



KRAJOWA IZBA  
RADCÓW PRAWNYCH

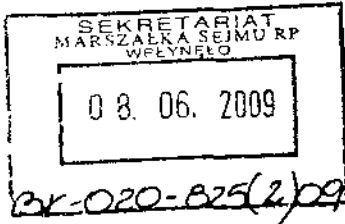
00-478 Warszawa - Al. J. Ujazdowski 18 lok. 4  
tel./fax: 022 832 05 88, 820 94 28 33 • e-mail: karp@karp.pl • NIP: 526-16-43-011

Do druku nr 1854

L.dz. 9916

/OBSiL/2009

Warszawa, dnia 2 czerwca 2009 r.



Szanowny Pan  
Bronisław Komorowski  
Marszałek Sejmu  
Rzeczypospolitej Polskiej

*Szanowny Panie Marszałku*

W nawiązaniu do przesłanego w ramach konsultacji społecznych, Krajowej Radzie Radców Prawnych rządowego projektu ustawy - Kodeks karny, ustawy - Kodeks karny wykonawczy oraz ustawy - Prawo ochrony środowiska - (druk sejmowy nr 1854) - w załączeniu przesyłam opinię do projektu opracowaną w ramach Ośrodka Badań, Studiów i Legislacji Krajowej Rady Radców Prawnych.

*2 egzemplarzy załącznika*

Wiceprezes  
Krajowej Rady Radców Prawnych

*[Signature]*  
Jan Łoziński

Dr Marek Kulik

**Opinia do projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny, ustawy – Kodeks karny wykonawczy oraz ustawy – Prawo ochrony środowiska (druk sejmowy nr 1854).**

Proponowane zmiany zmierzają do wprowadzenia do porządku prawnego nowej instytucji: Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej, którego dysponentem ma być Minister Sprawiedliwości. Zakres działania obecnie istniejącego Funduszu Pomocy Postpenitencjarnej ma zostać rozbudowany o udzielanie pomocy pokrzywdzonym przestępstwami. Zasadniczo następują to zatem dwie jakościowe zmiany w stosunku do obecnie istniejącego stanu prawnego. Po pierwsze - zniknie możliwość (istniejąca obecnie) orzekania nawiązek i świadczeń pieniężnych na rzecz organizacji wpisanych do wykazu prowadzonego przez Ministra Sprawiedliwości, a zajmujących się działalnością polegającą na spełnianiu świadczeń na określony cel bezpośrednio związany z ochroną zdrowia lub z udzielaniem pomocy osobom poszkodowanym w wypadkach komunikacyjnych. Po drugie zadania istniejącego Funduszu Pomocy Postpenitencjarnej zostaną połączone z zadaniami pomocy pokrzywdzonym.

Dodatkową zmianą jest zlikwidowanie w art. 47 § 2 k.k. możliwości orzekania nawiązek (a pośrednio w art. 49 – świadczeń pieniężnych) na cele związane z ochroną środowiska z przeznaczeniem na ten cel. Możliwość ta zostaje zastąpiona orzekaniem nawiązek wyłącznie Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, o którym mowa w art. 400 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150, z późn.zm.).

Odnosząc się po kolei do proponowanych zmian należy podnieść następujące kwestie:

1. Może budzić wątpliwości zasadność łączenia w jednym funduszu zadań związanych z pomocą pokrzywdzonym i związanych z pomocą postpenitencjarną. Cele, które ma realizować nowo powstały fundusz są bowiem rozbieżne. Pomoc pokrzywdzonym stanowi wyraz kompensacyjnej funkcji prawa karnego. Chodzi tu zatem o zadośćuczynienie pokrzywdzonemu. Z kolei w wypadku pomocy postpenitencjarnej chodzi o udzielenie pomocy skazanym na karę pozbawienia wolności i kończącym odbywanie tej kary. Cele te zatem są rozbieżne. Stąd wydaje się wysoce wątpliwe połączenie ich w jednym funduszu. Oczywiście na Ministra Sprawiedliwości

nałożony został obowiązek zapewnienia prowadzenia odrębnej gospodarki finansowej w zakresie obu modułów działalności przyszłego funduszu, jednak na obecnym etapie nie znamy jeszcze sposobu, w jaki Minister zamierza się z tego obowiązku wywiązać. Poza tym w kontekście okoliczności, że jednak mamy do czynienia z jednym funduszem, wysoce wątpliwe jest, czy pełna rozdzielność gospodarki finansowej w zakresie obu sfer działalności funduszu jest realnie możliwa. Taką pełną rozdzielność zapewni tylko organizacyjne rozdzielenie funduszy. Skoro bowiem fundusz ma w dwóch zakresach swej działalności działać odrębnie, równie dobrze mogą istnieć dwa fundusze. Natomiast w wypadku, kiedy istnieje jeden fundusz, w którym jednak (choćby w wyjątkowych sytuacjach i nieznacznym zakresie) może dojść do „pomieszania środków”, powstać może również sytuacja trudna do zaakceptowania.

