author suggests that such analysis should be extended onto other countries, particularly the neighboring Middle European ones: Slovakia, Poland and Hungary. The aim would be to assess the convergence of development tendencies within the legal systems of the countries in the region.



ADRIAN NIEWĘGŁOWSKI

*Glosa do wyroku Sądu Najwyższego z 21 października 2010 r.,
IV CSK 112/10¹*

Roszczenia uprawnionego mające swoje źródło w odstąpieniu od umowy na podstawie art. 494 k.c. przedawniają się na podstawie i w terminie określonym w art. 117 i 118 k.c.

I. Głosowane orzeczenie zostało wydane na kanwie następującego stanu faktycznego.

Powód zawarł z Ministerstwem Obrony Narodowej dwie umowy o realizację prac badawczo-rozwojowych, polegających na wykonaniu łaźni i pralni polowej. Na podstawie postanowień tych umów, pozwany miał być podwykonawcą prac badawczo-rozwojowych, obejmujących wykonanie kontenerów dostosowanych do zabudowy łaźni i pralni polowej. W trakcie wykonywania powierzonych prac powód wprowadził modyfikacje do projektu kontenerów. Pozwany domagał się ich potwierdzenia przez powoda w formie zmiany umów o podwykonawstwo oraz zwiększenia wynagrodzenia w związku z koniecznością wykonania dodatkowych prac. Powód nie podpisał aneksów do umów o podwykonawstwo, zatwierdzających wspomniane zmiany, wskutek czego pozwany wstrzymał prowadzone prace. Następnie pozwany odstąpił od umowy na podstawie art. 494 k.c., wskazując, że powód wprowadził zmiany rozwiązań projektowych wykraczające poza zakres wynikający z umów o podwykonawstwo, przy czym odmówił podpisania aneksu dotyczącego tych zmian wraz ze stosownym podwyższeniem wynagrodzenia.

Przedmiotem roszczenia strony powodowej był zwrot kwot zaliczek wypłaconych pozwanemu z tytułu umów o podwykonawstwo. Ponadto na żądanie powoda składało się odszkodowanie związane z koniecznością odprowadzenia przez powoda 22% stawki podatku VAT z tytułu realizacji umów o podwykonawstwo prac badawczych, co nastąpiło z przyczyn zwinionych przez stronę pozwaną oraz kwot z tytułu upustu cenowego, udzielonego w związku z nieterminowym wykonaniem prac objętych ostatnio wskazanymi umowami.

¹ Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna, Zbiór dodatkowy B/2011, Warszawa 2011, s. 91–100.

Sąd I instancji uwzględnił powództwo w części. Sąd ten zakwalifikował łączące strony kontrakty jako umowy o dzieło. Uznał też, że pozwany skutecznie podniósł zarzut przedawnienia. Zdaniem sądu, termin przedawnienia w stosunkach łączących strony wynosił, zgodnie z art. 646 k.c., dwa lata od dnia oddania dzieła lub od dnia, w którym dzieło miało być oddane. Nie podzielił stanowiska powoda, że termin przedawnienia powinien być liczony od momentu odstąpienia od umowy przez pozwanego.

Sąd Apelacyjny oddalił apelację powoda, dzieląc ocenę prawną dokonaną przez sąd I instancji. Rozpoznający skargę kasacyjną Sąd Najwyższy uchylił zaskarżony wyrok i przekazał sprawę Sądowi Apelacyjnemu do ponownego rozpoznania, pozostawiając temu sądowi rozstrzygnięcie o kosztach postępowania kasacyjnego.

II. Podstawowym problemem prawnym, jaki wyłonił się w przedmiotowej sprawie, było dokonanie oceny skutków prawnych odstąpienia od umowy o dzieło. Wykonanie prawa odstąpienia jest źródłem roszczeń cywilnoprawnych, których treścią jest obowiązek zwrotu świadczeń wzajemnych, a niekiedy także naprawienie szkody (art. 494 k.c.).

W stosunku do licznych kwestii, które pojawiły się w rozpoznawanej sprawie, a związanych z wykonaniem prawa odstąpienia od umowy, nie ma różnic w podejściu sądu I instancji oraz Sądów Apelacyjnego i Najwyższego. Sądy potraktowały prawo odstąpienia od umowy jako prawo kształtujące², przyznające stronie umowy kompetencję do zakończenia stosunku cywilnoprawnego (bez udziału kontrahenta). Sądy wyszły też ze słusznego założenia, że w polskim prawie cywilnym prawa kształtujące nie podlegają przedawnieniu, mimo że mogą ich, oczywiście, dotyczyć terminy zawite (art. 560 § 1 w zw. z art. 568 § 1 k.c.). Przedawnieniu, jak powszechnie wiadomo, podlegają tylko prawa podmiotowe, które przybierają normatywną postać „roszczeń majątkowych” (art. 117 § 1 k.c.). Jeżeli zatem zobowiązanie nie wygasło wskutek prawidłowego spełnienia świadczeń, prawo odstąpienia może być wykonane nawet po upływie terminu przedaw-

² Zob. A. Klein, *Ustawowe prawo odstąpienia od umowy wzajemnej*, Wrocław 1964, s. 148; J. Dąbrowa (w:) Z. Radwański (red.), *System prawa cywilnego. Prawo zobowiązań – część ogólna*, t. III, cz. 1, Wrocław 1981, s. 822; P. Machnikowski, *Uprawnienia kształtujące w zobowiązaniowych stosunkach prawnych*, (w:) *O źródłach i elementach stosunków cywilnoprawnych. Księga pamiątkowa ku czci prof. Alfreda Kleina*, E. Gniewek (red.), Kraków 2000, s. 237 i n.; A. Ohanowicz (w:) A. Ohanowicz, J. Górski, *Zarys prawa zobowiązań*, Warszawa 1970, s. 107; idem, *Zobowiązania przemienne*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1973, nr 3, s. 187; A. Olejniczak (w:) E. Łętowska (red.), *System prawa prywatnego. Prawo zobowiązań – część ogólna*, t. V, Warszawa 2006, s. 931; A. Wolter, Z. Policzkiewicz-Zawadzka, *Przedawnienie roszczeń według kodeksu cywilnego*, „Państwo i Prawo” 1965, nr 3, przyp. 5 na s. 375; K. Szczygielska, *Odstąpienie od umowy zawartej na odległość w prawie niemieckim i polskim*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 2003, z. 2, s. 415 i n.

nienia roszczenia o wykonanie umowy, nie prowadząc do obejścia przepisów dotyczących przedawnienia roszczeń³.

Sądy zgodne były również co do tego, że wskutek odstąpienia powstają roszczenia majątkowe dla obu stron umowy; roszczenia, a więc prawa, które się przedawniają. Różnica w stanowiskach sądów zarysowała się wyraźnie w kwestii oceny relacji tych roszczeń do umowy o dzieło. Sąd I instancji i Sąd Apelacyjny były zdania, że roszczenia powstające w następstwie odstąpienia są roszczeniami wynikającymi z umowy o dzieło, przez co podlegają dwuletniemu przedawnieniu (art. 646 k.c.). Sąd Najwyższy przyjął natomiast, że roszczeń tych dotyczy trzyletni termin przedawnienia, przewidziany w przepisach ogólnych (art. 118 k.c.) dla roszczeń związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej. Zdaniem Sądu Najwyższego, przemawiał za tym fakt, że nie są to roszczenia z umowy o dzieło, co w konsekwencji oznacza, że określony w art. 646 k.c. termin przedawnienia ich nie dotyczy.

Ocena stanowiska Sądu Najwyższego wymaga niewątpliwie odpowiedzi na pytanie o charakter prawny i skutki wykonania prawa odstąpienia.

III. Prawo odstąpienia od umowy nie jest instytucją jednolitą zarówno gdy weźmie się pod uwagę jego źródła, jak i skutki prawne. Gdy chodzi o pierwsze kryterium, trzeba zauważyć, że podstawą prawną odstąpienia może być zarówno czynność prawna (art. 395 § 1 k.c.), jak i ustawa (np. art. 491 § 1 kc). Podział ten nie jest rozłączny, co oznacza, że przyznanie jednej ze stron prawa odstąpienia od umowy w treści czynności prawnej nie odbiera jej w żadnym razie możliwości odstąpienia na podstawie ustawowej i odwrotnie.

Gdy chodzi zaś o skutki prawne, zasadą jest, że odstąpienie, inaczej niż wypowiedzenie, wywołuje skutki prawne *ex tunc*, co powoduje, że umowa traktowana jest tak, jakby w ogóle nie była zawarta⁴. W następstwie wykonania prawa odstąpienia powstaje, inaczej mówiąc, obowiązek przywrócenia stanu sprzed zawarcia

³ Podobnie M. Tanenbaum, *Instytucja zadatku w polskim prawie cywilnym*, Warszawa 2008, s. 324. Stanowisko autorki wynika ze słusznego założenia, że uprawnionemu – w przypadku niewykonania zobowiązania przez kontrahenta – służy wybór pomiędzy dwoma *de facto* uprawnieniami, które powinny być traktowane odrębnie: roszczeniem o wykonanie umowy i prawem odstąpienia od niej (ibidem; zob. również P. Machnikowski, op. cit., s. 244).

⁴ W.J. Katner (w:) S. Włodyka (red.), *System prawa handlowego. Prawo umów handlowych*, t. V, Warszawa 2006, s. 1006–1007; P. Machnikowski (w:) *Kodeks cywilny. Komentarz*, Warszawa 2006, s. 629; J.P. Naworski, *Głosa do wyroku SN z dnia 7 lipca 1999 r., II CKN 426/98*, „Przegląd Prawa Handlowego” 2001, nr 5, s. 45 i n.; A. Olejniczak (w:) A. Kidyba (red.), *Kodeks cywilny. Zobowiązania – część ogólna*, t. III, Warszawa 2010, s. 680; Z. Radwański, *Uwagi o zobowiązaniach trwałych (ciągłych) na tle kodeksu cywilnego*, „Studia Cywilistyczne” 1969, t. XIII–XIV, s. 254; A. Rembieniński (w:) J. Winiarz (red.), *Kodeks cywilny z komentarzem*, t. I, Warszawa 1989, s. 366; M. Piekarski (w:) J. Ignatowicz (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. II, *Księga trzecia – zobowiązania*, Warszawa 1972, s. 1201; W. Popiołek (w:) K. Pietrzykowski (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. II, Warszawa 2009, s. 98; A. Szpunar, *Odstąpienie od umowy o przeniesienie własności nieruchomości*, „Rejent” 1995, nr 6, s. 9; C. Żuławska (w:) G. Bieniek, H. Ciepla, S. Dmowski, J. Gudowski, K. Kołakowski, M. Zychowicz, T. Wiśniewski, C. Żuławska, *Komentarz do kodeksu cywilnego. Księga trzecia. Zobowiązania*, t. I, Warszawa 2009, 240.

umowy, jak tylko to prawnie i faktycznie możliwe (*status quo ante*)⁵. Ten typ odstąpienia nosi nazwę „całkowitego”. Znajduje on zastosowanie w odniesieniu do świadczeń jednorazowych i niepodzielnych. W doktrynie i orzecznictwie przyjmuje się, że nieco inaczej należy postrzegać skutki odstąpienia w ramach zobowiązań trwałych, a więc takich, w których występują świadczenia ciągłe i okresowe. Sąd Najwyższy przyjmuje mianowicie, że odstąpienie od umowy wzajemnej, w której świadczenie jednej ze stron ma charakter ciągły, wywołuje skutek *ex nunc*⁶. Mimo że prowadzi to do pewnego „zatarcia” różnic między odstąpieniem a wypowiedzeniem, pogląd ten ma niewątpliwy walor praktyczny w odniesieniu do takich umów, jak pożyczka⁷ czy najem. Jeżeli bowiem przypadające za pewien okres świadczenia ciągłe lub okresowe zostały już wykonane, to nakładanie na obie strony obowiązku zwrotu wszystkiego, co sobie wzajemnie już świadczyły, nie byłoby uzasadnione ani interesem wierzyciela, ani względami gospodarczymi⁸.

Oprócz odstąpienia całkowitego, ustawodawca reguluje tzw. odstąpienie częściowe (art. 491 § 2 k.c.). Jeżeli świadczenia obu stron są podzielne, a jedna ze stron dopuszcza się zwłoki tylko co do części świadczenia, uprawnienie do odstąpienia od umowy przysługujące drugiej stronie ogranicza się, według jej wyboru albo do tej części, albo do całej reszty niespełnionego świadczenia. Mimo że przepis posługuje się w tym przypadku pojęciem „odstąpienia”, trudno bezkrytycznie przypisać mu taki charakter. Jest to związane z faktem, że wierzyciel nie ma – w zasadzie⁹ – kompetencji odstąpienia od świadczeń już wykonanych, a więc jest też wykluczone potraktowanie umowy jako „niezawartej”. Odstąpienie od umowy w części jest więc prawem kształtującym, ale innym niż odstąpienie całkowite. Ten typ odstąpienia tylko modyfikuje, lecz nie znosi *ex tunc* stosunku prawnego, który nadal istnieje między stronami. Jeżeli wobec tego wierzyciel „odstępuje” od umowy tylko co do zaległej części świadczenia, z zakresu powinności dłużnika wyłączony zostaje tylko obowiązek spełnienia zaległej części świadczenia, a wierzyciel jest tym samym zwolniony z obowiązku wykonania odpowiadającej mu części własnego świadczenia. Jeżeli natomiast wierzyciel „odstępuje” również co do niewymagalnych jeszcze świadczeń przyszłych, wówczas jego oświadczenie woli wywiera także skutek na przyszłość, zbliżony do tego, który wywołuje wypowiedzenie¹⁰.

⁵ M. Warciński, *Umowne prawo odstąpienia*, Warszawa 2010, s. 23.

⁶ Wyrok SN z 15 V 2007 r., V CSK 30/07, „Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna” 2008, nr 6, poz. 66.

⁷ M. Lemkowski, *Odsetki cywilnoprawne*, Warszawa 2007, s. 169.

⁸ Tak trafnie SN w uzasadnieniu wyroku cytowanego w przypisie 6.

⁹ Strona może jednak odstąpić od umowy w całości, jeżeli wykonanie częściowe nie miałooby dla niej znaczenia ze względu na właściwości zobowiązania albo ze względu na zamierzony przez nią cel umowy, wiadomy stronie będącej w zwłoce (art. 491 § 2 zd. 2 k.c.). Wówczas dojdzie do wygaśnięcia stosunku prawnego *ex tunc*.

¹⁰ W ten sposób SN w uzasadnieniu wyroku cytowanego w przypisie 6.

IV. W przedmiotowej sprawie strona pozwana odstąpiła od umowy w całości na podstawie art. 494 k.c. Nie doszło więc do częściowego odstąpienia. *Notabene*, zniesienie stosunku prawnego dzieła ze skutkiem na przyszłość i pozostawienie tego stosunku w stanie nienaruszonym w przeszłości jest kwestionowane¹¹. Przyjmujący zamówienie świadczy *dare* konkretny rezultat, a interes wierzyciela tkwi w tym, że zostanie on mu wydany w całości, w sposób niewadliwy. Jeżeli rezultat ten nie zostanie osiągnięty, pomiędzy stronami powinno dojść do rozliczeń¹². Inaczej mogłoby być w sytuacji, w której na podstawie jednej umowy, o ramowym charakterze, przyjmujący zamówienie miałby wykonać kilka dzieł (np. urządzeń), które nie pozostawałyby ze sobą w funkcjonalnym lub gospodarczym związku (tzn. nie stanowiłyby np. kompletu narzędzi, czy urządzeń, które ze względu na cel zamówienia dzieła, wiadomy wykonawcy, byłyby zamawiającemu potrzebne do uruchomienia produkcji). Wówczas, gdy świadczenia te byłyby niezależne wobec siebie, można dopuścić np. odstąpienie „częściowe” od umowy i rozliczenie się stron co do jednego z niespełnionych świadczeń. W stanie faktycznym, będącym podstawą glosowanego wyroku, kontenery, które miały być wytworzone przez stronę pozwaną, tworzyły jednak pewną spójną całość gospodarczą.

V. Odstąpienie od umowy zasadniczo tworzy pomiędzy stronami całkowicie nowy stosunek prawny, odrębny od istniejącego dotychczas. W doktrynie prawa natura tego nowego stosunku, który powstaje między stronami, nie jest szerzej objaśniana. Pod wieloma względami model tego zobowiązania jest nietypowy. Mimo że wskutek odstąpienia odpada podstawa prawna świadczeń stron, to jednak konstrukcja prawna tego stosunku nie jest oparta na przepisach o bezpodstawnym wzbogaceniu¹³. W ramach tego nowego zobowiązania nie jest również możliwa modyfikacja wysokości świadczeń ponad lub poniżej ich wartości nominalnej, wynikającej z umowy¹⁴.

Powyższy stosunek prawny można określić mianem „rozliczeniowego”, gdyż taka jest jego funkcja. Żadna ze stron nie ma roszczenia o wykonanie umowy, ponieważ jest ona traktowana jak w ogóle niezawarta. Każda ze stron uzyskuje natomiast nowe, niezwiązane z istniejącą dotychczas umową, samoistne roszczenia, których treścią jest obowiązek zwrotu dotychczasowych świadczeń w stanie niezmienionym (*restitutio in integrum*), chyba że zmiana była konieczna w granicach zwykłego zarządu, a także obowiązek odpowiedniego wynagrodzenia drugiej strony za świadczone przez nią usługi oraz za korzystanie z jej rzeczy¹⁵.

¹¹ J. Rajski, *Właściwość (natura) umowy o dzieło a wygaśnięcie wynikającego z niej stosunku zobowiązaniowego*, „Przegląd Prawa Handlowego” 1997, nr 6, s. 30 i n.

¹² A. Brzozowski (w:) K. Pietrzykowski (red.), *Kodeks...*, op. cit., s. 398.

¹³ Wyrok SN z 27 IX 2005 r. (V CK 165/05), LEX nr 369417. Sprawia to, że strony nie mogą odmawiać sobie wzajemnie zwrotu świadczeń, powołując się na to, że nie są już wzbogacone.

¹⁴ Wyrok SN z 22 I 2009 r. (III CSK 267/08) nie publ.

¹⁵ A. Olejniczak (w:) A. Kidyba (red.), *Kodeks...*, op. cit.

VI. Wskutek odstąpienia od umowy o dzieło na podstawie art. 494 k.c. wygasają w zasadzie wszelkie prawa i obowiązki wynikające z jej postanowień, co sprawia, że podstawy prawnej powstania, wymagalności i przedawnienia roszczeń przewidzianych w tym ostatnim przepisie, nie można poszukiwać w regulacjach dotyczących umowy o dzieło¹⁶. Z tego punktu widzenia wydaje się, że stanowisko Sądu Najwyższego, wyrażone w glosowanym wyroku, należy co do zasady podzielić. Generalnie, roszczenia powstające w następstwie odstąpienia od umowy o dzieło przedawniają się więc na zasadach ogólnych (art. 117 i 118 k.c.).