Obecnie istniejący Fundusz Pomocy Postpenitencjarnej zasilany jest m.in. z potrąceń z wynagrodzeń skazanych świadczących pracę i z kar pieniężnych. Powstaje wątpliwość, czy rozporządzenie Ministra zapewni, że środki pochodzące z tych celów zawsze i wyłącznie zostaną użyte do pomocy postpenitencjarnej.

W większym jeszcze stopniu unikać należy przeznaczania środków wpłacanych z nawiązek i świadczeń pieniężnych przez sprawców przestępstw na cele związane z pomocą postpenitencjarną. Tego należy unikać, a nie ma pewności, czy akt wykonawczy uniknięcie takie zagwarantuje.

Nie wydaje się należytym zabezpieczeniem zawarte w art. 2 ust 2 § 15 stwierdzenie, że Minister Sprawiedliwości określając w drodze rozporządzenia szczegółowe zasady funkcjonowania Funduszu uwzględni potrzebę prowadzenia odrębnej gospodarki finansowej w zakresie realizacji zadań dotyczących pomocy pokrzywdzonym oraz pomocy postpenitencjarnej, a także potrzebę skutecznego i racjonalnego wykorzystania środków Funduszu oraz osiągnięcia celów, dla których Fundusz został utworzony. W tym bowiem zakresie przepis ustawy nie będzie gwarantował pełnej odrębności między środkami Funduszu. Nie wiadomo bowiem, w jakim zakresie wspólne koszty funkcjonowania Funduszu będą pokrywane z wpływów „penitencjarnych” (potrącenia z wynagrodzeń skazanych) i „należnych pokrzywdzonym” (nawiązki, świadczenia pieniężne). Ponadto trudne do określenia będą w tym zakresie źródła takie jak zapisy, spadki darowizny, dotacje, zbiórki i inne źródła. Należy rozumieć, że środki z nich pochodzące będą mogły być przeznaczane na dowolnie wybrany moduł działalności Funduszu. To może spowodować niebezpieczne zachwianie wydatków Funduszu.

Tradycyjną funkcją nawiązki jest jej cel kompensacyjny. Warto zauważyć, że w obecnym stanie prawnym i tak funkcja ta jest już nieco zachwiana. Z tradycyjnie rozumianej nawiązki wpłacanej do rąk pokrzywdzonego niewiele już zostało we współczesnym polskim prawie karnym. Istnieje tylko klasyczna nawiązka orzekana w razie skazania za wyrąb drzewa i kradzież leśną (art. 290 k.k.), a także zastępcza nawiązka orzekana zamiast obowiązku naprawienia szkody (art. 46 § 2

k.k.). W tym ostatnim zresztą wypadku nawiązka stanowi wyłącznie surogat naprawienia szkody i nie gra żadnej samodzielnej roli.

Nawiązka określona w art. 47 k.k. w obecnym stanie prawnym jedynie pośrednio pełni rolę kompensacyjną, jest bowiem orzekana do rąk instytucji zajmującej się spełnianiem określonych świadczeń z przeznaczeniem na ten cel. Jest to zatem świadczenie, z którego pokrzywdzony przestępstwem, za które orzeczono nawiązkę w ogóle nie musi korzystać i zwykle nie korzysta.

Przynajmniej jednak nawiązki i świadczenia pieniężne są w obecnym stanie prawnym (przynajmniej teoretycznie) przeznaczone na spełnianie świadczeń na cele związane z ochroną takiego samego dobra, jakie zostało zaatakowane przez sprawcę.

**W świetle proponowanych zmian wpłaty te będą mogły być przeznaczone na inny cel, niż związany z ochroną takiego dobra, jakie zostało zaatakowane przez sprawcę.**

Zatem będzie mogło dojść do sytuacji, w której orzeka się np. świadczenie pieniężne za przestępstwo przeciwko wolności (np. przy odstąpieniu od wymierzenia kary), a środki w danym roku wydaje się głównie na zadośćuczynienie ofiarom przestępstw drogowych, gdy pokrzywdzeni przestępstwami przeciwko wolności nie otrzymają niczego. Taka sytuacja może w praktyce pozbawić nawiązki i świadczenia pieniężne reszty cech kompensacyjnych. Wydaje się, że obecna sytuacja jest bardziej klarowna. Nawiązka i świadczenie pieniężne przeznaczone jest na ochronę tego dobra, które zaatakowano. Nie ma przepływu środków na ochronę innych dóbr.