Skutkiem odstąpienia od umowy na podstawie art. 494 k.c. jest swoiste „uwolnienie” stosunku prawnego od regulacji prawnych poświęconych konkretnemu typowi umowy nazwanej, co pośrednio oznacza konieczność stosowania w tym zakresie ogólnych przepisów kodeksu cywilnego¹⁷. Przepisów o przedawnieniu dotyczących umowy o dzieło nie powinno się stosować przede wszystkim z tego względu, że w następstwie odstąpienia umowa traktowana jest tak, jakby w ogóle nie była zawarta; sprzeczne z tym ogólnym założeniem byłoby sięgnięcie do regulacji dotyczących przedawnienia w umowie o dzieło w celu oceny praw i obowiązków stron powstających po wykonaniu odstąpienia. Zasady rozliczenia się stron – w razie wykonania przez jedną z nich prawa odstąpienia – nie są zresztą uregulowane w przepisach o umowie o dzieło; nie ma – inaczej mówiąc – w art. 627 i n.k.c. ogólnej odpowiedzi na pytanie, jak powinien przebiegać w tym przypadku zwrot świadczeń stron. Znajduje w tym zakresie zastosowanie norma zawarta w art. 494 k.c. Zgodnie z tym przepisem strona, która odstępuje od umowy wzajemnej, jest obowiązana zwrócić drugiej stronie wszystko, co otrzymała od niej na mocy umowy; może żądać nie tylko zwrotu tego, co świadczyła, lecz również naprawienia szkody wynikłej z niewykonania zobowiązania. Nie można przy tym przywiązywać nadmiernej wagi do tego, że przepis ten (inaczej niż art. 395 § 2 k.c.) nie zawiera sformułowania, z którego wynikałoby, że „umowa traktowana jest tak jakby w ogóle nie była zawarta”¹⁸. Po pierwsze, dlatego że fikcja prawna niezawarcia umowy jest skutkiem odstąpienia i uzasadnieniem dla zwrotu świadczeń. Nie byłoby racjonalne odmienne potraktowanie w tym zakresie art. 494 i 395 k.c. Po drugie, w celu odpowiedzi na pytanie, jak w szczegółach powinno odbywać się rozliczenie stron i tak będziemy musieli sięgnąć do art. 395 § 2 k.c. („to, co strony już świadczyły, ulega zwrotowi w stanie niezmiennym, chyba że zmiana była konieczna w granicach zwykłego zarządu. Za świadczone usługi oraz za korzystanie z rzeczy należy się drugiej stronie odpowiednie wynagrodzenie”).

¹⁶ Na tle rozważań poświęconych umowie o dzieło zauważa się, że skutek wykonania prawa odstąpienia od umowy powstaje nowy stosunek prawny, w zakresie którego strony obciążone są obowiązkami wynikającymi z przepisu art. 494 i 496 k.c. (A. Brzozowski (w:) J. Rajski (red.), *System prawa cywilnego. Prawo zobowiązań część szczegółowa*, t. VII, Warszawa 2004, s. 356).

¹⁷ Odmienne, moim zdaniem nietrafnie, P. Machnikowski, *Glosa do wyroku Sądu Najwyższego z 21 października 2010 r., IV CSK 112/10*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2011, nr 10, 777–778.

¹⁸ Czyni to P. Machnikowski, ibidem.

Roszczenia wynikające z przepisu art. 494 k.c. przedawniają się, generalnie rzecz biorąc, na zasadach ogólnych.

Ostatnie spostrzeżenie należy jednak uzupełnić pewnymi uwagami natury nieco bardziej szczegółowej. Otóż orzecznictwo przyjmuje, że wsteczny charakter odstąpienia od umowy nie pozbawia uprawnionego możliwości dochodzenia kary umownej zastrzeżonej na wypadek niewykonania umowy¹⁹. Jest to zgodne z zasadami *Principles of European Contract Law*, które w art. 9:3052 wyrażają zasadę utrzymania w mocy postanowień umowy, które zgodnie z wolą stron mają działać nawet po rozwiązaniu²⁰. Judykatura, kierując się względami praktycznymi, „złagodziła” nieco skutki odstąpienia. Roszczenie o zapłatę kary umownej nie jest roszczeniem wynikającym ze stosunku rozliczeniowego, który powstaje na podstawie art. 494 k.c. Przepis ten takiego roszczenia stronom w ramach rozliczeń nie przyznaje, gdyż kara umowna jest zawsze zabezpieczeniem wykonania konkretnej umowy, ściśle powiązaniem ze świadczeniem niepieniężnym jednej ze stron. Roszczenie o jej zapłatę zawsze będzie zatem wynikać z tej umowy, od której odstąpiono. W konsekwencji, jeżeli akceptujemy stanowisko orzecznictwa, trzeba uznać, że gdy strony zastrzegają obowiązek zapłacenia kary w przypadku odstąpienia od umowy, modyfikują zarazem skutki odstąpienia, które znosi wówczas umowę, ale z wyjątkiem postanowień przyznających im konkretne roszczenia, na przykład z tytułu zapłacenia kary umownej. Takie postanowienia konkretnej umowy pozostają w mocy. Nie stoi to w sprzeczności z regulacją zawartą w przepisie art. 494 k.c. czy też w art. 395 § 2 k.c. Przepisy te nie mają charakteru *ius cogens*. Strony mogą przecież, korzystając z przyznanej im przez ustawodawcę swobody kontraktowej, zmienić skutki odstąpienia od umowy, czy też je uszczegółowić. Mogą w szczególności wprowadzić do niej zasady rozliczenia się w przypadku wykonania przez jedną z nich prawa odstąpienia. Takie rozwiązanie modyfikuje przede wszystkim ogólny sens art. 494 i art. 395 § 2 zd. 1 k.c. W sytuacji wykonania prawa odstąpienia umowa nie będzie mogła być generalnie „uznana za niezawartą”, skoro szczegółowo uregulowano w niej kwestię zwrotu spełnionych świadczeń. Roszczenia, które w tym zakresie powstaną, będą roszczeniami ukształtowanymi przez strony i wynikającymi z konkretnej umowy.

Odnosząc to, co wyżej powiedziano do kwestii, która była przedmiotem glosowanego wyroku, należy powiedzieć, że gdyby strony w umowie o dzieło zastrzegły karę na wypadek niewykonania umowy, to mimo realizacji przez jedną z nich prawa odstąpienia na podstawie art. 494 k.c., roszczenie o jej zapłacenie przedaw-

¹⁹ Zob. orzeczenie SN z 5 VI 2002 r. (II CKN 701/00), „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2003, nr 10, poz. 124 (z gloszą Z. Radwańskiego, ibidem); orzeczenie SN z 26 XI 2004 r., V CK 411/04, „Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna” 2005, nr 10, s. 48; orzeczenie SN z 6 V 2004 r. (II CK 261/03), niepubl.; orzeczenie SN z 15 IX 2005 r. (II CK 72/05), niepubl.; orzeczenie SN z 29 VI 2005 r. (V CK 105/05) LEX nr 395072; orzeczenie SN z 5 X 2006 r. (IV CSK 157/06), „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2007, nr 12, poz. 142 (z gloszą M. Warcińskiego, ibidem); wyrok SN z 7 II 2007 r. (III CSK 288/06), LEX nr 274191.

²⁰ Wyrok SN z 2 października 2007 r. (II CNP 101/07, LEX nr 490505. Pogląd SN wyrażony w tym wyroku podziela A. Olejniczak (w:) A. Kidyba (red.), *Kodeks...*, op. cit.

niłoby się w terminie określonym w art. 646 k.c., a nie na podstawie art. 118 k.c. Konkluzja SN w tym przypadku musiałaby być inna.

VII. Idąc tokiem rozumowania orzecznictwa, należy za w pełni dopuszczalne uznać zamieszczanie w umowie o dzieło postanowień przyznających stronom określone roszczenia na wypadek odstąpienia od umowy, wykraczające poza treść art. 494 k.c., choć oczywiście nie naruszające zasady swobody umów. Na kanwie orzeczenia będącego przedmiotem glosy wyłania się też pytanie, jak należałoby potraktować sytuację, w której np. w umowie o dzieło strony uregulowałyby zasady dokonywania wzajemnych rozliczeń w przypadku odstąpienia przez jedną z nich od umowy, określając szczegółowo tryb i terminy tych rozliczeń, kary umowne, odszkodowania, możliwość waloryzacji rozliczanych świadczeń itd. Jeżeli takie postanowienia kontraktowe, będące integralną częścią umowy, nie naruszają zasady swobody umów, wówczas odstąpienie od umowy nie tyle znieśie, ile zmodyfikuje stosunek prawny wynikający z umowy o dzieło, utrzymując w mocy szczegółowe postanowienia dotyczące rozliczeń stron. W takiej hipotetycznej sytuacji roszczenia, które w następstwie odstąpienia powstaną dla stron umowy, należałoby potraktować jako roszczenia wynikające z umowy o dzieło, przez co powinny one podlegać dwuletniemu terminowi przedawnienia.

W konsekwencji wydaje się, że choć teza glosowanego orzeczenia jest ujęta w sposób bardzo ogólny, to jednak nie wszystkie roszczenia, jakie mogą powstać w następstwie wykonania prawa odstąpienia od umowy na podstawie art. 494 k.c., będą przedawniały się na zasadach ogólnych.

STRESZCZENIE

Przedmiotem glosowanego orzeczenia była ocena skutków prawnych odstąpienia od umowy o dzieło. W następstwie wykonania prawa odstąpienia powstają dla stron nowe roszczenia, związane z koniecznością dokonania stosownych rozliczeń (zwrot świadczeń wzajemnych połączony niekiedy z obowiązkiem naprawienia szkody). Autor analizuje poglądy orzekających w sprawie sądów pod kątem widzenia tego, czy roszczenia te przedawniają się w terminach przewidzianych w przepisach konkretnej umowy nazwanej (umowy o dzieło) czy na zasadach ogólnych.

SUMMARY

The subject matter of the gloss is the assessment of the legal consequences of the decision to withdraw from a contract for performing a specified task. As a result of the cession of rights, new claims arise for the parties. These can be connected with the necessity to make some settlements of accounts (a refund of reciprocal perfor-

mances sometimes connected with the obligation to redress damage). The author analyzes the opinions of the courts taking decisions from the point of view whether there is a limitation of claims in accordance with the provisions of a particular contract (contract for performing a specified task) or a limitation based on general principles.



JACEK KOSONOGA

*Glosa do uchwały Sądu Najwyższego z dnia 30 października 2008 r.,
I KZP 17/08¹*

Osobie pozbawionej wolności, w tym także tymczasowo aresztowanej, która dopuszcza się czynu określonego w art. 49 § 1 zd. 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. Nr 98, poz. 1070 z późn. zm.), można wymierzyć wyłącznie karę dyscyplinarną przewidzianą w przepisach o wykonywaniu kary pozbawienia wolności albo w przepisach o wykonywaniu tymczasowego aresztowania (art. 143 § 1 oraz art. 222 § 2 k.k.w.).

1. W glosowanej uchwale Sąd Najwyższy poruszył ważką z punktu widzenia praktyki sądowej kwestię stosowania i wykonywania kar porządkowych. Tego rodzaju środki dyscyplinujące uczestników postępowania służą przede wszystkim potrzebie zachowania należytej powagi, spokoju i porządku czynności sądowych. W doktrynie trafnie zauważa się, że postępowanie sądowe powinno się toczyć w atmosferze spokoju, powagi, a także szacunku dla urzędu sędziego. Współtworzy to autorytet sądu oraz przychylny klimat społeczny dla jego działań i orzeczeń. W związku z tym, oprócz zapewnienia uroczystej oprawy posiedzeń sądowych oraz kultury i profesjonalizmu sędziów, konieczne jest zdyscyplinowanie wszystkich uczestników procesu, a także bezwzględne podporządkowanie się władzy przewodniczącego².

2. Sformułowana przez Sąd Najwyższy teza stanowi konkluzję głównych rozważań, które dotyczyły katalogu kar porządkowych, jakie można stosować w trybie art. 49 § 1 u.s.p³. wobec osób pozbawionych wolności. W przedmiotowej sprawie Sąd Najwyższy udzielił odpowiedzi na pytanie sformułowane przez Rzecznika Praw Obywatelskich sprowadzające się do wątpliwości, czy dopuszczalne jest ukaranie osoby pozbawionej wolności, w tym także tymczasowo aresztowanej,

¹ OSNKW 2008, nr 11, poz. 87.

² T. Ereciński, J. Gudowski, J. Iwulski, *Prawo o ustroju sądów powszechnych. Ustawa o Krajowej Radzie Sądownictwa. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 165, post. NSA z dnia 16 maja 2008 r., I OZ 335/08, LEX nr 494204.

³ Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. Nr 98, poz. 1070 z późn. zm.).

w trybie art. 49 § 1 u.s.p. karą pozbawienia wolności do czternastu dni, w świetle zapisu, iż osobie pozbawionej wolności, w tym także tymczasowo aresztowanej, można wymierzyć karę przewidzianą w przepisach o wykonywaniu kary pozbawienia wolności albo w przepisach o wykonywaniu tymczasowego aresztowania, przy czym w katalogu kar określonych w art. 142 § 1 i 143 oraz w art. 222 § 1 k.k.w. kara pozbawienia wolności nie została przewidziana?

Wychodząc od wykładni semantycznej, Sąd Najwyższy trafnie zauważył, iż nie daje ona jednoznacznych rezultatów, gdyż z językowego z punktu widzenia art. 49 § 1 u.s.p. jest wypowiedzeniem złożonym, składającym się z dwóch członów, połączonych określeniem warunków, w których sąd może ukarać winnego, oddzielonych od siebie znakiem przestankowym w postaci średnika. Niezależnie jednak od oceny, czy jest to jedno zdanie złożone, czy też dwa zdania – człony tego wypowiedzenia wydają się współrzędne, jednakowo ważne pod względem znaczeniowym, o dużym stopniu niezależności składniowej. Przeprowadzona analiza językowa nie pozwala zatem – w ocenie sądu – na jednoznaczne określenie, czy pomiędzy pierwszą a drugą częścią omawianego przepisu zachodzi stosunek logiczny zawierania czy też wykluczania.

Wobec braku jednoznacznych wyników wykładni językowej, Sąd Najwyższy odwołał się do argumentów historycznych, trafnie zwracając uwagę na funkcjonowanie analogicznego rozwiązania w poprzednich ustawach ustrojowych. Wprowadzenie odrębnego katalogu kar stosowanych wobec osób pozbawionych wolności jest bowiem rozwiązaniem o historycznie utrwalonym standardzie. Podobne regulacje były zawarte w art. 29 § 1 prawa o ustroju sądów powszechnych z 1928 r.⁴ oraz w art. 43 § 1 ustawy o ustroju sądów powszechnych z 1985 r.⁵. Z kolei mając na uwadze względy systemowe, podniesiono, że podobne odrębności w zakresie stosowania kar porządkowych wprowadzono w stosunku do żołnierzy w czynnej służbie wojskowej (art. 49 § 2 u.s.p.).

Uwzględniając następnie argumenty natury funkcjonalnej, Sąd Najwyższy zasadnie dostrzegł, iż krótkotrwała kara porządkowa pozbawienia wolności zastosowana wobec osoby, która już tej wolności jest i tak pozbawiona, i to zazwyczaj na znacznie dłuższy okres, mogłaby mieć zdecydowanie mniejszy stopień oddziaływania, niż taka kara zastosowana wobec osoby przebywającej na wolności. Prowadziłoby to również do znacznych komplikacji w zakresie jednoczesnego wykonywania obu kar. Z kolei zastosowanie kary grzywny wobec osoby pozbawionej wolności, w realiach polskiego systemu penitencjarnego na ogół nieposiadającej możliwości zarobkowych, z reguły musiałoby prowadzić do zamiany tej kary na karę pozbawienia wolności (art. 50 § 3 u.s.p.).

⁴ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 6 lutego 1928 r. prawo o ustroju sądów powszechnych (t.j. Dz.U. z 1964 r., Nr 6, poz. 40 z późn. zm.).

⁵ Ustawa z dnia 20 czerwca 1985 r. prawo o ustroju sądów powszechnych (t.j. Dz.U. z 1994 r., Nr 7, poz. 25 z późn. zm.).

W konsekwencji Sąd Najwyższy doszedł do słusznego i przekonująco uzasadnionego twierdzenia, że wobec osoby pozbawionej wolności, która dopuszcza się czynu określonego w art. 49 § 1 zd. 1 u.s.p., można wymierzyć wyłącznie karę dyscyplinarną przewidzianą w przepisach o wykonywaniu kary pozbawienia wolności albo w przepisach o wykonywaniu tymczasowego aresztowania.

Wyrażona przez Sąd Najwyższy teza rozwiązuje dotychczasowe wątpliwości interpretacyjne. Nie wyklucza to jednak postulatu *de lege ferenda* uregulowania problematyki stosowania kar porządkowych wobec osób pozbawionych wolności w sposób jednoznaczny. Zasadne byłoby w związku z tym rozważenie wprowadzenia w treści art. 49 u.s.p. odrębnej jednostki redakcyjnej normującej tę kwestię, podobnie jak to uczyniono w przypadku żołnierzy w czynnej służbie zawodowej (art. 49 § 2 u.s.p.). Z legislacyjnego punktu widzenia wystarczające byłoby, aby średnik zastąpić kropką, a zdanie po średniku wyrazić w art. 49 § 1 a u.s.p.

Niezależnie od powyższego problemem, który należy jedynie zasygnalizować, jest zakres ewentualnego stosowania przez sąd orzekający karę porządkową wobec osoby pozbawionej wolności przepisów kodeksu karnego wykonawczego dotyczących zasad wymierzania kar dyscyplinarnych. Dotyczy to chociażby art. 143 § 2 k.k.w. wprowadzającego zakaz stosowania niektórych kar dyscyplinarnych wobec kobiet ciężarnych, karmiących lub sprawujących opiekę nad własnymi dziećmi w domach matki i dziecka (art. 143 § 2 k.k.w). Wydaje się, że w tym konkretnym przypadku należy posłużyć się analogią na korzyść ukaranego. Te same względy, które uzasadniają wyłączenie możliwości karania dyscyplinarnego kobiet znajdujących się w sytuacji wskazanej w art. 143 § 2 k.k.w., przemawiają za wyłączeniem stosowania tych sankcji jako kar porządkowych.

3. Poza głównym nurtem rozważań Sąd Najwyższy sformułował również inną tezę, a mianowicie, że „Przepisy art. 50 § 1 i 3 u.s.p., przewidujące natychmiastową wykonalność kary porządkowej, możliwość wstrzymania jej wykonania w razie złożenia zażalenia oraz przewidujące „automatyczną” zamianę grzywny na karę pozbawienia wolności, stanowią odrębne i całościowe uregulowanie odnoszące się do wykonywania kary porządkowej orzeczonej na podstawie art. 49 § 1 u.s.p. Do takiego wniosku prowadzi także wynikający z art. 50 § 3 u.s.p. obowiązek zamiany grzywny na karę pozbawienia wolności w wypadku nieuiszczenia grzywny. Wykładnia systemowa wyklucza zatem możliwość prowadzenia egzekucji tej kary, jak i jej umorzenia”. Pogląd ten budzi zastrzeżenia i wymaga zweryfikowania. Twierdzenie bowiem, że wykładnia systemowa wyklucza możliwość prowadzenia egzekucji kary porządkowej grzywny, jak i jej umorzenia nie znajduje oparcia w przepisach ustawy o ustroju sądów powszechnych oraz kodeksu karnego wykonawczego.

Kwestia egzekucji grzywny orzeczonej jako kara porządkowa nie została jednoznacznie uregulowana w pierwotnej wersji ustawy o ustroju sądów powszechnych. Artykuł 50 § 3 u.s.p. stanowił w tym zakresie jedynie, że w razie nieuiszczenia grzywny zamienia się ją na karę pozbawienia wolności do siedmiu dni, biorąc pod uwagę rodzaj przewinienia, warunki osobiste ukaranego oraz stopień jego winy.

Brak było natomiast normatywnego uregulowania problematyki egzekucji grzywny i co się z tym wiąże ewentualnego jej odroczenia, rozłożenia na raty lub umorzenia⁶. Istniejącą lukę w orzecznictwie uzupełniano twierdzeniem, iż przepisy art. 50 § 1–3 u.s.p. przewidujące natychmiastową wykonalność kary grzywny, możliwość wstrzymania jej wykonania w razie złożenia zażalenia oraz „automatyczną” zamianę na karę pozbawienia wolności stanowią odrębne i całościowe uregulowanie odnoszące się do wykonywania tego rodzaju kary porządkowej. Do takiego wniosku – zdaniem Sądu – prowadził także wynikający z art. 50 § 3 u.s.p. bezwzględny obowiązek zamiany grzywny na karę pozbawienia wolności w wypadku nieuiszczenia grzywny, co wykluczało możliwość prowadzenia zarówno egzekucji tej kary, jak i jej umorzenia⁷.

Takie rozwiązanie prowadziło jednak do niczym nieuzasadnionego zróżnicowania sytuacji osoby ukaranej karą porządkową grzywny (art. 49 § 1 u.s.p.) i osoby ukaranej karą pieniężną, o jakiej mowa w art. 285 § 1 k.p.k. W tym ostatnim przypadku zastosowanie znajduje bowiem art. 206 k.k.w., do którego z kolei nie odsyłały przepisy ustawy o ustroju sądów powszechnych w jej pierwotnej wersji. Było to wątpliwe w świetle reguły *ubi eadem ratio, ibi eadem ius* zakładającej, że stosunki, które wykazują te same cechy, winny być poddane tej samej zasadzie⁸.

Być może na skutek podobnych argumentów⁹ nastąpiła nowelizacja ustawy o ustroju sądów powszechnych polegająca na dodaniu do art. 50 u.s.p. paragrafu 2a, zgodnie z którym do wykonania kary porządkowej grzywny stosuje się odpowiednio art. 206 § 1 i 2 k.k.w. Oznacza to, że sąd w pierwszej kolejności wzywa się osobę zobowiązaną do uiszczenia kary porządkowej grzywny w terminie 30 dni, a w razie bezskutecznego upływu tego terminu należności te ściągają się w drodze egzekucji (art. 206 § 1 k.k.w.). Z kolei w zakresie odraczenia, rozkładania na raty i umarzania grzywny stosuje się odpowiednio art. 49–51 k.k.w., przy czym okres odroczenia wykonania albo rozłożenia na raty pieniężnej kary porządkowej nie może przekroczyć 6 miesięcy (art. 206 § 2 k.k.w.). Jednoznacznie rozwiązano tym samym kwestię możliwości prowadzenia egzekucji grzywny orzekanej jako kara porządkowa na podstawie art. 49 § 1 u.s.p.

Wspomniana nowelizacja nastąpiła ustawą z dnia 9 maja 2007 r. o zmianie ustawy Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw¹⁰. Akt ten

⁶ Było to rozwiązanie odmienne od tego, jakie zostało przyjęte w poprzedniej ustawie o ustroju sądów powszechnych z 1985 r., która w art. 44 § 2 stanowiła, iż w razie niemożności ściągnięcia kary porządkowej grzywny, zamienia się ją na karę pozbawienia wolności do 7 dni. *Explicite* zatem uzależniono zamianę grzywny na karę pozbawienia wolności od możliwości jej ściągnięcia w drodze egzekucji.

⁷ Post. SA we Wrocławiu z 2 kwietnia 2004 r., sygn. II AKzW 124/04, OSA nr 2004, nr 10, poz. 76.

⁸ H. Piętka, *Wstęp do nauki prawa*, Warszawa bez roku wydania, s. 159; J. Nowacki, *Analogia legis*, Warszawa 1966, s. 9, 90 i n.; L. Morawski, *Zasady wykładni prawa*, Toruń 2010, s. 229; uchw. SN z dnia 27 lutego 2007 r., I KZP 36/06, OSNKW 2007, Nr 3, poz. 21.

⁹ W motywach ustawodawczych zwracano uwagę, aby porządkową karę grzywny poddać wykonaniu na takich samych zasadach, jak wykonanie orzeczenia zasądzającego koszty sądowe i wykonanie nałożonej porządkowej kary pieniężnej, Sejm V Kadencji, druk sejmowy nr 483.

¹⁰ Ustawa z dnia 9 maja 2007 r. o zmianie ustawy Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 99, poz. 664).

4/2011

wszedł w życie z dniem 20 czerwca 2007 r. Zaprezentowana przez Sąd Najwyższy teza miała zatem swoje normatywne uzasadnienie w nieobowiązującym podczas wydawania uchwały stanie prawnym.

Art. 50 § 2 a u.s.p. w zakresie wykonywania kary grzywny odsyła do odpowiedniego stosowania art. 206 k.k.w., ten zaś w § 2 do odpowiedniego stosowania art. 49–51 k.k.w. regulujących wspomniane kwestie związane z jej odroczeniem, rozłożeniem na raty lub umorzeniem; nieuiszczenie grzywny w terminie powoduje z kolei wszczęcie postępowania egzekucyjnego prowadzonego na zasadach określonych w kodeksie karnym wykonawczym oraz odpowiednio stosowanych przepisach kodeksu postępowania cywilnego (art. 25 k.k.w.). Zastosowanie przez ustawodawcę techniki tzw. odesłania kaskadowego może budzić wątpliwości interpretacyjne, oznacza to bowiem konieczność odpowiedniego stosowania odpowiednio zastosowanych przepisów. Tęgo rodzaju technika legislacyjna jest słusznie kwestionowana w teorii i z pewnością nie przyczynia się do uproszczenia procesu stosowania prawa¹¹.

STRESZCZENIE

W glosie został podzielony pogląd Sądu Najwyższego, iż osobie pozbawionej wolności, w tym także tymczasowo aresztowanej, która dopuszcza się czynu określonego w art. 49 § 1 zd. 1 u.s.p., można wymierzyć wyłącznie karę dyscyplinarną przewidzianą w przepisach o wykonywaniu kary pozbawienia wolności albo w przepisach o wykonywaniu tymczasowego aresztowania (art. 143 § 1 oraz art. 222 § 2 k.k.w.). Zakwestionowano natomiast trafność tezy, iż wykładnia systemowa wyklucza możliwość prowadzenia egzekucji grzywny stosowanej jako kara porządkowa, jak również jej umorzenia.

SUMMARY

The gloss agrees with the Supreme Court's opinion that an arrested person, including a temporarily arrested one who commits an act under Article 49 § 1 sentence 1 of the Act on the structure of the courts of law can only be subject to a disciplinary punishment designed in the regulations for the execution of imprisonment (Article 143 § 1 and Article 222 § 2 of the punishment execution code). However, the rightness of a thesis that the system interpretation excludes the possibility to execute a fine as a disciplinary punishment as well as its discontinuance was questioned.

¹¹ Zob. np. M. Błachut, W. Gromski, J. Kaczor, *Technika prawodawcza*, Warszawa 2008, s. 62.



JOANNA BANACH-GUTIERREZ

Europejski wymiar sprawiedliwości w sprawach karnych.

W kierunku ponadnarodowego systemu *sui generis*?

Instytut Wydawniczy EuroPrawo, Warszawa 2011, s. 394

Renomowana oficyna wydawnicza specjalizująca się w opracowaniach i materiałach źródłowych z zakresu prawa europejskiego opublikowała bardzo interesującą monografię. Trud badawczy Autorki został pogłębiony studiami porównawczymi w ośrodkach zagranicznych, w tym na Wydziale Prawa Uniwersytetu w Bergen (Norwegia).

Praca składa się z wykazu akronimów, wstępu, sześciu rozdziałów merytorycznych, zakończenia, bibliografii i dokumentów. Autorka podkreśla we wstępie, że przedmiotem jej pracy są studia prawnoporównawcze w zakresie wpływu integracji europejskiej na internacjonalizację współpracy sądowej państw Unii Europejskiej w sprawach karnych, ze szczególnym uwzględnieniem gwarancji procesowych w postępowaniu karnym transnarodowym (s. 15). Uważa, że proces internacjonalizacji prawa karnego w obszarze Unii Europejskiej prowadzi do wyodrębnienia się europejskiego wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych jako ponadnarodowego systemu *sui generis*. Autorka wyjaśnia, że będzie posługiwać się w pracy przymiotnikiem „transnarodowy”, w znaczeniu dotyczącym różnych narodów, by podkreślić ponadnarodowy wymiar norm prawa karnego materialnego i procedury karnej XXI wieku. Transnarodowy wymiar sprawiedliwości w sprawach karnych rozumie jako współpracę państw w Europie, bez względu na istniejące granice wewnętrzne lub nawet wykraczającą poza jej granice (s. 17). Autorka przyjmuje tezę, że z perspektywy ponadnarodowej integracji w sprawach karnych przyjęcie wspólnych, szczególnych dyrektyw odnoszących się do zasady uczciwego (rzetelnego) procesu karnego wydaje się wskazane dla dalszego rozwoju PWBis (Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości) w ramach Unii Europejskiej oraz leży w interesie wszystkich „obywateli Europy”.

Rozdział 1 pt. „Współpraca sądowa w sprawach karnych w «zintegrowanej Europie» (pod)system globalnego systemu prawnego?” (s. 21–62), w którym Autorka zajmuje się następującymi kwestiami: wprowadzenie – od prawnego „pat-

chworku” do spójnego prawa karnego, znaczenie Traktatu z Maastricht dla rozwoju współpracy sądowej w sprawach karnych, zmiany wprowadzone Traktatem amsterdamskim i Traktatem nicejskim, główne założenia Traktatu z Lizbony i ich wpływ na prawo karne: nowa era prawa karnego Unii Europejskiej?

Z wywodów Autorki wynika, że za moment przełomowy w procesie europejskiej integracji w sprawach karnych uważa się wejście w życie Traktatu z Maastricht w 1992 r., czyli Traktatu o Unii Europejskiej (s. 36). Następnie Traktat amsterdamski z 1997 r. przyczynił się do ujednoczenia norm prawa karnego w obszarze Unii Europejskiej, wzmacniając tym samym współpracę państw członkowskich w sprawach karnych. Natomiast Traktat nicejski wzmocnił politykę państw Unii Europejskiej w zakresie współpracy sądowej w sprawach karnych, w szczególności przez przypisanie określonej roli Europejskiej Jednostce Współpracy Sądowej – Eurojust. Po omówieniu głównych założeń Traktatu z Lizbony Autorka konstatuje, że traktat ten otwiera nową erę w rozwoju prawa karnego europejskiego, określając też ramy instytucjonalne współpracy państw Unii w sprawach karnych (s. 49–50). Wnikliwie analizując literaturę przedmiotu, której znajomością imponuje oraz rozwiązania traktatowe, Autorka przyjmuje wniosek, że bardziej prawdopodobne jest wykształcenie się europejskiego wymiaru sprawiedliwości jako ponadnarodowego systemu *sui generis* w ramach zglobalizowanego wymiaru sprawiedliwości o charakterze uniwersalnym, aniżeli powstanie europejskiego związku państwowego na wzór modelu federacyjnego. Stąd też – jej zdaniem – współpraca sądowa w sprawach karnych w zintegrowanej Europie w drodze wielu przemian przybiera charakter podsystemu w stworzonym przez społeczność międzynarodową globalnym systemie prawnym (s. 62).

W rozdziale 2 pt. „Europejski «dialog sądowy» w Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości Unii Europejskiej” Autorka zajmuje się wnikliwą analizą następujących zagadnień: rola Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w kreowaniu prawa karnego, Europejska Konwencja Praw Człowieka w Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości, sądy krajowe w systemie sędziowskim Unii Europejskiej (s. 63–100). Interesujące są wywody dotyczące Trybunału Sprawiedliwości, które zostały w szerokim zakresie oparte na analizie orzeczeń. Autorka zauważa, że Trybunał Sprawiedliwości, wypracowując standard praw podstawowych, jako część ogólnych zasad prawa wspólnotowego, odwołuje się regularnie do EKPC, wszystkie państwa członkowskie Unii są członkami Rady Europy, a tym samym stronami EKPC (s. 74). Zwraca uwagę na podejmowane już działania, które mają umożliwić przystąpienie Unii do EKPC w celu skuteczniejszej ochrony praw podstawowych jednostki. Krok ten – jak podkreśla – powinien przyczynić się w znacznej mierze do efektywniejszego funkcjonowania „europejskiego wymiaru sprawiedliwości”, zapewniając przede wszystkim spójność systemu ochrony praw człowieka w Europie (s. 92).

Zgodzić się należy z uwagą Autorki, że sądy krajowe każdego państwa Unii zobowiązane są do właściwego stosowania prawa unijnego w swoim porządku

prawnym (s. 93), a w celu zapewnienia jednolitego stosowania prawa Unii przez sądy krajowe państw oraz kontroli prawa pochodnego ustanowiono procedurę wydawania orzeczeń prejudycjalnych. Na podstawie analizy literatury oraz orzeczeń sądowych Autorka uważa, że wielopłaszczyznowy „dialog sądowy” pozwala na kreowanie kultury prawnej państw członkowskich Unii Europejskiej na tym samym lub zbliżonym poziomie. Dlatego też sędziowie krajowi powinni być świadomi tego, że to właśnie oni są *de facto* sędziami Unii Europejskiej – muszą być więc dobrze przygotowani do funkcjonowania w zintegrowanej Europie bez granic wewnętrznych (s. 100).

W rozdziale 3 pt. „Prawo karne europejskie: od narodzin do idei kodyfikacji” Autorka analizuje następujące zagadnienia: internacjonalizacja prawa karnego, prawo karne europejskie a prawo karne transnarodowe, w kierunku zintegrowanego prawa karnego” miękkiej (*soft*) integracji, czy kodyfikacji? (s. 101–155). Autorka podkreśla, że od ubiegłego wieku w literaturze przedmiotu trwają dyskusje o internacjonalizacji krajowych systemów prawa karnego i cechach relatywnie nowej dziedziny, jaką jest prawo karne międzynarodowe (s. 101). Następnie szczegółowo odnosi się do przebiegu tej dyskusji, wykazując bardzo dobrą znajomość wszystkich prezentowanych stanowisk. Przyjmuje więc, że studia porównawcze dorobku prawnego Unii Europejskiej uzasadniają konieczność ustanowienia ściślejszej współpracy w sprawach karnych wskutek potrzeb czasów współczesnych, co prowadzi do stopniowego zbliżania norm prawa karnego państw członkowskich (s. 107). Następnie odnosi się do zakresu wprowadzonych do literatury przedmiotu pojęć: prawa karnego europejskiego w znaczeniu szerszym oraz prawa karnego transnarodowego. Autorka podkreśla, że pomimo braku skodyfikowanej formy należy uznać istnienie prawa karnego europejskiego. Konstatuje przy tym, że: „Być może nawet przyjęcie europejskiego kodeksu karnego, co może wydawać się na dzień dzisiejszy utopią, okaże się w przyszłości rzeczą całkiem realną” (s. 110). Rację ma więc uważając, że obecnie przyjmowane regulacje prawa unijnego zawierają przepisy karne *sensu stricto*, które są przenoszone na grunt krajowego prawa karnego materialnego oraz procesowego. Warto zauważyć, iż postanowienia Traktatu lizbońskiego przyznają prymat pierwszeństwa, bezpośredniego skutku, czy też bezpośredniego stosowania dyrektywom prawnokarnym na zasadach wykształconych w prawie wspólnotowym. Dlatego też w nowym stanie prawnym ustanowionym na mocy Traktatu lizbońskiego we wspólnej „europejskiej przestrzeni prawnej” współistnieją ze sobą rozporządzenia, dyrektywy i decyzje.

Autorka uważa, że na podstawie jej głębokiej analizy porównawczej można nie tylko zaobserwować wyodrębnianie się prawa karnego Unii Europejskiej w formie nieskodyfikowanej na wzór systemu *common law*, ale też można postawić tezę o europejskim wymiarze sprawiedliwości w sprawach karnych *in statu nascendi*, w ramach jednego ponadnarodowego systemu prawnego *sui generis*. Podkreśla przy tym, że na tego typu rodzaju podejście do zintegrowanego europejskiego

systemu wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych wskazuje dotychczasowe prawodawstwo Unii oraz przyjęta linia orzecznicza Trybunału Sprawiedliwości (s. 114). Wiele z tych orzeczeń następnie analizuje i omawia także krytycznie.

Zdaniem Autorki, analiza dorobku Unii Europejskiej, a w szczególności orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości, pozwala na postawienie tezy, że zintegrowane prawo karne przybrało formę ponadnarodowego systemu prawnego *sui generis* (s. 127). Prawo karne na mocy Traktatu Lizbońskiego stało się formalnie częścią prawa Unii Europejskiej. Z tej przyjętej linii orzeczniczej Trybunału Sprawiedliwości wynika, że pomimo stopniowego przenoszenia aspektów prawa wspólnotowego na sferę prawa karnego, pozostawia się również miejsce dla systemów prawa krajowego państw. W zakresie prawa karnego materialnego dotyczy to w szczególności kwestii definiowania ogólnych pojęć i wymiaru sankcji karnych. W tym kontekście zwraca uwagę szczegółowa analiza trzech spraw rozpatrzonych przez Trybunał Sprawiedliwości (s. 129–142). Interesujące są rozważania dotyczące kierunku zintegrowanego prawa karnego. Autorka uważa, że państwa Europy w swojej polityce tworzenia wspólnego wymiaru sprawiedliwości powinny z jednej strony uznawać pluralizm tradycji prawnych, a z drugiej dokładność starań, by osiągnąć pewną harmonizację norm prawa karnego (s. 150). Dopuszcza ona możliwość ujednoczenia prawa karnego przez przyszłe przyjęcie rozporządzeń w dziedzinie ochrony finansowych interesów Unii Europejskiej, natomiast w pozostałych sferach właściwsza jest raczej „miękką” integracja w celu utrzymania pluralizmu tradycji prawnych państw członkowskich (s. 150–151). Omawia przy tym także projekty skodyfikowanych przepisów prawa karnego materialnego i prawa karnego procesowego, m.in. projekt *Corpus Juris*. Autorka podkreśla, że badania dotyczące tendencji w kierunku zintegrowanego prawa karnego wskazują, że bez względu na swoją formę „miękkiej” (*soft*) integracji, czy też „twardej” kodyfikacji norm prawa karnego w PWBIS, zaobserwowany proces internacjonalizacji wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych prowadzi konsekwentnie do ujednoczonego prawa karnego obowiązującego wszystkie państwa członkowskie Unii Europejskiej. Niewątpliwie kształt tego długoterminowego procesu zależy jednak w dużej mierze od dobrej woli zainteresowanych państw oraz ich organów władzy publicznej (s. 154–155).

W rozdziale 4 pt. „Postępowanie karne transnarodowe” Autorka szczegółowo analizuje następujące kwestie: problemy i perspektywy rozwoju postępowania karnego transnarodowego, prawo Unii a procedura karna, prawa podstawowe w zintegrowanym europejskim wymiarze sprawiedliwości, status jednostki w procesie karnym: idea „sprawiedliwej równowagi” praw oskarżonego i pokrzywdzonego, wpływ internacjonalizacji wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych na wspólne standardy rzetelnego procesu (s. 156–208). Autorka podkreśla, że na podstawie dorobku prawnego Unii Europejskiej oraz literatury przedmiotu można stwierdzić, że postępowanie karne państw członkowskich przybiera specyficzny wymiar transnarodowy, a europejska procedura karna państw Unii

Europejskiej charakteryzuje się wielopoziomowością, jednakże wielopoziomowy charakter europejskiej procedury karnej jest bardziej ukryty aniżeli w dziedzinie prawa karnego materialnego (s. 156).

Kompetencje legislacyjne Unii w dziedzinie postępowania karnego określa art. 82 TFUE. Zgodnie z tym dyrektywy ustanawiające normy minimalne powinny zmierzać do „ułatwienia wzajemnego uznawania wyroków i orzeczeń sądowych, jak również współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych o wymiarze transgranicznym”. Normy takie mają dotyczyć wzajemnego dopuszczania dowodów między państwami członkowskimi, praw jednostek w postępowaniu karnym oraz ofiar przestępstw.

Autorka zauważa, że mimo iż procedura karna nadal (w myśl zasady suwerenności państwowej) jest domeną prawa krajowego państwa, na mocy postanowień TFUE została jednak włączona do kompetencji Unii Europejskiej, a studia porównawcze wskazują, że prawo wspólnotowe, w tym normy o charakterze proceduralnym, mogą również w dużym stopniu wpływać na procedurę karną (s. 157). Podkreślić należy, że współpraca organów krajowych państw oraz Unii Europejskiej polega na udzielaniu wzajemnej pomocy w prowadzonym postępowaniu karnym w danym państwie członkowskim (współpraca bilateralna i multilateralna). Autorka stwierdza, że na obecnym etapie integracji instytucjonalnej oraz normatywnej Unia Europejska nadal pozostaje w fazie tworzenia własnego modelu wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych (s. 160). Następnie omawia przykłady rozwiązań prawnych w zakresie współpracy.