Dodając okoliczność, że część wpływów pochodzi ze źródeł neutralnych (darowizny itp.) powstaje wątpliwość, no co mogą być przeznaczone tego rodzaju środki. Pozostaje spory margines wątpliwości, kogo należy wspierać, czy osadzonych i zwalnianych z zakładów karnych, czy też pokrzywdzonych. W obecnym stanie prawnym ktoś, kto dokonuje darowizny na rzecz Funduszu Pomocy Postpenitencjarnej wie, że wspiera pomoc postpenitencjarną. Po wprowadzeniu proponowanej zmiany nie będzie miał już takiej pewności. Może zrezygnować z dokonania darowizny.

2. Utworzenie jednolitego funduszu motywowane jest trudnościami w utrzymaniu kontroli finansowej nad działalnością organizacji wpisywanych do rejestru prowadzonego przez Ministra Sprawiedliwości. W uzasadnieniu projektu stwierdza się, że zachodzą wypadki zakładania takich organizacji, szczególnie stowarzyszeń, motywowane głównie lub wyłącznie zamiarem uzyskania wpisu do wykazu i uzyskania możliwości pozyskiwania środków z tytułu orzekanych przez sądy nawiązek i świadczeń pieniężnych. Jest to niewątpliwie prawdą, jednak warto zauważyć, że w takim wypadku od rozsądku sądu zależy to, czy na rzecz tego rodzaju „podejrzanej” organizacji będą, czy nie będą orzekane nawiązki i świadczenia pieniężne. Wydaje się, że sądy zasługują w tej mierze na większe zaufanie ze strony ustawodawcy, niż odebranie im pola manewru w sferze orzekania nawiązek i świadczeń pieniężnych i stworzenie centralnie zarządzanego funduszu,

połączonego z nieuniknionym utworzeniem stosownego aparatu biurokratycznego, co wiąże się z określonymi kosztami. Środki wpływające z nawiązek i świadczeń pieniężnych będą zatem umniejszone o koszty związane z funkcjonowaniem funduszu. Ponadto faktycznym dystrybutorem tego rodzaju pomocy stanie się wyłącznie Minister Sprawiedliwości, co niestety może oznaczać, że w konkretnej sytuacji środki będą przeznaczane na pomoc ofiarom takich przestępstw, jakie minister w danej sytuacji uzna za godne takiej pomocy. Mogą być to czyny innego rodzaju, niż te, za które orzeczono nawiązki i świadczenia pieniężne (w obecnym stanie prawnym jest to niemożliwe, co jest zaletą obecnego rozwiązania). Dodać należy, że wybór określonej kategorii przestępstw, na pomoc ofiarom których będą przeznaczane środki z nawiązek i świadczeń pieniężnych, zależeć może np. od określonej koniunktury, od tego, czy prasa będzie pisać o tych, a nie innych przestępstwach, od tego, czy w danym miejscu w Polsce zdarzy się drastyczny i nagłośniony przez prasę wypadek określonego przestępstwa.

Wreszcie mogą mieć miejsce wypadki zachwiania proporcji między wydatkami na rozbieżne cele przyszłego funduszu. Mogą zdarzyć się nieproporcjonalnie duże wydatki na pomoc postpenitencjarną lub pomoc pokrzywdzonym z pokrzywdzeniem drugiego aspektu działalności. Oczywiście przynajmniej częściowo zapobiegnie temu prowadzenie odrębnej gospodarki finansowej w poszczególnych zakresach funkcjonowania funduszu. Jednak – jak wskazano wyżej – istnieją planowane źródła dochodów, które nie są określone jako związane z aspektem kompensacyjnym, czy penitencjarnym. Środki z nich pochodzące będą mogły być wykorzystywane dowolnie, co grozi wskazanym wyżej zachwianiem w zakresie wydatków funduszu.

W kontekście zawartego w uzasadnieniu stwierdzenia, że brak jest możliwości kontroli nad sposobem wydatkowania środków przeznaczanych w obecnym stanie prawnym na rzecz organizacji zajmujących się określoną działalnością społeczną należy wyrazić poważne zaniepokojenie. Przede wszystkim świadczyć to może o braku (obecnie) odpowiedniej kontroli ze strony Ministra Sprawiedliwości nad wydatkowaniem tych środków.