Z dotychczasowej linii orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości wynika, że przepisy prawa unijnego mogą wpływać również na procedurę karną państw członkowskich Unii Europejskiej (s. 169). Przyjmuje się więc, co podkreśla Autorka, że normy o charakterze procesowym mogą wywoływać natychmiastowy skutek bezpośredni i mogą być bezpośrednio stosowane, a niekoniecznie wymagają też implementacji. Odwołuje się w tym zakresie do konkretnych orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości. Autorka zwraca uwagę na prawa podstawowe w zintegrowanym europejskim wymiarze sprawiedliwości, podkreślając, że Trybunał Sprawiedliwości wykształcił system ochrony praw podstawowych oparty zarówno na wspólnych tradycjach konstytucyjnych państw członkowskich Unii Europejskiej, jak i międzynarodowych standardach, przede wszystkim na EKPC (s. 182-183). Za przełomowy moment w rozwijaniu poszanowania praw podstawowych Autorka uważa katalog przyjęty w Karcie Praw Podstawowych Unii Europejskiej (s. 183), którą następnie omawia i analizuje jej postanowienia. Interesujące są rozważania Autorki dotyczące statusu jednostki w procesie karnym, podkreśla, że poza gwarancjami procesowymi, które powinny być przestrzegane wobec osoby podejrzanego czy oskarżonego, coraz więcej działań podejmuje się na rzecz ofiar przestępstw (s. 195).

Autorka prezentuje pogląd, że istnieje pilna potrzeba ujednolicenia katalogu gwarancji procesowych wobec ustanawiania ściślejszej współpracy państw

Unii na podstawie nowo przyjmowanych uregulowań prawnych. Istotne jest więc sformułowanie minimalnych standardów gwarancji procesowych w europejskim wymiarze sprawiedliwości w zakresie ochrony praw jednostki (s. 201). Nie jest to zadanie łatwe, co należy wyraźnie podkreślić. Następnie Autorka zajmuje się kwestią wpływu internacjonalizacji wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych na wspólne standardy rzetelnego procesu (s. 201–208). Autorka szczegółowo odnosi się do poglądów doktryny, które omawia i analizuje, zajmując także stanowisko krytyczne. Wychodzi z założenia, że koncepcja zasady uczciwego (rzetelnego) procesu karnego jest zagadnieniem bardzo złożonym, zwłaszcza w odniesieniu do sprawiedliwości proceduralnej. Zwraca uwagę, że w ostatniej dekadzie wzrasta potrzeba zapewnienia rzetelnego procesu także z perspektywy osób pokrzywdzonych, a istotą uczciwego procesu powinno być osiągnięcie sprawiedliwości zarówno prawnomaterialnej, jak i sprawiedliwości proceduralnej przy zachowaniu wszelkich gwarancji procesowych uczestników postępowania zgodnie ze współczesnym systemem ochrony praw człowieka. Autorka zwraca uwagę, że osiągnięcie sprawiedliwości proceduralnej wymaga wykształcenia zaufania w społeczeństwie obywatelskim do systemu wymiaru sprawiedliwości, w drodze wzmocnienia skuteczności tegoż systemu. Przyjmuje więc, że centralne miejsce w kształtowaniu sprawiedliwości proceduralnej powinna zajmować zasada uczciwego (rzetelnego) procesu karnego oraz katalog minimalnych uprawnień przysługujących wszystkim uczestnikom procesu karnego (s. 208).

W rozdziale 5 pt. „Model wnioskowy (*the request model*) w międzynarodowej współpracy państw Unii Europejskiej” Autorka zajmuje się kwestiami dotyczącymi współpracy policyjnej, sądowej, administracyjnej i celnej, tradycyjnych form współpracy sądowej państw Unii w obrocie międzynarodowym (s. 209–246).

Autorka wychodzi z założenia, że model wnioskowy znajduje swoje podstawy w prawie międzynarodowym, pozwala państwom członkowskim na utrzymywanie wzajemnych relacji według swojego uznania z innymi członkami UE w sposób, który może być zaakceptowany w danym przypadku. Zasadą jest, że współpraca międzynarodowa bez podstawy traktatowej jest uważana za akt kurtuazji pomiędzy suwerennymi państwami (s. 210). Wszystkie konwencje Rady Europy oraz konwencje Unii Europejskiej są wyrazem modelu wnioskowego; ostatnią konwencją tego typu zawartą w ramach Unii Europejskiej jest Konwencja o pomocy prawnej w sprawach karnych pomiędzy państwami członkowskimi Unii Europejskiej z 2000 r. Unia Europejska znacznie poszerzyła (w porównaniu z pracami w ramach Rady Europy) możliwości klasycznej współpracy międzynarodowej państw w sprawach karnych. Nastąpił znaczny wzrost liczby uprawnionych organów zarówno do składania wniosków o udzielenie pomocy prawnej, jak i do ich wykonywania. Ponadto utworzono także bezpośrednie „kanały komunikacyjne” (*communications channels*) między kompetentnymi organami państw członkowskich. Autorka zauważa, że traktaty (tj. umowy, porozumienia, konwencje) zawierane między państwami określają warunki, na jakich mogą być

stosowane, jednym z najbardziej istotnych wymogów jest warunek podwójnej karalności czynu (s. 211). Ogólnie przyjęty kierunek przez prawodawstwo Unii Europejskiej zmierza do mniejszego uzależnienia współpracy prawnej państw w sprawach karnych od warunku podwójnej karalności, np. ENA zakłada wyłączenie warunku podwójnej karalności czynu dla określonego katalogu przestępstw. Wiele miejsca poświęca rozważaniom dotyczącym ekstradycji, podkreślając, że prawodawstwo Unii Europejskiej znacznie zredukowało bądź wyeliminowało podstawy odmowy wykonania wniosku o ekstradycję (s. 215). Autorka podkreśla, że we współpracy międzypaństwowej w sprawach karnych poza problematyką postępowania ekstradycyjnego zwraca się także uwagę na kwestię zbierania materiału dowodowego. Istotne jest tutaj zagadnienie dotyczące właściwości prawa: czy materiał dowodowy ma być gromadzony zgodnie z prawem strony wzywającej, czy z zachowaniem norm prawa strony wezwanej?

Na uwagę zasługują rozważania Autorki dotyczące współpracy policyjnej, sądowej, administracyjnej i celnej. Współpraca policyjna może dotyczyć różnych rodzajów współpracy pomiędzy organami policji na poziomie globalnym i regionalnym, zmierza ona z reguły do zapobiegania przestępstwu, a w wypadku jego popełnienia do wykrycia sprawcy. Współpraca policyjna stanowi priorytetowe zadanie w polityce Unii Europejskiej. Natomiast współpraca sądowa to współpraca pomiędzy organami sądowymi, celnymi oraz innymi wyspecjalizowanymi organami ścigania.

Pośrednio ze sprawami karnymi jest związana współpraca administracyjna i celna, efekty tej współpracy mogą prowadzić do ujawnienia popełnionego przestępstwa (s. 226). Autorka zauważa, że w celu zwiększenia efektywności współpracy w sprawach karnych Unia Europejska zawarła stosowne porozumienia ze Stanami Zjednoczonymi oraz rozwija współpracę z międzynarodowymi trybunałami karnymi.

Odnosząc się do tradycyjnych form współpracy sądowej państw Unii w obrocie międzynarodowym Autorka nadmienia, że do tradycyjnych form współpracy sądowej państw w sprawach karnych zalicza się z reguły pomoc prawną, ekstradycję, przekazanie postępowania karnego oraz przekazanie osób skazanych do wykonania wyroku. Natomiast w dobie postępowania karnego XXI wieku coraz większego znaczenia nabiera uznawanie i wykonywanie zagranicznych orzeczeń karnych oraz zabezpieczenie i przepadek mienia (zamrażanie i konfiskata) – s. 231–232.

Następnie omawia wymienione formy współpracy na podstawie literatury, orzecznictwa oraz dorobku prawnego Rady Europy oraz Unii Europejskiej. Szczególnie interesujące, a przy tym aktualne są wywody dotyczące zamrażania i przepadku środków pochodzących z przestępstwa. Np. instytucja zamrażania środków finansowych znajduje zastosowanie w przeciwdziałaniu terroryzmowi i jego zwalczaniu. W związku z przyjęciem unormowań prawnych, które mając za cel przeciwdziałanie finansowaniu terroryzmu sądy krajowe państw coraz czę-

ściej zwracają się do Trybunału Sprawiedliwości w przedmiocie spornych kwestii w związku z wykładnią stosownych przepisów (s. 244–245). Autorka analizuje orzeczenia, które zapadły w powyższych sprawach.

W rozdziale 6 pt. „Koncepcja wzajemnego uznawania (model nakazowy) w prawie karnym Unii Europejskiej” Autorka zajmuje się: pojęciem oraz istotą wzajemnego uznawania, podstawami odmowy „zagranicznej decyzji sądowej” (s. 247–284). Na początek swoich rozważań Autorka zauważa, że klasyczne udzielanie pomocy prawnej w prawie karnym Unii Europejskiej coraz częściej zastępuje się zasadą wzajemnego uznawania decyzji i orzeczeń sądowych w sprawach karnych (s. 247). Koncepcja wzajemnego uznawania (*mutual recognition*) opiera się na wzajemnym zaufaniu do krajowych organów sądowych w państwach Unii Europejskiej, które podejmują decyzje, opierające się na własnym ustawodawstwie wewnętrznym. Jest to zatem odmienna koncepcja od tradycyjnie przyjętych form współpracy sądowej państw. Wzajemne uznawanie zakłada znaczny stopień harmonizacji systemów krajowych państw członkowskich. Autorka przychyliła się do poglądu, że jeszcze upłynie sporo czasu, zanim postępowanie karne transnarodowe przybierze bardziej spójną formę w ramach ponadnarodowego systemu prawnego (s. 248). Unijna koncepcja wzajemnego uznawania pozwala na (bądź zakłada) utrzymanie różnic w systemach prawa karnego państw członkowskich, przy czym różnice te nie powinny być przeszkodą dla ich współpracy. Następnie szerzej odnosi się do instytucji ENA, twierdząc, że jest ona traktowana jako instrument „nowej ery” w postępowaniu karnym, obaliła tradycyjne warunki ekstradycji, pozostawiając jednocześnie warunek podwójnej karalności dla przestępstw nieobjętych katalogiem z art. 2 ust. 4 decyzji ramowej. Model współpracy wprowadzony ENA uwzględniono także w kolejnych decyzjach ramowych, ale wiele kontrowersji – jej zdaniem – budzi decyzja w sprawie europejskiego nakazu dowodowego, gdyż istnieje niebezpieczeństwo, że „wolny przepływ dowodów” może prowadzić w niektórych wypadkach do przyjęcia przez sądy dowodu o niskiej jakości z uwagi na różnice w krajowych systemach prawnych, ukształtowane w drodze określonych tradycji (s. 261). Następnie wskazuje i omawia kategorie wyjątkowych sytuacji, które dopuszczają możliwość odmowy wykonania zagranicznej decyzji na zasadzie wzajemnego uznawania.

Szczegółowo omawia podstawy odmowy „zagranicznej decyzji sądowej” w modelu wzajemnego uznawania, odnosząc się przy tym do orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości. Podkreśla, że niektóre zobowiązania międzynarodowe Unii Europejskiej oraz państw członkowskich mają pierwszeństwo nad obowiązkiem uznawania, do tej kategorii zalicza się system EKPC. Postanowienia EKPC mają więc pierwszeństwo przed zasadą wzajemnego uznawania. Wyróżnia cztery kategorie wyjątkowych sytuacji, które dopuszczają możliwość odmowy wykonania zagranicznej decyzji na zasadzie wzajemnego uznawania: priorytetowe/dominujące zobowiązania, ewidentne wady, stosowane podstawy odmowy, nie dające się pogodzić decyzje (s. 265). Wymienione kategorie wyjątkowych

sytuacji następnie Autorka analizuje, szeroko opierając się m.in. na orzeczeniach Trybunału Sprawiedliwości. Autorka podkreśla, że zasada wzajemnego uznawania nie jest jeszcze wystarczająco przystosowana na potrzeby prawa karnego, a istotny problem może stanowić np. dopuszczalność dowodów w systemach prawnych 27 państw członkowskich Unii Europejskiej (s. 282). Dokumenty prawne Unii Europejskiej są bardziej do potrzeb państwa wzywającego niż do całości zintegrowanego systemu prawa karnego. Interesy państwa wzywanego oraz osoby podejrzanej i pokrzywdzonego są traktowane marginalnie. Dlatego też przychyła się do stanowiska, że funkcjonowanie zasady wzajemnego uznawania wydaje się problematyczne z perspektywy różnych systemów krajowego prawa karnego. Przeniesienie tej zasady w czystej postaci na grunt prawa karnego jest niemożliwe. Dlatego też uważa, że ważne w kontekście prawa Unii Europejskiej jest wypracowanie minimalnych standardów procedury karnej, które obowiązywałyby w PWBIS. Utrzymującej się tendencji paneuropeizmu ma służyć, jak zauważa, ustanowienie instytucji o charakterze ponadnarodowym, np. Europolu, Eurojustu czy przyszłej Prokuratury Europejskiej (s. 284).

Zakończenie stanowi syntetyczne podsumowanie obszernych rozważań Autorki (s. 285–297), odnosi się w nim do wszystkich podstawowych kwestii, jest interesujące, a przy tym logiczne i spójne, zawiera wiele wniosków niewątpliwie trafnych, aczkolwiek niektóre z nich mogą być dyskusyjne.

Ponadnarodowa integracja w sprawach karnych w obecnej fazie rozwoju wykazuje tendencje do ukonstytuowania się jako podsystemu globalnego systemu prawnego. Z badań Autorki wynika, że istnieje zjawisko stopniowego rozwoju zglobalizowanego wymiaru sprawiedliwości o charakterze uniwersalnym. Globalizacja wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych prowadzi do ustanowienia ponadnarodowego prawa karnego o charakterze *sui generis*. Szczegółowa analiza dorobku prawnego Unii Europejskiej – zdaniem Autorki – pozwala na stwierdzenie, że konieczność ustanowienia ściślejszej współpracy w sprawach karnych wskutek potrzeb czasów nam współczesnych prowadzi do stopniowego zbliżania norm prawa karnego państw regionu Europy. Uważa więc, że w ramach jednego systemu prawnego normy prawa karnego procesowego powinny być ściśle powiązane z normami prawa karnego materialnego, by zapewnić ich należyłą zgodność (s. 289). Autorka podkreśla, że współpraca państw członkowskich w sprawach karnych może opierać się na modelu wnioskowym oraz modelu nakazowym. Przyjmuje, że w świetle prawa Unii Europejskiej fundament mechanizmu wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych w tworzonej PWBIS powinna stanowić koncepcja rzetelnego procesu i funkcja sprawiedliwościowa europejskiego prawa karnego. Najważniejszym aspektem powinno być przyjęcie katalogu wspólnych minimalnych gwarancji procesowych, a także usprawnienie kontroli sądowej w ramach krajowych systemów wymiaru sprawiedliwości (s. 296). Autorka wyraża pogląd, że powinien być ustanowiony taki ponadnarodowy system *sui generis*, który zapewniłby nie tylko bezpieczeństwo „obywateli Europy” wobec

różnych form przestępczości, lecz także jak najskuteczniejszą ochronę ich praw podstawowych. Konstatuje przy tym, że integracja europejska prowadzi w sposób sukcesywny do wyodrębniania się europejskiego wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych jako systemu ponadnarodowego *sui generis*.

Do pracy dołączono załączniki (7) i bibliografię, gdy chodzi o literaturę polską zawiera na 149 pozycji, natomiast literatura zagraniczna zawiera 188 pozycji, publikacje na stronach internetowych – 35 autorów, inne publikacje internetowe – 20, inne źródła – 12. Bardzo wartościowy i niezwykle przydatny jest dział *dokumenty*, wśród których należy wyróżnić: Unia Europejska – orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości – 78, opinie rzeczników generalnych – 15, konwencje i porozumienia – 26, porozumienia w sprawie współpracy celnej zawarte z państwami trzecimi – 7, decyzje ramowe – 29, rozporządzenia – 14, dyrektywy – 13, decyzje – 27, wspólne działania – 7, wspólne stanowiska – 3, Rada Europy: konwencje – 30, orzeczenia ETPC – 17, ONZ – 8 aktów prawnych.

Praca jest dziełem bardzo obszernym, w której wykorzystano dorobek doktryny polskiej i obcej oraz orzecznictwo. Autorka niezwykle umiejętnie i profesjonalnie porusza się w podjętej tematyce, jest erudytką, potrafi prezentować własne stanowisko wobec poglądów zastanych, aczkolwiek niektóre z jej poglądów mogą być kontrowersyjne czy niezbyt odważne. Baza źródłowa może być przydatna do dalszych analiz podejmowanych przez innych. Na szczególną uwagę zasługują przypisy, są obszerne i dokładne, ale adekwatne do analizowanych kwestii.

Z pełnym przekonaniem można stwierdzić, iż otrzymaliśmy monografię kompleksową, a nawet pionierską, którą można zalecić wszystkim Czytelnikom interesującym się problematyką europejskiego wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych. Zwraca także uwagę wysoki poziom edytorski, co jest zasługą Wydawcy.

Stanisław Hoc



FILIP CIEPLY (RED.)

Prawne aspekty karcenia małoletnich

Wydawnictwo Wolters Kluwer business, Warszawa 2011, s. 168

Zagadnienie karcenia dzieci należy do jednych z bardziej kontrowersyjnych problemów, jakie wiążą się z odniesieniami prawa do istotnych kwestii społecznych, gdyż oceny w tym zakresie są niejednoznaczne, uzależnione od wielu złożonych czynników. W konsekwencji regulacja prawna tego zagadnienia, jak też jego prawnicze interpretacje mogą być rozmaite, tak jeśli chodzi o stanowisko ustawodawstw poszczególnych państw oraz o poglądy przedstawicieli nauki prawa. Aktualnie w Polsce sytuację w tym względzie wyznacza wprowadzenie z dniem 1 sierpnia 2010 r. do kodeksu rodzinnego i opiekuńczego art. 96¹ zakazującego osobom wykonującym władzę rodzicielską oraz sprawującym opiekę lub pieczę nad dziećmi stosowania wobec nich kar cielesnych. Oczywiście, sama regulacja nie jest w stanie odnieść pożądanego skutku w postaci zmiany zachowań dorosłych wobec dzieci, w szczególności całkowitego wyeliminowania ich fizycznego karcenia, do tego bowiem potrzeba zabiegów popularyzujących obowiązywanie takiego właśnie przepisu, czemu służyć mogą także publikacje prawnicze poruszające zagadnienie karcenia małoletnich.

Jedną z nich jest recenzowana praca zbiorowa będąca zbiorem dziesięciu artykułów ujmujących tytułowy temat przede wszystkim z perspektywy prawniczej, ale poszerzonej także o refleksję psychologiczną i socjologiczną. Stanowi ona owoc konferencji naukowej zorganizowanej 15 marca 2010 r. na Wydziale Zamiejscowym Prawa i Nauk o Gospodarce w Stalowej Woli Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II.

Zgodnie z deklaracją redaktora opracowania F. Ciepłego stanowi ono próbę wypełnienia luki w piśmiennictwie prawniczym w tym znaczeniu, że od prawie pięćdziesięciu lat nie ukazała się żadna monografia poświęcona problematyce oceny prawnej wychowawczego karcenia małoletnich, co nie jest twierdzeniem uzasadnionym, a co muszę zauważyć z pewną niezręcznością. Wprawdzie w dotychczasowej polskiej literaturze prawniczej przez okres ponad półwiecza jedynym takim wydawnictwem była praca I. Andrejewa *Oceny prawne karcenia nieletnich* wydana

w Warszawie w 1964 r., która wywarła istotny wpływ na poglądy przedstawicieli nauki prawa w przedmiotowym zakresie, gdyż była wielokrotnie przywoływana w nowszych opracowaniach, lecz w 2010 r. już po wejściu w życie zakazu stosowania wobec dzieci kar cielesnych ukazała się także nakładem Wolters Kluwer monografia mojego autorstwa *Karcenie dzieci. Perspektywa prawna*, co chyba można było dostrzec nie podczas konferencji, lecz w trakcie przygotowywania publikacji, a co być może było łatwiejsze po stronie wydawcy, aniżeli redaktora, gdyż prawdopodobnie prace wydawnicze nad tymi książkami toczyły się prawie równoległe. Oczywiście w najmniejszym nawet stopniu w niczym nie ujmuje to wartości opracowaniu *Prawne aspekty karcenia małoletnich*, gdyż samo w sobie jest ono niezmiernie interesujące, odnosi się do wielu istotnych kwestii, zawiera pogłębioną analizę szczegółowych obszarów zagadnienia i absolutnie nie chodzi o to, aby książki te jakkolwiek między sobą konkurowały, lecz aby stanowiły dla osób zainteresowanych tytułową problematyką swoiste dopełnienie, nieco inne spojrzenie odnośnie do tej złożonej tematyki.

Prócz tego jest też tak, że z wprowadzenia do recenzowanej publikacji wynika, że autorzy poszczególnych artykułów w niej zawartych uwzględnili najnowsze zmiany prawa w przedmiotowym zakresie, w tym wprowadzony do prawa rodzinnego przepis zakazujący stosowania wobec dzieci kar cielesnych, co należy docenić jako takie, ale również dlatego, że wprowadzenie tego przepisu po konferencji, w ramach której przygotowano i wygłoszono poszczególne referaty, wymagało od ich autorów uwzględnienia tej zmiany podczas przygotowywania artykułów do publikacji. Niestety, atrybut ten nie w jednakowym zakresie dotyczy wszystkich opracowań, gdyż większość z nich rzeczywiście zmianę tę obejmuje, ale są też takie, których autorzy odnoszą się do projektów tych zmian różniących się nieco od ostatecznego brzmienia wprowadzonego przepisu bądź też wprost określają stan prawny na okres wprawdzie już po uchwaleniu ustawy przewidującej przedmiotowy zakaz, lecz przed dniem wejścia go w życie, co niepotrzebnie wprowadza pewne zamieszanie, gdyż przecież lepiej byłoby operować w tym zakresie stanem prawnym po wejściu w życie, który to moment w wystarczającym zakresie poprzedził publikację opracowania. W niczym jednak nie skutkuje to zmniejszeniem wartości merytorycznej poszczególnych artykułów.

W pierwszym artykule *Zakres kontratypu karcenia małoletnich w polskim prawie karnym* T. Bojarski w interesujący sposób przedstawił tytułową kwestię, odnosząc się do przesłanek dopuszczalności karcenia, jego zakresu, także w związku z wiekiem dziecka, opowiadając się za dopuszczalnością karcenia fizycznego małoletnich, twierdząc, że interpretując zakaz stosowania kar cielesnych odróżniać należy pojęcia „karanie cielesne” od „karcenia”, dostrzegając jednak możliwość wątpliwości w tym zakresie. Poglądu tego ośmielam się nie podzielać, uważam bowiem, że pojęcia te traktować należy z perspektywy zakresu przedmiotowego zakazu jako synonimy, gdyż taka jest jego *ratio legis*, co nie zmienia faktu, że lepiej byłoby, aby ustawodawca posłużył się w tym zakresie pojęciem „karcenia”.

Zgadzam się zaś z T. Bojarskim, że pewnego usprawiedliwienia dla przypadków karcenia cielesnego dzieci, które, moim zdaniem, w myśl literalnej wykładni nowowprowadzonego zakazu nie powinny w ogóle mieć miejsca, poszukiwać należy w ocenie stopnia społecznej szkodliwości takich zachowań, które co do zasady mogą być postrzegane jako szkodliwe w stopniu nie wyższym niż znikomy i z tego powodu nie stanowią przestępstwa. Podzielam też stanowisko wyrażone w tym artykule, że wszelkie przejawy przemocy wobec dzieci niezwiązane z wychowawczym celem karcenia powinny być traktowane jako przestępstwa karane na zasadach ogólnych.

P. Czarnek w opracowaniu *Karcenie małoletnich w świetle Konstytucji RP* podjął próbę rozstrzygnięcia przedmiotowego problemu w odniesieniu do istotnych z tej perspektywy przepisów ustawy zasadniczej, a więc art. 40 zakazującego stosowania kar cielesnych, art. 30 poręczającego ochronę godności człowieka, jak też art. 48 gwarantującego rodzicom prawo do wychowania dzieci zgodnie z ich przekonaniem. Autor ten ma rację, że z art. 40 nie wynika zakaz fizycznego karcenia dzieci, gdyż odnosi się on do relacji między obywatelem a państwem, nie zaś do stosunków rodzinnych, choć niektórzy przedstawiciele nauki prawa sądzą inaczej, które to wybrane poglądy P. Czarnek przytacza, słusznie jednocześnie wskazując, że stosowanie wobec dzieci kar cielesnych w jakichkolwiek innych okolicznościach aniżeli w celach wychowawczych podejmowanych dla dobra dziecka i w sposób nienaruszający godności dziecka nie jest sprzeczne z art. 30. Za nieuprawniony uważam zaś pogląd tego Autora, że wprowadzenie do kodeksu rodzinnego i opiekuńczego zakazu stosowania wobec dzieci kar cielesnych naraża się na zarzut sprzeczności z przepisem art. 48 Konstytucji RP, gdyż w szczególności narusza wynikającą z prawa rodziców do wychowania dzieci zgodnie z własnymi przekonaniem ich wolność od ingerencji w tym zakresie podmiotów trzecich. Sądzę bowiem, że to prawo rodziców musi być postrzegane przez pryzmat dobra dziecka, a przecież zapewnieniu tego w jak najpełniejszym zakresie służyć ma wprowadzony zakaz, a ponadto przekonania rodziców na wychowanie dzieci nie mogą nie uwzględniać zdobyczy nauk o wychowaniu, nawet gdyby to właśnie prawo miało być instrumentem służącym weryfikacji tych poglądów, co – jak się wydaje – także jest rolą analizowanego zakazu.

W kolejnym, najbardziej obszernym objętościowo artykule *Karcenie małoletnich w perspektywie prawnomiędzynarodowej i prawnoporównawczej* R.G. Hałas i S. Hypś przedstawili analizę dokumentów międzynarodowych w tym zakresie, zwłaszcza Konwencji o prawach dziecka, jak też wskazując na stanowiska w tej kwestii różnych podmiotów międzynarodowych, w szczególności Komitetu Praw Dziecka, Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy oraz Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Autorzy wskazali także państwa, w których postawa tych instytucji spowodowała wprowadzenie prawnego zakazu stosowania wobec dzieci kar cielesnych, do których ostatnio także dołączyła Polska, zauważając jednocześnie, że w innych krajach zalecenia prawnomiędzynarodowe wdrażane

są opornie. Kończąc, słusznie zauważyli, że po wprowadzeniu w naszym ustawodawstwie takiego zakazu ulec powinna dotychczasowa wykładnia przepisów prawa rodzinnego i karnego, zgodnie z którą, wobec braku zakazu, dopuszczano naruszenie nietykalności cielesnej dziecka jako przejaw kontratypu karcenia wychowawczego. Sądzę, że kontratyp ten jako taki nadal powinien funkcjonować, z tym że nie może on obejmować przyzwolenia na fizyczne karcenie dzieci, gdyż byłoby to wbrew jednoznaczniemu stanowisku ustawodawcy, którego nie może nie uwzględniać nauka prawa, w tym ci jej przedstawiciele, których zdaniem wprowadzenie tego zakazu było nieuzasadnione.

Przyczynek do dyskusji o zakazie karcenia dzieci w świetle kodeksu rodzinnego i opiekuńczego to tekst, w którym P. Telusiewicz odniósł się do problematyki karcenia dzieci w kontekście pozbawienia władzy rodzicielskiej przedstawiając w tym zakresie poglądy przedstawicieli doktryny prawa rodzinnego, jak też omówił projekty wprowadzenia zakazu stosowania wobec dzieci kar cielesnych, ale przede wszystkim poddał ocenie zakaz z art. 96¹ kodeksu rodzinnego i opiekuńczego w dwóch kontekstach. Po pierwsze, odnosząc go do zasady dobra dziecka poprzez uznanie, że wprowadzenie tego zakazu było w jej świetle nieuprawnione, z czym nie sposób się zgodzić, gdyż wbrew twierdzeniu P. Telusiewicza wprowadzony zakaz karcenia dzieci nie ma charakteru bezwzględnie, dotyczy bowiem tylko jednej z form karcenia, jakim jest karcenie cielesne, nie zabraniając innych jego postaci, jak zwłaszcza karcenia werbalnego, a ponadto trudno nie dostrzegać, że w efekcie bardziej może on służyć dobru dziecka, aniżeli je jakkolwiek naruszać. Po drugie, Autor ten słusznie wskazał, że ustawodawca przy wprowadzaniu tego zakazu powinien posłużyć się terminem „karcic”, nie zaś „karać”, gdyż mają one jednak inne zakresy znaczeniowe, na co zwróciłem uwagę powyżej, ale także dlatego, że doktryna prawa, odnosząc się do tego zagadnienia, używa właśnie tego pierwszego sformułowania.

Następny artykuł, którego Autorem jest F. Ciepły, a zatytułowany *Problem legalności kryminalnej karcenia cielesnego małoletnich z perspektywy zasad wykładni historycznoprawnej* jest bardzo interesującym spojrzeniem na problem ocen prawnych karcenia dzieci poprzez zaprezentowanie poglądów przedstawicieli doktryny prawa karnego w tym zakresie, ale przede wszystkim poprzez wskazanie wybranych regulacji prawnych obowiązujących w przeszłości, które wprost pozwalały rodzicom na karcenie dzieci, przy czym po raz ostatni w prawie polskim przepis taki obowiązywał w prawie rodzinnym z 1946 r., zaś ani w kodeksie rodzinnym z 1950 r., ani w kodeksie rodzinnym i opiekuńczym z 1964 r. ustawodawca nie zawarł przepisu wyłączonego bezprawność stosowania fizycznego karcenia dzieci. Zdaniem tego Autora, z faktu tego wynika, że derogowanie w 1950 r. przepisu wyraźnie legalizującego wychowawcze stosowanie kar cielesnych wobec dzieci od tego momentu wyklucza w prawie polskim możliwość powoływania się na karcenie małoletnich jako na okoliczność wyłączającą bezprawność naruszenia nietykalności cielesnej dziecka. Rzeczywiście zawsze źródła tego kontratypu

poszukiwano w zwyczaju, tolerancji dla rzekomo przychylnego stanowiska pedagogiki, czy też po prostu liczenia się z pewnym faktem społecznym, choć wszystko to stanowiło dość kruche podstawy uzasadniające trwanie przy poglądach aprobujących karcenie fizyczne dzieci, co tym bardziej czyni stanowisko F. Ciepłego ciekawym, a przy tym być może podważającym nieco dotychczasowy wieloletni dorobek doktryny w tym względzie, ale przy użyciu dość przekonujących argumentów. Nie można jednak zaaprobować twierdzenia Autora, że wprowadzenie w 2010 r. zakazu karcenia dzieci wynikającego z art. 96¹ kodeksu rodzinnego i opiekuńczego ma jedynie charakter wyjaśniający, czy też porządkujący i redakcyjny, mając być może większą siłę perswazyjną w wymiarze psychologicznego odbioru normy, natomiast nie wnosi nic w zakresie jej treści. Stanowisko takie wydaje się być nieuprawnione z tego powodu, że czym innym jest milczenie prawa w jakiejś kwestii, z którym mieliśmy do czynienia w latach 1950–2010, a czym innym jest wyraźny wobec niej sprzeciw ustawodawcy, co nastąpiło z chwilą wejścia w życie przepisu zakazującego stosowania wobec dzieci kar cielesnych. Słusznie zatem sam Autor konkludując swoje rozważania doszedł do przekonania, że przyjęcie, iż fizyczne karcenie dzieci nie jest kontratypem służyć będzie lepiej kształtowaniu świadomości społeczeństwa i skuteczniej zabezpieczać dzieci przed nadużyciami w środowisku rodzinnym.

M. Kopeć w artykule *Zwyczaj jako podstawa wyłączenia bezprawności karcenia małoletnich* wskazał, że podstawą uprawnienia rodziców do karcenia dzieci jest właśnie zwyczaj, z którym państwo winno się liczyć, a wręcz, że prawo karcenia jest prawem naturalnym rodziców, które jako takie nie musi być spisane, żeby funkcjonowało w społeczeństwie. Rzeczywiście ustawodawca powinien co do zasady szanować zwyczaje, ale tylko jeżeli ich kultywowanie nie narusza jakiś dóbr prawnych, albo przynajmniej jeżeli naruszenie to zachowuje właściwe proporcje, co trudno przyjąć w odniesieniu do ochrony dobra dzieci w kontekście ich karcenia fizycznego. Prócz tego zwyczaje społeczne muszą podlegać pewnym modyfikacjom, to znaczy, że raz utrwalone nie zawsze muszą korzystać z przywileju bezwzględnej słuszności i w konsekwencji niezmienności.

Rola organów procesowych w przypadku przekroczenia granic dozwolonego karcenia małoletnich to tekst D. Gila, w którym Autor zwrócił uwagę na zawiłości procesu karnego w sprawie będącej następstwem przekroczenia granic kontratypu, czy wręcz po prostu znęcania się nad dzieckiem, w szczególności co do niedopuszczalności reprezentacji małoletniego przez rodziców, jak też odnosząc się do prywatnoskargowego trybu ścigania niektórych przestępstw w tym zakresie. Ponadto D. Gil zauważył, że przyznanie pracownikom socjalnym uprawnienia w postaci odebrania dziecka w sytuacji zagrożenia jego życia lub zdrowia i umieszczenia go w rodzinie zastępczej lub placówce opiekuńczo-wychowawczej jest uprawnieniem zbyt daleko idącym w ogóle, a przy tym sprzecznym z art. 48 Konstytucji RP, z którego wynika, że ingerencja we władzę rodzicielską możliwa jest tylko na podstawie prawomocnego orzeczenia sądu, a przecież decyzji pra-

cownika socjalnego podjętej wprawdzie wspólnie z policją, lekarzem lub pielęgniarką nie sposób traktować jako orzeczenia niezależnego sądu. Sądzę jednak, że jest to kwestia niejednoznaczna, z jednej bowiem strony taka wątpliwość jest uprawniona, z drugiej zaś chodzi przecież o natychmiastowe zapewnienie bezpieczeństwa dziecku, gdy jakiegokolwiek oczekiwanie na podjęcie decyzji przez sąd mogłoby je narazić na dalsze poważne niebezpieczeństwo.

Ósmy artykuł autorstwa A. Witkowskiej-Paleń *Przypadki przekroczenia granic dozwolonego karcenia małoletnich wynikające z praktyki kuratorów sądowych* stanowi prezentację wyników badań przeprowadzonych wśród kuratorów sądowych na temat tego, co przedstawiciele tej profesji myślą o dopuszczalności karcenia dzieci w ogóle, jak też o ich obserwacjach odnośnie do form karcenia w rodzinach, z którymi mają oni do czynienia w swojej pracy, w tym o znanych im przypadkach nadużyć wobec dzieci. Lektura tego tekstu daje zatem obraz problemu karcenia małoletnich w specyficznych środowiskach rodzinnych, w których traktowanie dzieci może być mniej właściwe aniżeli w innych rodzinach.

W opracowaniu *Zasadność i dopuszczalne formy karcenia małoletnich według wskazań psychologii wychowawczej* M. Wolicki odniósł się do tytułowego zagadnienia powołując się na dwa skrajne w tej mierze podejścia, a mianowicie dopuszczające stosowanie kar fizycznych, a mające za sobą autorytet Pisma św., i drugie zupełnie takie kary wykluczające. Autor ten wskazał na dopuszczalność stosowania takich kar, ale z zachowaniem ich ostateczności i umiaru, bez unikania przesady w jednym czy drugim kierunku. Jest zatem tak, że wprowadzenie do polskiego prawa zakazu stosowania wobec dzieci kar cielesnych nie czyni zadość tak ujętym wskazaniom psychologii wychowawczej, choć pewnie w przypadku wielu kontrowersyjnych społecznie problemów rozbieżności takie są nieuniknione.

Zamieszczony jako ostatni artykuł autorstwa M.E. Ruszel *Zwyczajowe formy karcenia wychowawczego dzieci w społeczeństwie polskim* przedstawia takie sposoby w odniesieniu do wyników badań ankietowych prowadzonych wśród społeczeństwa, z jednoczesnym sformułowaniem pewnego katalogu wyznaczników karcenia, których przestrzeganie stanowić miałyby swoistą gwarancję nieczynienia dziecku krzywdy, co należy docenić. Nie sposób jednak zgodzić się ze stwierdzeniem Autorki, że najbardziej rozpowszechnionymi formami karcenia dzieci w społeczeństwie polskim jest stosowanie wobec nich przemocy fizycznej, psychicznej, ekonomicznej i seksualnej, gdyż przecież czym innym jest karcenie, a czym innym przemoc, która z karceniem wychowawczym nigdy nie miała i nie ma nic wspólnego.

Na końcu każdego artykułu zawarta jest bibliografia pozycji wykorzystanych przez Autorów, co pozwala osobom zainteresowanym poszerzenie wiedzy w przedmiotowym zakresie. Ponadto publikacja zawiera zapis dyskusji, która miała miejsce podczas konferencji, jak też teksty wystąpień ją rozpoczynających oraz stanowisko Rzecznika Praw Dziecka w kwestii karcenia małoletnich. Jej atutem jest staranna strona edytorska, w tym twarda oprawa.

Zgodnie z adnotacją na okładce książki jest ona przeznaczona dla szerokiego kręgu Czytelników zainteresowanych tytułową problematyką tak z perspektywy zawodowej, jak i wychowawczej. Nie sposób nie dostrzec także jej znaczenia dla nauki prawa, gdyż stanowi ona istotny w nią wkład odnośnie do prawnej problematyki karcenia dzieci, wpisując się w dyskurs w tym obszarze, a wszelkie uwagi tej recenzji poczynione zostały także po to, aby był on bogatszy. Mają one charakter jedynie polemiczny, a nie krytyczny, przy całkowitym docenieniu wszelkich walorów recenzowanej publikacji.

Radosław Krajewski



JAKUB KOSOWSKI

Zasada informacji prawnej w polskim procesie karnym w świetle art. 16 k.p.k.

Wydawnictwo Wolters Kluwer business, Warszawa 2011, s. 386

W doktrynie procesu karnego dużym zainteresowaniem nadal cieszy się problematyka zasad prawa oraz zasad procesowych, co jest zauważalne w licznych artykułach oraz monografiach. Wśród tych opracowań znajdują się i takie, które analizują określoną zasadę kompleksowo, jak również te, które badają daną instytucję procesu karnego właśnie z perspektywy jednej bądź kilku zasad procesowych. Zjawisko to z całą pewnością budzi pozytywne konotacje. Recenzowana książka jest pierwszą monografią zawierającą – jak sam Autor wskazuje we wstępie – wszechstronną analizę zagadnień związanych z funkcjonowaniem zasady informacji prawnej w postępowaniu karnym. W poszczególnych rozdziałach Autor odwołuje się do licznych wypowiedzi doktryny i judykatury, jednocześnie czyniąc to w sposób syntetyczny i wyczerpujący. Dostrzegając liczne kwestie poboczne dla funkcjonowania zasady informacji prawnej, jedynie zwraca na nie uwagę, pomijając niepotrzebne dla tematu rozważania oraz szczegółowe analizy w tym zakresie. Język monografii jest bardzo przystępny, systematyka zaś całego opracowania jawi się jako czytelna i uporządkowana.

Książka składa się ze wstępu i ośmiu rozdziałów. Pierwszy z nich w sposób zwięzły i treściwy przytacza paradygmaty odnoszące się do pojęć, takich jak zasady prawa oraz zasady procesowe, jak również nawiązuje do kwestii wyodrębnienia spośród zasad procesu karnego takich, które uznane zostały za naczelne. Autor nie pomija problematyki konstruowania ogólnych kryteriów wyodrębniania zasad naczelnych, tworząc jednocześnie tło stanowiące podwaliny pod następnie przyjętą przez siebie koncepcję, która umiejscawia zasadę informacji prawnej wśród tak pojmowanych naczelnych zasad procesowych. Systematyzując zebraną wiedzę i wyciągając z niej esencję J. Kosowski konstruuje nowatorską definicję pojęcia zasady informacji prawnej (w jej ujęciu konkretnym) jako dyrektywy, w myśl której organ procesowy jest zobowiązany pouczyć uczestników postępowania o ciążyących na nich obowiązkach oraz o przysługujących im uprawnieniach, wówczas, gdy przepis szczególny tak stanowi, w pozostałych zaś sytuacjach procesowych powinien udzielić takiej informacji jedynie w miarę potrzeby (s. 34).

W zakresie rozważań Autora pozostaje również zestawienie zasady informacji prawnej z zasadą lojalności procesowej oraz modelem rzetelnego procesu. J. Kosowski stwierdza, że norma mieszcząca się w treści art. 16 k.p.k. wyraża dyrektywę, która winna być nazywana zasadą informacji prawnej, a nie zasadą lojalności procesowej. Z poglądem tym można się zgodzić, albowiem zakres treściowy zasady lojalności procesowej znacznie wykracza poza ramy art. 16 k.p.k. Nadto przestrzeganie tak określonej przez siebie dyrektywy Autor czyni warunkiem koniecznym do uznania procesu za rzetelny w jego ujęciu modelowym. Rozdział I zawiera także interesujące rozważania o funkcjach tak ujmowanej zasady informacji prawnej oraz o jej przedmiotowym, podmiotowym i temporalnym zakresie obowiązywania.

Rozdział II recenzowanej monografii ma charakter historyczny. Autor rozważa, czy o pojmowaniu zasady informacji prawnej można było mówić przed jej ustawowym uregulowaniem, co miało miejsce wszak dopiero na gruncie kodeksu postępowania karnego z 1969 r. Aby odpowiedzieć na tak zakrojone pytanie stawia sobie za cel badawczy przestudiowanie ustawodawstwa państw zaborczych czasowo obowiązującego na terytorium II Rzeczypospolitej (a zatem rosyjską ustawę postępowania karnego z 20 listopada 1864 r., austriacką ustawę o postępowaniu karnym z 23 maja 1873 r. i niemiecką ustawę postępowania karnego z 1 lutego 1877 r.) oraz treści kodeksu postępowania karnego z 1928 r. Spostrzegając brak wyraźnego przepisu regulującego zasadę informacji prawnej dochodzi jednak do wniosku, iż jej załączki ukształtowały się właśnie w tym okresie. Swoje wnioski popiera nie tylko przytoczeniem licznych zbioru przepisów nakładających na organy procesowe obowiązek pouczenia (w określonych sytuacjach), uczestników procesu o przysługujących im prawach i obowiązkach, ale także wskazaniem ówczesnych poglądów doktryny i orzecznictwa, jak również sformułowanymi wówczas postulatami *de lege ferenda* dotyczącymi wyraźnego ukształtowania tej dyrektywy w ustawie karnoprosesowej. Od tak przedstawionej genezy tytułowej zasady informacji J. Kosowski przechodzi do właściwych rozważań nad już wyraźnie ukształtowanym przepisem art. 11 kodeksu postępowania karnego z 1969 r., prezentując przy tym liczne poglądy przedstawicieli nauki poświęcone tej kwestii. Podsumowując swoje rozważania Autor trafnie stwierdza, że kodeks postępowania karnego z 1969 r. przyniósł niezwykle istotne zmiany w zakresie kształtowania się dyrektywy informowania uczestników procesu o ich prawach i obowiązkach.

W rozdziale III J. Kosowski analizuje w sposób szczegółowy bezwzględna postać zasady informacji prawnej, czyniąc to jednocześnie od strony podmiotowej, prezentującej krąg osób, z którymi ustawa wyraźnie wiąże obowiązek pouczenia. Przyjęcie takiej systematyki, ogarniającej aż kilkadziesiąt przepisów szczególnych, jest transparentne i jak najbardziej zrozumiałe, a to ze względu na unikanie w dalszej pracy nadmiernego pryncypializmu i zbędnych powtórzeń.

W ocenie Autora obowiązek pouczenia dotyczy zarówno strony biernej, jak i czynnej postępowania oraz innych uczestników procesu. J. Kosowski systema-

tyzuje obligatoryjne przypadki pouczenia uczestników procesu o przysługujących im prawach i obowiązkach, zaliczając do nich pouczenie o przysługującym prawie, terminie i sposobie wniesienia środka zaskarżenia lub o tym, że orzeczenie nie podlega zaskarżeniu, o skutkach nieuzupełnienia braków pisma procesowego w terminie, o skutkach niestawiennictwa na wezwanie (zawiadomienie) organu procesowego oraz o rozpoczęciu biegu terminu wykonania czynności procesowej w sytuacji, gdy termin ten biegnie od dnia doręczenia pisma. Poglądy Autora są trafne i zasługują na poparcie.

Na uwagę zasługuje również *passus* (s. 173–174) dotyczący udzielania pokrzywdzonemu pouczenia o możliwości cofnięcia wniosku o ściganie. Zdaniem Autora z art. 12 § 3 k.p.k. nie można wnioskować o obligatoryjnym charakterze takiego pouczenia, a to ze względu na brak wyraźnego podkreślenia tego w ustawie, co jest przecież jednym z warunków bezwzględnej postaci zasady informacji prawnej. Obligatoryjność pouczenia pokrzywdzonego o możliwości złożenia wniosku o ściganie wszak nie niesie za sobą obowiązku pouczenia w zakresie jego cofnięcia. Autor słusznie kwalifikuje więc pouczenie o możliwości cofnięcia takiego wniosku jako względną postać zasady informacji prawnej. Prawdopodobnie impulsem dla rozstrzygnięcia tej kwestii były funkcjonujące w praktyce wymiaru sprawiedliwości druki pouczenia pokrzywdzonego, w których to wyraźnie zaznaczona jest możliwość cofnięcia wniosku o ściganie, a które to zostają przedłożone pokrzywdzonemu już w momencie jego składania. W tym miejscu należy pozytywnie odnieść się do szczegółowego analizowania w wielu punktach pracy treści oficjalnych druków pouczenia uczestników postępowania o przysługujących im prawach i obowiązkach. Bez wątpienia zwiększa to merytoryczną wartość całej pracy, w której podnoszone są również kwestie praktycznego zastosowania obowiązujących przepisów kodeksu postępowania karnego, a nie od dziś wiadomo, że analiza pewnych zagadnień funkcjonujących w praktyce skutecznie weryfikuje normatywny kształt ich obowiązywania.

Rozdział IV monografii dotyczy zakresu względnej postaci zasady informacji prawnej, a zatem dokonania pouczenia „w miarę potrzeby”. Autor dokonując przeglądu orzecznictwa i poglądów doktryny konstruuje kryteria, które organ procesowy powinien brać pod uwagę przy ocenie tego, czy pouczenie uczestnika postępowania jest potrzebne czy też nie (s. 202). Katalog ten został podzielony na kryteria przedmiotowe (tryb/stadium postępowania, charakter sprawy, nowatorski charakter instytucji, bezpośredni lub pośredni związek udzielanej informacji z dokonywaną czynnością) oraz podmiotowe (posiadanie przedstawiciela procesowego, posiadanie wykształcenia, posiadanie wiedzy na temat skutków dokonania/zaniechania czynności, wiek, stan zdrowia), jednak – jak sam słusznie podkreśla – nie mają one charakteru zamkniętego. Po wprowadzeniu ogólnym każde ze wskazanych kryteriów analizowane jest odrębnie.

Wskazana część pracy poświęcona jest również stosowaniu względnej postaci zasady informacji prawnej w praktyce, poprzez zbadanie pouczenia o upraw-

nieniach i obowiązkach zawartych w druku przedkładanym podejrzanemu i pokrzywdzonemu. Co ciekawe, Autor proponuje – w ramach względnej postaci zasady informacji prawnej – rozszerzenie druku pouczenia podejrzanego o wskazane przez siebie uprawnienia, do których zalicza uprawnienie o możliwości skorzystania z trybu skazania bez przeprowadzenia rozprawy, gdy zachodzą ku temu warunki, uprawnienie o możliwości żądania złożenia wyjaśnień na piśmie oraz uprawnienie o możliwości żądania ustanowienia obrońcy z urzędu, jeżeli podejrzany nie jest w stanie pokryć kosztów obrony bez uszczerbku dla niezbędnego utrzymania siebie i rodziny. Natomiast w odniesieniu do pokrzywdzonego, dostrzegając niezwykle rozbudowany katalog uprawnień i obowiązków zawartych w takim druku pouczeń, proponuje ich usystematyzowanie poprzez wydzielenie większej ilości punktów, takich jak np. uwagi ogólne, pełnomocnik/przedstawiciel ustawowy, uprawnienia w postępowaniu przygotowawczym/sądowym, dochodzenie roszczeń cywilnych (s. 230). O ile można zgodzić się z postulatem uporządkowania, w chwili obecnej dość chaotycznej treści funkcjonującego druku pouczenia pokrzywdzonego, o tyle z rezerwą można odnieść się do postulatu zawężenia treści pouczenia do określonych w danej sytuacji uprawnień i obowiązków pokrzywdzonego poprzez przekreślenie przez organ procesowy informacji zbędnych. Sądzę, że byłoby to rozwiązanie apragmatyczne oraz stanowiło niepotrzebne obciążenie organów procesowych, zwłaszcza przy obecnej skali spraw trafiających przed oblicze sądu. Twierdzą również, że nie wpłynęłoby to w dużym stopniu na zrozumienie pouczenia przez pokrzywdzonego, który przecież sam potrafiłby dokonać eliminacji takich praw czy obowiązków, które nie tyczą się jego samego (pokrzywdzony pełnoletni nie będzie wszak, jak się wydaje, czytał uprawnień przysługujących małoletniemu). Nadto przy obowiązku dokonywania skreślenia takich uprawnień i obowiązków przez organ prowadzący postępowanie nie można ustrzec się przed ewentualnymi pomyłkami, co będzie niewątpliwie skutkowało w zakresie braku takiego pouczenia. W moim odczuciu najważniejszy wydaje się język pouczenia, taki, który winien być jasny, zrozumiały i przystępny dla pokrzywdzonego. Klarowność użytych w druku słów eliminowałaby konieczność dokonywania jakichkolwiek skreśleń, bez obawy, że któraś część formalnego druku pouczenia byłaby dla pokrzywdzonego niezrozumiała.

W rozdziale V zawarte zostały rozważania dotyczące się zarówno względnej, jak i bezwzględnej postaci zasady informacji prawnej, a dotyczące m.in. organów uprawnionych do dokonania pouczenia, które różnią się w zależności od stadium postępowania. Jedną z podniesionych tam kwestii był rozpoznawany przez Sąd Najwyższy problem udzielania pouczenia przez pracownika sekretariatu sądu, którą to możliwość – jak słusznie podkreślił Autor – należy wykluczyć (s. 239). W odniesieniu do powyższego postawione zostaje również pytanie o to, czy uczestnik postępowania może otrzymać pouczenie w sekretariacie sądu/prokuratury, na które Autor odpowiada twierdząco podkreślając, że stwierdzenie „w sekretariacie” nie oznacza pouczenia przez pracownika sekretariatu. Takie

rozważania teoretyczne przewidujące amalgamat możliwych do urzeczywistnienia sytuacji świadczą o dużym poziomie szczegółowości analizy oraz skrupulatności Autora co sprawia, że nie oscyluje ona jedynie wokół założeń natury ogólnej, lecz sięga problemów elementarnych, jednostkowych.

Omawiany rozdział swoim zakresem obejmuje także zewnętrzny kształt pouczenia, czyli jego formę. Art. 16 k.p.k. nie przesądza o sposobie (formie) dokonania pouczenia o przysługujących uprawnieniach i obowiązkach, co jest uzasadnione wielością różnych sytuacji procesowych na różnych etapach postępowania, w których takie pouczenie jest dokonywane. Ustalenie kwestii uzewewnętrznienia takich czynności procesowych nie ma charakteru drugorzędnego. Wiele przepisów szczególnych ustala bowiem konkretną formę pouczenia, co wyklucza jakąkolwiek dowolność w tej mierze. Dopiero brak wyraźnego uregulowania w ustawie pozwala na przyjęcie założenia o dopuszczalności dokonania pouczenia w formie ustnej albo pisemnej. Na kanwie czynionych rozważań Autor stawia pytanie (s. 247) o charakter pouczenia udzielanego przy doręczaniu decyzji procesowej, a ściślej o to jak wykazać, że pouczenie faktycznie zostało dokonane, jeśli stanowi jedynie dodatkową informację znajdującą się poza decyzją procesową oraz zarządzeniem dotyczącym doręczenia odpisu tej decyzji. W odniesieniu do powyższego napotyka kolejną nowatorską propozycję składaną przez Autora, w myśl której pouczenie powinno stanowić element (część składową) decyzji procesowej bądź należałoby tak zmienić treść zarządzenia o doręczeniu odpisu decyzji procesowej, aby wynikało z niego wyraźnie, że doręczenie ma obejmować odpis decyzji procesowej wraz z pouczeniem (s. 248). Nie wartościując obu przedstawionych przez siebie rozwiązań postuluje On rozstrzygnięcie ustawodawcze w tej mierze. Jak widać, w wielu miejscach pracy Autor nie skrywa się za fasadą czyichś poglądów oraz nie stroni od własnych, czasem odważnych pomysłów, które można w zasadzie zakwalifikować jako postulaty *de lege ferenda*. Bez wątplenia uwidacznia to Jego kreatywność dającą przyczynek do dyskusji oraz głębszych rozważań. Wskazany rozdział omawia nadto kwestie powtarzania pouczeń, zrozumienia pouczenia przez uczestnika postępowania oraz innych zagadnień związanych ze sposobem dokonania pouczenia, takich jak miejsce oraz czas jego dokonania.

Rozdział VI poświęcony został omówieniu skutków nieprzestrzegania zasady informacji prawnej w postaci braku, mylnego oraz niepełnego pouczenia, jak również zawiera katalog najistotniejszych – z punktu widzenia Autora – konsekwencji jej nieprzestrzegania związanych z biegiem terminów, odpowiedzialnością karną za składanie fałszywych zeznań, możliwościami wykorzystania dowodu, zaskarżaniem orzeczeń, przyznaniem uprawnienia nieznanego ustawie i innym wybranym przez siebie skutkom. W ramach zakrojonej analizy Autor dostrzega problem ewentualnej możliwości konwalidacji przesłuchania oskarżonego, jeśli wyjaśnienia uzyskano bez uprzedniego pouczenia o przysługującym uprawnieniu do odmowy składania wyjaśnień, a zatem ewentualnej dopuszczalności powtórzenia wadliwie

przeprowadzonej czynności procesowej. Skrótowość podniesionego problemu jest w części uzasadniona, gdyż jak sam Autor podkreśla, rozstrzygnięcie wątpliwej kwestii wymagałoby przeprowadzenia dalszych gruntownych analiz, które wykraczałyby poza ramy opracowania (s. 289). Z drugiej jednak strony można czuć pewien niedosyt w tym, czy Autor powtórzenie wadliwie przeprowadzonej czynności procesowej uznaje za konwalidację czy też nie.

Rozdział VII w całości poświęcony jest badaniom empirycznym nad zasadą informacji prawnej. Na wstępie wskazany zostaje cel, przedmiot oraz zakres badań, a następnie przedstawione są ich wyniki oraz skonstruowane zostają ciekawe wnioski. Badania zostały przeprowadzone przez Autora monografii na podstawie ankiet przesłanych do sądów oraz prokuratur. Każdy z przedstawionych w pracy podrozdziałów zawartych w omawianym rozdziale składa się z kilku słów wstępnych oraz tabel, w klarowny sposób ukazujących wyniki stanowiące odpowiedź ankietowanych na stawiane im pytania. Każda tabela zawiera treść zadawanego ankietowanym pytania, możliwe warianty (do zakreślenia) oraz liczbę procentową uzyskanych odpowiedzi.

Z pewnością przedstawiony przez Autora cel badań empirycznych w postaci zbadania i oceny funkcjonowania wybranych aspektów zasady informacji prawnej w praktyce organów prowadzących postępowanie karne został zrealizowany. Trafnie postawione pytania oraz czasem zaskakujące odpowiedzi ankietowanych dostarczają wiedzy na temat jej funkcjonowania w realiach polskiego procesu karnego. Zwiększają także wiedzę czytelników co do tytułowej kwestii oraz pozwalają wyciągnąć konstruktywne wnioski co do jej istoty i praktycznego wymiaru.

Rozdział VIII to uwagi końcowe podsumowujące i systematyzujące przeprowadzone w pracy analizy. Wnioski Autora zarówno o charakterze generalnym, jak i szczegółowym oraz postulatory *de lege ferenda* zostały uporządkowane w osobne punkty, których jest aż czternaście. Treść zawarta w tak uszeregowanych wnioskach końcowych jest niejako esencją rozważań ze wszystkich opisanych w pracy rozdziałów i tworzy jednocześnie pewną klamrę spinającą całą pracę, pozostając trafnym i dobitnym jej zakończeniem.

Praca J. Kosowskiego jest nie tylko ciekawą lekturą, ale również pozycją niezbędną dla osób zainteresowanych problematyką rzetelnego procesu karnego, dla którego zasada informacji prawnej ma istotne znaczenie. Książka ta jest bowiem nie tylko przeglądem licznych poglądów doktryny i orzecznictwa dotyczących tytułowej kwestii, ale także zbiorem wielu nowatorskich i twórczych poglądów Autora. Przeprowadzone badania empiryczne zwiększają jej wartość merytoryczną zaś trafne wnioski końcowe w sposób syntetyczny oddają istotę problemu. Recenzowana monografia jest przydatna zarówno dla studentów prawa, jak również przedstawicieli nauki oraz praktyki. Jest więc godna polecenia.

Małgorzata Żbikowska



ANNA KONERT

*Plan pomocy rodzinom ofiar wypadków lotniczych
(sprawozdanie z konferencji Narodowej Rady Bezpieczeństwa Transportu
w Waszyngtonie 28–29.03.2011)*

1. Wprowadzenie

„Tu Pan Am. Pani córka była na pokładzie samolotu Pan Am. lot nr 103. Samolot rozbił się. Nikt nie przeżył. Jeśli ma Pani jakieś pytania, może Pani do nas zadzwonić”¹.

Wypadek lotniczy to nieoczekiwane i zazwyczaj katastrofalne wydarzenie. Spodziewany wzrost natężenia ruchu lotniczego może doprowadzić do coraz większej liczby ofiar wypadków w najbliższej przyszłości. Cierpienie jest nieuniknioną konsekwencją jakiegokolwiek wypadku, w którym są ranni i ofiary śmiertelne. W ostatnich latach aktywna działalność osób, które doznały cierpienia na skutek wypadku lotniczego, doprowadziła do zwiększenia wysiłków branży lotniczej zmierzających do ustalenia sposobu, za pomocą którego cierpienia będą mogły być złagodzone. Przede wszystkim kwestia odpowiedniej komunikacji i odpowiedniego traktowania poszkodowanych i ich rodzin jest bardzo ważna. Istotne jest także, by rodziny ofiar otrzymały informację o katastrofie od pracowników przewoźnika jeszcze przed mediami. Następstwem wypadku lotniczego powinno być uruchomienie systemu zarządzania sytuacją kryzysową oraz stworzenie planu pomocy rodzinom ofiar. Plan powinien uwzględniać m.in. następujące kwestie: poinformowanie rodzin zmarłych, których należy otoczyć opieką i traktować z szacunkiem, zwłaszcza biorąc pod uwagę wyznawaną przez nich religię, zapewnić im natychmiastową pomoc psychologiczną, stworzyć bezpłatną linię telefoniczną, zadbać o przewóz zwłok, pomóc w zorganizowaniu pogrzebów itp.

Problem jednak polega na tym, iż brakuje zunifikowanych reguł w tym zakresie. Wprawdzie na szczęblu międzynarodowym w 2001 r. Międzynarodowa

¹ W ten sposób zostały powiadomione rodziny zmarłych w katastrofie samolotu Pan Am nr 103 w 1988 r.

Organizacja Lotnictwa Cywilnego ICAO uchwaliła wytyczne w sprawie śledztw dotyczących badania przyczyn wypadków i incydentów lotniczych (załącznik 13 do Konwencji chicagowskiej z 1944 r., Aircraft Accident and Incident Investigation)² oraz wytyczne w sprawie pomocy dla ofiar wypadków lotniczych i ich rodzin (Guidance on Assistance to Aircraft Accident Victims and their Families)³, nie mają one jednak charakteru wiążącego. Zawierają jedynie informacje na temat międzynarodowych standardów oraz rekomendowane praktyki.

Na szczeblu europejskim, 29 października 2009 r., Komisja przyjęła wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie badania wypadków i incydentów w lotnictwie cywilnym oraz zapobiegania im⁴. Rozporządzenie to zastąpiło dyrektywę Rady 94/56/WE ustanawiającą podstawowe zasady regulujące postępowanie w dochodzeniu przyczyn wypadków i zdarzeń w lotnictwie cywilnym⁵ i weszło w życie 2 grudnia 2010 r. jako rozporządzenie europejskie 996/2010 w sprawie badania wypadków i incydentów w lotnictwie cywilnym oraz zapobiegania im⁶. Ma ono na celu uaktualnienie istniejących regulacji w dziedzinie badania wypadków lotniczych. Wcześniejsze regulacje nie odpowiadały już nowemu wspólnemu rynkowi lotniczemu i wiedzy specjalistycznej, koniecznej przy coraz bardziej skomplikowanych układach statków powietrznych. Narastające różnice dotyczące możliwości prowadzenia dochodzeń w państwach członkowskich uzasadniały wprowadzenie nowych wytycznych wspierających współpracę i koordynację krajowych organów dochodzeniowych. Wspomniane rozporządzenie nakłada na państwa członkowskie obowiązek stworzenia programu pomocy dla rodzin ofiar wypadków lotniczych, jednak żadnemu państwu nie udało się jeszcze stworzyć takiego programu.

Wśród ustawodawstw krajowych należy przede wszystkim wyróżnić regulacje Stanów Zjednoczonych. Po katastrofie TWA 800, w której zginęło 230 osób, 31 lipca 1996 r. wydano ustawę o pomocy rodzinom ofiar wypadków lotniczych (Aviation Disaster Family Assistance Act), która zostanie omówiona w dalszej części artykułu.

2. Konferencja NTSB

W dniach 28–29 marca 2011 r. odbyła się konferencja organizowana przez Narodową Radę Bezpieczeństwa Transportu, NTSB (National Transportation Safety Board). NTSB to utrzymywana przez Kongres Stanów

² Aircraft Accident and Incident Investigation; ICAO Guidelines, ICAO Publications Annex 13, 9th edition, July 2001

³ ICAO Circular 285-AN/166.

⁴ COM(2009) 611 wersja ostateczna.

⁵ Dz.U. L 319 z 12.12.1994, s. 14.

⁶ Dz.Urz. UE, seria L, nr 295 z 12 listopada 2010 r.

4/2011

Zjednoczonych amerykańska rządowa niezależna organizacja zajmująca się badaniem wypadków lotniczych, drogowych, wodnych i kolejowych w USA.

Konferencja była poświęcona problematyce pomocy rodzinom ofiar wypadków lotniczych – „Family Assistance: Promoting an International Approach for the Transportation Industry”. Rozpoczęło ją wystąpienie przewodniczącej NTSB, Deborah A.P. Hersman⁷. Dyskusje, które odbyły się pierwszego dnia, zostały podzielone na cztery panele. Podczas drugiego dnia konferencji zaprezentowano strukturę, zadania i szczegółowe działania NTSB oraz przedstawiono stanowisko rodzin poszkodowanych w wypadkach lotniczych zrzeszonych w różnych organizacjach, np. ACVFG.

Panel 1

Stowarzyszenia Rodzin Poszkodowanych (Family Member Groups)

Moderator: Mark R. Rosekind, Członek NTSB

- *Hans Ephraimson-Abt and Kendra St. Charles*: Stowarzyszenie na Rzecz Rodzin Poszkodowanych w Wypadkach Lotniczych (Air Crash Victims Families Group)
- *Stephane Gicquel*: Krajowa Federacja Poszkodowanych w Katastrofach (Fédération Nationale des Victimes d'Accidents Collectifs)
- *Dr Elmar Giumulla*: adwokat, profesor prawa lotniczego oraz członek rodziny
- *Christophe Haddad and Sandra Assali*: Stowarzyszenie Rodzin i Przyjaciół Poszkodowanych w Wypadkach Lotniczych (Associação Brasileira de Parentes e Amigos das Vítimas de Acidentes Aéreos)
- *Paolo Pettinaroli*: Fundacja 8 października 2001 (Comitato e Fondazione 8 Ottobre 2001)
- *Matthew Ziemkiewicz*: prezes, Narodowa Fundacja wypadków Lotniczych (National Air Disaster Alliance/Foundation)

Panel pierwszy składał się z przedstawicieli różnych organizacji skupiających rodziny poszkodowanych w wypadkach lotniczych; był poświęcony głównie przepisom dwóch aktów prawnych: ustawy o pomocy rodzinom ofiar katastrof lotniczych (Family Assistance Act) oraz rozporządzenia 996/2010.

Ustawa przewiduje wiele form wsparcia dla rodzin, dokonywanych przez takie instytucje, jak:

- przewoźnik lotniczy,
- Narodowa Rada Bezpieczeństwa Transportu (National Transportation Safety Board),

⁷ Wystąpienie jest dostępne na stronie internetowej NTSB <http://www.nts.gov/speeches/hersman/daph110328.html>

- Ministerstwo Zdrowia wspierane przez Ministerstwo Obrony (U.S. Department of Health and Human Services, supported by U.S. Department of Defense),
- Ministerstwo Spraw Zagranicznych (U.S. Department of State),
- Ministerstwo Sprawiedliwości (U.S. Department of Justice),
- Federalna Agencja Zarządzania kryzysowego (Federal Emergency Management Agency),
- Organizacja Czerwonego Krzyża (American Red Cross).

Na mocy ustawy przewoźnik jest zobowiązany w odpowiednim czasie do: poinformowania o wypadku rodzin ofiar oraz NTSB, dania rodzinom czasu na poinformowanie innych członków rodziny, zanim dane pasażera zostaną podane do wiadomości publicznej, stworzenia centrum wspierania rodzin, gdzie mogą oni otrzymać informacje na temat śledztwa oraz ochronę przed negatywnymi skutkami mediów. Zobowiązany jest on również do zapewnienia rodzinom transportu, noclegu, posiłków w miejscowości, gdzie nastąpił wypadek, stworzenia dla nich bezpłatnej linii telefonicznej, zorganizowania spotkań we współpracy z Ministerstwem Sprawiedliwości w celu wyjaśnienia rodzinom, jakie przysługują im prawa.

Na przewoźniku ciąży również obowiązek złożenia w ciągu 6 miesięcy do NTSB planu, w którym wyjaśnić należy sposoby zwalczania skutków wypadku lotniczego. Ustawa wylicza elementy, jakie mają znaleźć się w planie. Jest to wyliczenie minimalne.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 996/2010 w sprawie badania wypadków i incydentów w lotnictwie cywilnym oraz zapobiegania im⁸ uchyla dyrektywę 94/56/WE. Rozporządzenie wyraźnie podkreśla rozdział między przyczynami wypadku lub incydentu a winą i odpowiedzialnością administracyjną, cywilną lub prawną. Badanie zdarzeń lotniczych ma być niezależne i odrębne w stosunku do wszelkich postępowań sądowych lub administracyjnych. W stosunku do organów ds. badania zdarzeń lotniczych (którym w Polsce jest Państwowa Komisja Badania Wypadków Lotniczych) rozporządzenie wzmacnia ich rolę i znaczenie. Podkreślono konieczność zachowania niezależności tych organów, a także zapewnienia stosownych środków niezbędnych do wykonywania ich zadań, w tym kadr, budżetu oraz zaplecza technicznego. Natomiast kwestia pomocy rodzinom poszkodowanych w wypadkach lotniczych została uregulowana zaledwie w jednym artykule pt.: „Pomoc udzielana ofiarom wypadków lotniczych i ich rodzinom”. Każde państwo członkowskie zostało zobligowane do opracowania na poziomie krajowym planu działania w sytuacji nadzwyczajnej w przypadku wystąpienia wypadku w lotnictwie cywilnym. Tęgo rodzaju plan działania obejmuje również pomoc ofiarom wypadków w lotnictwie cywilnym i ich

⁸ Dz.Urz. UE, seria L, nr 295 z 12 listopada 2010 r.

4/2011

rodzinom. Państwa członkowskie muszą ponadto zapewnić, aby wszystkie linie lotnicze zarejestrowane na ich terytorium dysponowały planem pomocy dla ofiar wypadków w lotnictwie cywilnym i ich rodzin. Plany te mają objąć m.in. pomoc psychologiczną dla poszkodowanych i ich rodzin oraz pozwalają liniom lotniczym stawić czoła wypadkowi o poważnych rozmiarach. Państwa członkowskie następnie mają za zadanie przeprowadzić audyt planów pomocy sporządzonych przez linie lotnicze zarejestrowane na ich terytorium oraz zachęcić również linie lotnicze z państw trzecich, które działają w Unii, do podobnego przyjęcia planu pomocy dla ofiar wypadków w lotnictwie cywilnym i ich rodzin. Rozporządzenie przewiduje również powołanie osoby kontaktowej odpowiedzialnej za udzielanie informacji poszkodowanym i ich rodzinom.

Dyrektor Biura Żeglugi Powietrznej ICAO Nancy Graham wskazała na dokument wydany przez ICAO, tzw. ICAO CIR 285 – „Wytyczne w sprawie pomocy dla ofiar wypadków lotniczych i ich rodzin” (Guidance on Assistance to Aircraft Accident Victims and their Familie). Zawiera on wytyczne i omawia rodzaje pomocy udzielanej zarówno samym ofiarom, jak i ich rodzinom, wskazując osoby, których zadaniem jest ich świadczenie, oraz osoby, które z takiej pomocy mogą skorzystać. Podaje również przykłady tzw. planów reagowania. Wytyczne nie mają mocy wiążącej, jedynie charakter rekomendacji.

Panel 2

Przemysł Transportowy (Transportation Industry, Vendors, and Disaster Service Organizations)

Moderator: Earl F. Weener, członek NTSB

- *James L. Casey*: wiceprezes, Stowarzyszenie Transportu Lotniczego (Air Transport Association)
- *Raynel Gonzalez*: Manager, CareTeam Services, Carnival Cruise Lines
- *Robert A. Jensen and Frank A. Ciaccio*: prezes i wiceprezes, Kenyon International Emergency Services
- *Ken Jenkins*: dyrektor, BMS Global, LLC
- *Armond T. Mascelli*: wiceprezes, Amerykański Czerwony Krzyż (American Red Cross)

Analiza debaty przeprowadzonej w ramach drugiego panelu wskazuje, jak istotną kwestią jest fakt, iż na miejscu po katastrofie pojawiają się przedstawiciele takich organizacji, jak Czerwony Krzyż czy też organizacji mających na celu świadczenie usług przedsiębiorstwom, rządów i innym podmiotom planowania i reagowania na sytuacje kryzysowe z udziałem szkód na osobie (jak uszkodzenie ciała lub utrata życia ludzkiego), jak np. Kenyon International Emergency Services. Misją tej organizacji jest pomoc ludziom i organizacjom przetrwać

i przejść przez zwykłe procesy powypadkowe, jak szok, smutek itp. Ogromną rolę pełnią tu zarówno organizacje „zewnętrzne”, jak i departamenty zarządzania sytuacją kryzysową przewoźników lotniczych oraz regularne spotkania przedstawicieli linii lotniczych ze wspomnianymi organizacjami w celu wymiany doświadczeń w zakresie zarządzania kryzysem, szczególnie wyjaśniające zasady wynikające z wewnętrznych regulaminów poszczególnych przewoźników lotniczych.

Panel 3

Agencje rządowe bezpieczeństwa transportu (Government Transportation Safety Agencies)

Moderator: Christopher A. Hart, wiceprzewodniczący NTSB

- *Dr Harold Demuren*: dyrektor generalny, Nigeryjski Urząd Lotnictwa Cywilnego (Nigerian Civil Aviation Authority)
- *Nancy Graham*: dyrektor, Biuro Żeglugi Powietrznej ICAO (Air Navigation Bureau, International Civil Aviation Organization)
- *Deborah A.P. Hersman*: przewodnicząca NTSB
- *Wendy A. Tadros*: Chair, przewodnicząca, Rady Bezpieczeństwa Transportu Kanady (Transportation Safety Board of Canada)
- *Jean-Paul Troadec*: dyrektor, Biuro Dochodzeń i Analiz ds. Bezpieczeństwa Lotnictwa Cywilnego (Bureau d'Enquêtes et d'Analyses pour la sécurité de l'aviation civile)
- *William R. Voss*: przewodniczący, Fundacja Bezpieczeństwa Lotów (Flight Safety Foundation)

Panel trzeci składał się głównie z przewodniczących poszczególnych agencji rządowych odpowiedzialnych za bezpieczeństwo transportu. Niestety, nieliczne państwa posiadają tego typu organy jak amerykańskie NTSB, kanadyjskie TSB czy też francuskie BEA.

Narodowa Rada Bezpieczeństwa Transportu (NTSB) jest niezależną agencją federalną, której celem jest znalezienie przyczyn wypadków w transporcie, promowanie bezpieczeństwa transportu oraz pomoc poszkodowanym w wypadkach transportowych i ich rodzinom. NTSB bada przyczyny wypadków, prowadzi badania w zakresie bezpieczeństwa, ocenia skuteczność programów innych agencji rządowych. Aby zapobiec wypadkom w przyszłości, NTSB wydaje zalecenia dotyczące bezpieczeństwa na podstawie prowadzonych badań i analiz. Zalecenia te są wydawane dla federalnych, stanowych i lokalnych agencji rządowych i innych organizacji, których zadaniem jest poprawa bezpieczeństwa transportu. NTSB założono w 1967 r.; ma siedzibę w Waszyngtonie⁹.

⁹ <http://www.nts.gov>

Rada Bezpieczeństwa Transportu (TSB) jest niezależną agencją powołaną w celu poprawy bezpieczeństwa transportu poprzez badanie przyczyn wypadków w transporcie morskim, kolejowym i lotniczym. Agencja została powołana w 1990 r. i ma ok. 220 pracowników. Siedziba znajduje się w Gatineau, Quebec. Każdego roku do TSB jest zgłaszanych około 4000 zdarzeń (wypadków i incydentów). Te zdarzenia są bardzo zróżnicowane, poczynając od wypadków z udziałem małych samolotów, poprzez pożary na statkach morskich, pęknięcia rurociągu do wykolejenia pociągu¹⁰.

Biuro Dochodzeń i Analiz ds. Bezpieczeństwa Lotnictwa Cywilnego (BEA) to francuski organ odpowiedzialny za badania techniczne wypadków lub incydentów lotniczych na terenie Francji, w tym charakterze działa także za granicą. Każdego roku BEA prowadzi ponad 400 dochodzeń w następstwie wypadków lub incydentów w lotnictwie, jakie nastąpiły na terytorium Francji (w tym terytoria zamorskie), jako państwa miejsca zdarzenia wypadku, zgodnie z załącznikiem 13 do Konwencji chicagowskiej¹¹. BEA ma obecnie 120 pracowników, ponad połowa z nich to śledczy. BEA może zwrócić się w każdej chwili o pomoc do Urzędu Lotnictwa Cywilnego (DGAC) Ministerstwa Obrony Narodowej, Służby Meteorologicznej, spedytorów i innych specjalistów¹².

W trakcie debaty można było zauważyć ogromną różnicę w funkcjonowaniu organu nigeryjskiego i pozostałych agencji. Dyrektor Demuren wyraził ubolewanie nad faktem, iż w Nigerii nie ma żadnych procedur w tym zakresie i w razie zaistnienia wypadku następuje improwizacja, co należy jak najszybciej zmienić. Ponadto podkreślił, iż tworząc reguły na szczeblu międzynarodowym, trzeba wziąć pod uwagę mentalność poszczególnych narodowości, ich specyficzną kulturę, religię itp. Podobnie dyrektor Graham zwróciła uwagę, iż często na pokładzie statku powietrznego wśród ofiar są osoby różnych wyznań i ten fakt należy wziąć pod uwagę, zwłaszcza podczas procedury związanej z przygotowaniem pogrzebów, czy też przewozu zwłok ludzkich.

Panel 4

Media

Moderator: Robert L. Sumwalt, członek NTSB

- *Peter Goelz*: Former NTSB Managing Director
- *John Hughes*: reporter, Bloomberg News Service
- *Alan Levin*: reporter, USA Today
- *Dennis Powell*: producent, ABC News
- *Lisa Stark*: korespondent, ABC News

¹⁰ <http://www.tsb.gc.ca>

¹¹ Dz.U. z 1959 r., Nr 35, poz. 212, z późn. zm.

¹² <http://www.bea.aero/index.php>

Panel czwarty składał się z przedstawicieli mediów: Bloomberg News Service, USA Today oraz ABC News. W analizowanej problematyce media odgrywają istotną rolę. Niestety, często zdarza się, iż podają one nieprawdziwe informacje, np. w jednej z amerykańskich stacji telewizyjnych podano, iż świadek widział, jak pilot machał czerwoną flagą na kilka sekund przed katastrofą, co miało rzekomo oznaczać, że zaraz zginą. Drugi problem to tzw. eksperci, którzy wypowiadając się na temat katastrofy nie są w stanie przedstawić merytorycznych rozwiązań.

Alan Levin twierdzi, że najważniejsze jest przygotowanie merytoryczne do przekazywania informacji na temat wypadku i należy podjąć starania, by dokonywać odpowiedniego wyboru ekspertów (wskazując, iż w sytuacji wypadku lotniczego zawsze kontaktują się z pilotem, który jest w stanie wypowiedzieć się np. na temat techniki wykonywania lotów).

Natomiast John Hughes stwierdził, iż klienci żądają od stacji informacji „teraz” i podkreślił „ja z chęcią przemyślałbym sprawę kilka dni i napisał komentarz po dokładnym sprawdzeniu faktów ... jednakże klienci żądają informacji teraz, w tej chwili i trzeba tę lukę informacyjną wypełnić tym, co mamy, dlatego często korzystamy ze źródeł, których wiarygodności merytorycznej nie jesteśmy w stanie potwierdzić stuprocentowo”.

3. Uwagi końcowe (propozycje zmian)

Niniejszy artykuł dotyczy jedynie lotów cywilnych. Nie można jednak zapominać o wypadkach lotów państwowych czy wojskowych, które również wymagają stworzenia planu pomocy rodzinom ofiar, np. w katastrofie w Smoleńsku z 10 kwietnia 2010 r. Wśród kwestii najpilniejszych i najważniejszych przy udzieleniu pomocy rodzinom ofiar było sprowadzenie ciał do kraju, z czym wiązał się proces identyfikacji. W celu skoordynowania wszystkich potrzebnych działań zarządzeniem nr 5 szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów powołał 11 kwietnia 2010 r. roku zespół do spraw pogrzebów państwowych osób, które zginęły w tragicznym wypadku lotniczym pod Smoleńskiem, którego zadaniem było m.in. przygotowanie i koordynacja działań z tym związanych (uzyskiwano każdorazowo zgodę rodziny na poszczególne działania i decyzje zespołu, rozpatrywano indywidualne prośby członków rodzin zmarłych – charakter ceremonii pogrzebowej, przekazanie fragmentu ołtarza, otrzymanie ziemi z miejsca katastrofy, możliwość kremacji), koordynowanie wymiany informacji dotyczących organizacji pogrzebów osób, które zginęły w tragicznym wypadku lotniczym pod Smoleńskiem¹³. Dodatkowo, w celu przygotowywania innych rozwiązań dotyczą-

¹³ Odpowiedź sekretarza stanu w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów – z upoważnienia prezesa Rady Ministrów – na interpelację nr 16180 w sprawie pomocy rodzinom ofiar katastrofy pod Smoleńskiem dnia

cych systemu stypendialnego dla uczących się dzieci oraz dla osób znajdujących się w skomplikowanej sytuacji rodzinnej, rząd porozumiał się z utworzoną fundacją „10 kwietnia”, która powstała z inicjatywy instytucji finansowych w tym PZU SA i TP SA. Ponadto wychodząc naprzeciw życzeniom rodzin, zostały im przekazane płyty z nagraniem uroczystości na placu Piłsudskiego, a także sprowadzono ziemię z miejsca katastrofy i każda rodzina, która wyraziła takie życzenie, otrzymała specjalną urnę z ziemią¹⁴.

W wyniku analizy materiałów konferencyjnych NTSB należy uznać w razie zaistnienia katastrofy, że ważne jest stworzenie odpowiedniego procesu przekazywania informacji o wypadku, w odpowiednim czasie i w odpowiedni sposób, jeszcze przed przedostaniem się tych informacji do mediów, a także współpraca rządu, przewoźników lotniczych oraz rodzin ofiar.

Hans Ephraimson-Abt wyraził potrzebę organizowania regularnych spotkań na temat pomocy rodzinom ofiar wypadków lotniczych zauważając, iż ostatnia konferencja dotycząca tej problematyki odbyła się w 1998 r.¹⁵ Ponadto należałoby podsumować, czego nauczyliśmy się przez te wszystkie lata i co zostało zmienione.

Delegacja Kanady słusznie zauważyła, iż nie ma żadnych standardów ogólnodostępnych na temat procedur powypadkowych w stosunku do poszkodowanych. Często gdy zdarza się wypadek lotniczy, „po prostu sprawy dalej się toczą”. Rodziny nie są w stanie ocenić prawidłowości przeprowadzanych procedur. Stąd należy stworzyć klarowne zasady i w prosty sposób przekazywać je rodzinom poszkodowanych.

Dyrektor Graham podkreśliła, iż lotnictwo nadal pozostaje najbezpieczniejszym rodzajem transportu. Problem polega jednak na tym, iż liczba wypadków nie zmniejsza się, lecz pozostaje taka sama. Co zatem można zrobić? Według niej, należałoby przede wszystkim zwiększyć współpracę organów odpowiedzialnych za bezpieczeństwo z rodzinami ofiar i wziąć pod uwagę również ich zdanie przy tworzeniu przepisów prawnych.

Elmar Schmidt, przedstawiciel rodzin z AF 447, który stracił córkę i zięcia w katastrofie w 2009 r., wystąpił z kilkoma propozycjami zmian. Uważa, że należy opracować tzw. przewodnik międzynarodowych dobrych praktyk (International Guide of Best Practice), który zawierałby podstawowe zasady dotyczące procedur powypadkowych. Po drugie, należy wprowadzić postulat stworzenia międzynarodowego panelu/organu, który przeprowadziłby śledztwo (nie jak obecnie na miejscu nierzadko prowadzi się kilka niezależnych śledztw). Po trzecie, ujednolicić sposób powoływania ekspertów, gdyż obecnie każdy podmiot powołuje swoich ekspertów, którzy z kolei tworzą niezależne opinie, często sprzeczne w treści.

10 kwietnia 2010 r. Sekretarz stanu w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów Michał Boni, Warszawa, dnia 10 czerwca 2010 r.

¹⁴ Ibidem.

¹⁵ Już planowana jest następna konferencja w Brazylii w 2012.

Edward Giemulla widzi potrzebę zapewnienia pomocy ze strony „międzynarodowego ustawodawcy”. Według niego, należy stworzyć akt, który uregulowałby tę kwestię na szczeblu międzynarodowym. Należy to uznać za dobry pomysł, obecnie, oprócz niektórych krajów i ich wewnętrznych regulacji (np. Stany Zjednoczone) nie ma żadnych przepisów w tym zakresie, które miałyby moc wiążącą. Nie należy zapominać, oczywiście, o nowo uchwalonym rozporządzeniu europejskim 996/2010, które nakłada na wszystkie państwa członkowskie obowiązek stworzenia planu pomocy rodzinom ofiar wypadków lotniczych.

Pomysł ujednoczenia tych zagadnień na szczeblu międzynarodowym jest o tyle godny zaakceptowania, o ile mielibyśmy nadać takiemu aktowi moc wiążącą. Należałoby stworzyć konwencję o ujednoczeniu reguł dotyczących pomocy rodzinom ofiar wypadków lotniczych, która wprowadzałaby jednolite reguły stosowane powszechnie w przypadku zaistnienia wypadku lotniczego w jakimkolwiek miejscu.

Rozwiązaniem problemu dotyczącego mediów, wspomnianego wcześniej, mogłoby być stworzenie przez media dla własnych celów szczegółowej listy ekspertów. Należałoby wcześniej sprawdzić doświadczenie tych osób i ich wiarygodność i w razie wypadku lotniczego, jeśli np. pytania będą dotyczyły techniki wykonywania lotów należałoby zaprosić na rozmowę pilota.

Istotne, aby państwa współdziałały ze sobą przy tworzeniu planów pomocy dla rodzin oraz udzielały sobie wskazówek i wsparcia oraz by były w stanie zapewnić identyczną ochronę wszystkim poszkodowanym. Ważna jest także współpraca z samymi rodzinami i uwzględnianie ich opinii. I wreszcie najważniejsze – by z zaistniałej sytuacji oraz wydawanych zaleceń wyciągnąć odpowiednie wnioski. Może należy wziąć przykład z Japonii?

*Oni są do niej bardzo dobrze przygotowani. Japończycy, a szczególnie japoński rząd, chcą się widzieć jako kraj, który do trzęsienia ziemi przygotowuje się cały czas. Są to przygotowania bardzo różne, zaczynając od strony czysto formalnej: prawo budowlane określa, z jakich materiałów mogą być budowane domy na obszarach sejsmicznych, czyli w przypadku Japonii prawie wszędzie. W Kobe w 1995 roku zginęło ponad sześć tysięcy ludzi, przygniecionych przez elementy konstrukcyjne budynków, ale też przez obiekty, takie jak meble. Dlatego zachęca się na przykład, aby mocować meble do ścian...*¹⁶

¹⁶ R. Bajek, *Na taką katastrofę może być przygotowana tylko Japonia*, Centrum Studiów Polska – Azja, 11.03.2011.



KALEJDOSKOP WYDARZEŃ

19 grudnia odbyła się uroczystość zakończenia kursu uzupełniającego z prawa Unii Europejskiej. W trakcie spotkania wręczono dyplomy najlepszym jego uczestnikom. Całość uroczystości uświetnił wykład prof. Lecha Garlickiego, sędziego Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, nt.: „Relacje sądów europejskich na tle stosowania Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności.”



9 grudnia odbyła się, zorganizowana przez Wydział Prawa i Administracji Uczelni Łazarskiego i Międzywydziałowe Koło Prawa Lotniczego we współpracy z Ministerstwem Infrastruktury, konferencja nt.: „Aspekty prawne badania zdarzeń lotniczych – rozporządzenie 996/2010”. Konferencję otworzyli prof. n. dr hab. Zbigniew Lasocik – dziekan Wydziału Prawa i Administracji, Uczelnia Łazarskiego; Krzysztof Kapis – dyrektor Departamentu Lotnictwa, Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej; dr Anna Konert – prodziekan Wydziału Prawa i Administracji, Uczelnia Łazarskiego. Konferencja składała się z dwóch części i sześciu paneli dyskusyjnych. Pierwszy panel dotyczył współpracy między zaangażowanymi instytucjami. Moderatorem pierwszej części konferencji był Grzegorz Kruszyński – prezes Urzędu Lotnictwa Cywilnego; panelistami w ramach panelu pierwszego byli m.in. dr Edmund Klich, Agata Kaczyńska – Państwowa Komisja Badania Wypadków Lotniczych, dr Krzysztof Karsznicki – Departament Postępowania Przygotowawczego, Prokuratura Generalna; Michał Przybyłowski – Prokuratura Rejonowa w Płocku. Panel drugi dotyczył wymiaru europejskich badań wypadków lotniczych. Panelistami byli dr Edmund Klich, Agata Kaczyńska; Mikołaj Ratajczyk – Urząd Lotnictwa Cywilnego. Myślą przewodnią panelu trzeciego była ochrona danych osobowych w procesie badania zdarzeń lotniczych, zaś panelistami Agata Kaczyńska; dr Magdalena Rycak – prodziekan Wydziału Prawa i Administracji, Uczelnia Łazarskiego. Moderatorem drugiej części konferencji był Krzysztof Kapis – dyrektor Departamentu Lotnictwa, Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej. Druga część konferencji rozpoczęła się od panelu czwartego dotyczącego profilaktyki w zakre-

sie bezpieczeństwa, a jego panelistami byli dr Edmund Klich, Agata Kaczyńska; Wojciech Netkowski, Piotr Kaczmarczyk – Urząd Lotnictwa Cywilnego, Jacek Mainka – Zespół Lokalizacji Zagrożeń „Latajmy Bezpiecznie”, Hubert Adamczyk – kontroler lotniczy. Panel piąty dotyczył krajowego planu działania w sytuacji nadzwyczajnej w przypadku wystąpienia zdarzenia w lotnictwie cywilnym (ze szczególnym uwzględnieniem takich zagadnień jak pomoc poszkodowanym i ich rodzinom w wypadkach). Panel swoim wystąpieniem uświetnili m.in. płk dr Olaf Truszczyński – dyrektor Wojskowego Instytutu Medycyny Lotnicze, Anna Drzewiecka – kierownik Zespołu Pomocy Poszkodowanym PLL LOT, Krzysztof Krześciński – Sky Taxi. Myślą przewodnią panelu szóstego były rozwiązania prawne na gruncie prawa krajowego. Szczegółowo zaś omówiono zagadnienia związane ze zmianami przepisów oraz praktycznymi możliwościami ich realizacji. Panelistami ostatniej części byli: Agata Kaczyńska; prof. dr hab. Ryszard Krystek – Politechnika Gdańska, Komisja Badania Wypadków Lotniczych Lotnictwa Państwowego; prof. n. dr hab. Marek Żylicz – Komisja Badania Wypadków Lotniczych Lotnictwa Państwowego; dr Piotr Kasprzyk – Zespół Lokalizacji Zagrożeń „Latajmy Bezpiecznie”.



17 listopada dr Anna Konert i dr Magdalena Rycak wzięły udział w konferencji naukowej nt. „Bezpieczeństwo w transporcie publicznym”, organizowanej przez Wyższą Szkołę Cła i Logistyki w Warszawie. Dr Anna Konert wygłosiła referat pt. „Terroryzm lotniczy - odpowiedzialność cywilna”, natomiast dr Magdalena Rycak referat pt. „Czas pracy kierowców”. Konferencja odbywała się pod hasłem „Wizja i rzeczywistość”. W dyskusjach panelowych, które dotyczyły najważniejszych problemów bezpieczeństwa transportu, wzięli udział zarówno eksperci (praktycy i naukowcy), jak i przedstawiciele rządu RP.



16 listopada wznowiło działalność Koło Naukowe Postępowania Cywilnego. Tematem zajęć w tym roku są problemy związane z postępowaniem egzekucyjnym. Dla najaktywniejszego członka Koła przewidziano letni, bezpłatny staż w kancelarii komornika.



Od października w ramach Wydziału Prawa i Administracji wznowiła działalność Studencka Poradnia Prawna. Nowym opiekunem poradni jest prof. Jarosław Wyřębak.

Ewelina Milan

INFORMACJA DLA AUTORÓW

1. W czasopiśmie mogą być publikowane prace dotyczące szeroko rozumianej problematyki prawnej, a także recenzje oraz sprawozdania z życia naukowego szkół wyższych. Warunkiem opublikowania jest pozytywna opinia recenzenta.

2. Materiał do Redakcji należy przekazać w jednym egzemplarzu znormalizowanego maszynopisu (30 wierszy na stronie, po 60 znaków w wierszu, ok. 1800 znaków na stronie) wraz z tekstem zapisanym na nośniku elektronicznym lub przesłanym na adres: wydawnictwo@lazarski.edu.pl

3. Przypisy należy umieszczać na dole strony, podając najpierw inicjały imienia, nazwisko autora, tytuł pracy (kursywą), miejsce i rok wydania, numer strony. W przypadku prac zbiorowych należy podać inicjał imienia i nazwisko redaktora naukowego z dopiskiem (red.).

4. Do artykułu należy dołączyć streszczenie, podając cel artykułu, zastosowaną metodykę, wyniki pracy oraz wnioski. Streszczenie nie powinno przekraczać 20 wierszy maszynopisu. Jeżeli w streszczeniu występują specjalistyczne terminy albo zwroty naukowe lub techniczne, należy podać ich odpowiedniki w języku angielskim.

5. Artykuł nie powinien przekraczać 22 stron znormalizowanego maszynopisu, natomiast recenzja, komunikat naukowy i informacja – 12 stron.

6. Redakcja zastrzega sobie prawo dokonywania w nadesłanej pracy skrótów, zmiany tytułów, podtytułów oraz poprawek stylistycznych.

7. Opracowanie należy podpisać pełnym imieniem i nazwiskiem, podać swój adres z numerem telefonu, faxu, e-mail, stopień lub tytuł naukowy, nazwę instytucji naukowej, w której autor jest zatrudniony.

Oficyna Wydawnicza Uczelni Łazarskiego
oferuje następujące publikacje:

1. Andrzej Ajnenkiel (red. nauk.), *W pięćsetlecie Konstytucji Nihil Novi. Z dziejów stanowienia prawa w Polsce*, Warszawa 2006.
2. Krystyna Regina Bąk (red.), *Statystyka wspomagana Excelem 2007*, Warszawa 2010.
3. Wojciech Bieńkowski, Krzysztof Szczygielski, *Rozważania o rozwoju gospodarczym Polski*, Warszawa 2009.
4. Remigiusz Bierzanek, *Przez wiek XX. Wspomnienia i refleksje*, Warszawa 2006.
5. Marek Chmaj (red. nauk.), *Prawo administracyjne, część ogólna*, wyd. II popr., Warszawa 2007.
6. Marek Chmaj (red. nauk.), *Prawo administracyjne materialne*, wyd. III popr., Warszawa 2008.
7. Marek Chmaj (red. nauk.), *Ustrój samorządu terytorialnego*, Warszawa 2007.
8. Janusz Filipczuk, *Adaptacyjność polskich przedsiębiorstw w warunkach transformacji systemowej*, wyd. II, Warszawa 2007.
9. Teresa Gardocka (red. nauk.), *Kary długoterminowe. Polityka karna. Wykonywanie. Warunkowe zwolnienia*, Warszawa 2006.
10. Jerzy A. Gawinecki (red. nauk.), *Ekonometria w zadaniach*, praca zbiorowa, Warszawa 2008.
11. Jerzy A. Gawinecki, *Matematyka dla ekonomistów*, Warszawa 2010.
12. Grażyna Gierszewska, Jerzy Kisielnicki (red. nauk.), *Zarządzanie międzynarodowe. Konkurencyjność polskich przedsiębiorstw*, Warszawa 2010.
13. Marian Guzek, *Makroekonomia i polityka po neoliberalizmie. Eseje i polemiki*, Warszawa 2011.
14. Anna Harasiewicz-Mordasewicz, *Word 2007*, Warszawa 2009.
15. Anna Harasiewicz-Mordasewicz, *Excel 2007*, Warszawa 2010.
16. Stanisław Hoc, *Prawo administracyjne gospodarcze. Wybrane zagadnienia*, wyd. II popr. i uzupeł., Warszawa 2009.
17. „Ius Novum”, Ryszard A. Stefański (red. nac.), kwartalnik WSHiP, numery: 1/2007, 2-3/2007, 4/2007, 1/2008, 2/2008, 3/2008, 4/2008, 1/2009, 2/2009, 3/2009, 4/2009, 1/2010, 2/2010, 3/2010, 4/2010, 1/2011, 2/2011, 3/2011.
18. Witold Jakóbiak (red. nauk.), *Gospodarka polska w procesie światowych przemian*, monografia naukowa, Warszawa 2006.
19. Stanisław Kalinkowski, Jerzy Andrzej Wojtczak-Szyszkowski, *Jure et legibus. Język łaciński dla studentów prawa*, wyd. II popr. i uzupeł., Warszawa 2006.
20. Jerzy Kisielnicki, *Zarządzanie organizacją. Zarządzanie nie musi być trudne*, Warszawa 2006.
21. Gertruda i Józef Koreccy, *Polska bibliografia penitencjarna. Rok 2004*, Warszawa 2006.
22. Gertruda i Józef Koreccy, *Polska bibliografia penitencjarna. Rok 2005*, Warszawa 2007.
23. Gertruda i Józef Koreccy, *Polska bibliografia penitencjarna. Rok 2006/2007*, Warszawa 2008.
24. Jerzy Kowalski, *Państwo prawa. Demokratyczne państwo prawne. Antologia*, Warszawa 2008.
25. Rafał Krawczyk, *Podstawy cywilizacji europejskiej*, Warszawa 2006.
26. Maria Kruk-Jarosz (red. nauk.), *Konstytucja RP z 1997 r. na tle zasad współczesnego państwa prawnego. Zagadnienia wybrane*, Warszawa 2006.

27. Maria Kruk-Jarosz (red. nauk.), *System organów ochrony prawnej w Polsce. Podstawowe instytucje*, wyd. II zm. i popr., Warszawa 2008.
28. Jerzy Menkes (red. nauk.), *Prawo międzynarodowe w XXI wieku. Księga pamiątkowa profesor Renaty Szafarz*, Warszawa 2007.
29. Jerzy Menkes (red. nauk.), *Prawo międzynarodowe – problemy i wyzwania. Księga pamiątkowa profesor Renaty Sonnenfeld-Tomporek*, Warszawa 2006.
30. Jerzy Menkes (red. nauk.), *Wybór kazusów z prawa międzynarodowego. Zagadnienia ogólne*, zeszyt 1, Warszawa 2008.
31. Aleksandra Mężykowska, *Interwencja humanitarna w świetle prawa międzynarodowego*, Warszawa 2008.
32. „Myśl Ekonomiczna i Polityczna”, Józef M. Fiszer (red. nac.), kwartalnik, Uczelnia Łazarskiego, numery: 1(28)2010, 2(29)2010, 3(30)2010, 4(31)2010, 1–2(32–33)2011, 3(34)2011.
33. Edward Nieznański, *Logika dla prawników*, Warszawa 2006.
34. Leokadia Oręziak, *Konkurencja podatkowa i harmonizacja podatków w ramach Unii Europejskiej*, Warszawa 2007.
35. Leokadia Oręziak (red. nauk.), *Finansowanie rozwoju regionalnego w Polsce*, Warszawa 2008.
36. Stanisław Paweła (red. nauk.), *Prawo w okresie społecznych przemian*, monografia, Warszawa 2005.
37. Dariusz Rosati (red. nauk.), *Gospodarka oparta na wiedzy. Aspekty międzynarodowe*, Warszawa 2007.
38. Dariusz Rosati (red. nauk.), *Euro – ekonomia i polityka*, Warszawa 2009.
39. Bartosz Szolc-Nartowski (tłum.), *Digesta Justyniańskie, Księga I*, Warszawa 2007.
40. Jacek Szymanderski, *Schyłek komunizmu i polskie przemiany w odbiorze społecznym*, Warszawa 2011.
41. Jerzy Wojtczak-Szyszkowski, *O obowiązkach osób świeckich i ich sprawach. Część szesnasta Dekretu przypisywanego Iwonowi z Chartres* (tłum. z jęz. łac.), Warszawa 2009.

Oficyna Wydawnicza
Uczelni Łazarskiego
02-662 Warszawa, ul. Świeradowska 43
tel.: (22) 54 35 450
fax: (22) 54 35 480
e-mail: wydawnictwo@lazarski.edu.pl
www.lazarski.pl