Bardziej jeszcze niepokoi następujące sformułowanie uzasadnienia projektu: „**Jeżeli takie stowarzyszenie będzie nawet rażąco nieprawidłowo wydatkować uzyskane środki, to jedyną możliwą sankcją jest wykreślenie z wykazu.**” Nie jest to bowiem jedyna możliwa sankcja. Możliwe jest przecież w takich wypadkach nawet wszczęcie postępowania karnego. Z uzasadnienia ustawy wynika tymczasem, że jedyną drogą, jaką dostrzega Ministerstwo w tym zakresie jest postępowanie administracyjne.

3. Możliwe jest wszakże, że w wypadku powstania jednolitego Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym poprawie ulegnie ściągalność nawiązek. To przemawia za powołaniem takiego Funduszu. Jednak po pierwsze – nie może być on połączony z Funduszem Pomocy Postpenitencjarnej. Tylko organizacyjna rozdzielność gwarantuje pełną, a nie tylko częściową,

rozdzielność gospodarki finansowej. Po drugie – dystrybucja środków winna być zorganizowana w sposób gwarantujący należyty ich rozdział. W uzasadnieniu projektu ustawy podnosi się nierównomierność wydatkowania środków. Jednak zmiany tej niekorzystnej sytuacji nie gwarantują proponowane przepisy. Po trzecie – budzi wątpliwość okoliczność, że pełnią środków w tym zakresie dysponuje wyłącznie Minister Sprawiedliwości. O ile jest rzeczą zupełnie normalną, że dysponuje on środkami Funduszu Pomocy Postpenitencjarnej jako organ nadrzędny nad zakładami karnymi, o tyle nie ma uzasadnienia dla w pełni swobodnego dysponowania przez niego środkami ewentualnego Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym. W świetle proponowanych zmian minister będzie bowiem dokonywać ostatecznej dystrybucji środków pochodzących z nawiązek i świadczeń pieniężnych, co dotychczas było domeną sądów. Mamy zatem do czynienia z kolejnym już ograniczeniem kompetencji władzy sądowniczej, i to dokonującej się na rzecz organu, który nie jest (jak sąd) niezawisły. Istnieje więc ryzyko, że środki te będą wydatkowane w sposób determinowany określonymi celami politycznymi.

4. Istnienie trudności interpretacyjnych z ponownym wnioskiem o wpis po ujawnieniu nieprawidłowości w wydatkowaniu zasądzonych środków nie powinno przesądzać o całkowitej przebudowie istniejącego systemu, lecz raczej powinno skłaniać do dokonania stosowanej reformy w już istniejącym, a następnie poczekanie na jej efekty. Warto jednocześnie zauważyć, że źródło obecnie istniejącej niekorzystnej sytuacji leży także w wyjątkowo liberalnym obecnie systemie dokonywania stosownego wpisu do wykazu. Być może należy pomyśleć raczej o zreformowaniu systemu dokonywania wpisu, niż o całkowitej z niego rezygnacji.

Warto zauważyć, że w ogóle powstanie rejestru prowadzonego przez Ministra było uzasadniane w ten sposób, że stwierdzono, iż nawiązki są (być może, brak bowiem było stosownych badań) orzekane na rzecz organizacji które (również być może) nie korzystają z nich odpowiednio. W poprzednim stanie prawnym orzekanie nawiązek na rzecz tej, czy innej organizacji uzależnione było od rzetelności sądu. Nie można wykluczyć, że właśnie taki system był właściwy. Wprowadzenie rejestru ograniczyło w tym zakresie swobodę sądu, co o tyle było wątpliwe, że sąd mógł dysponować wiedzą na temat rzetelności konkretnych organizacji, jakiej nie musiał wcale mieć minister. Ponadto nie było chyba trafne wprowadzenie ograniczenia, że organizacje, na rzecz których orzekane są nawiązki i świadczenia muszą obejmować zakresem swej działalności obszar całego kraju (obecny art. 49a k.k.). W takim stanie prawnym wykluczono możliwość wspierania inicjatyw o charakterze lokalnym, niekiedy cennych. Tymczasem poprzednio mógł czynić to sąd, dobrze zorientowany w miejscowych uwarunkowaniach.

Niewiele zmieni w tym zakresie proponowane obecnie skreślenie art. 49a. Fundusz będzie centralnie przez Ministra zarządzany, środki z niego centralnie przydzielane. Można wyrazić

obawę, że sytuacja organizacji, które dotąd otrzymywały jedynie iluzoryczne wsparcie, nie zmieni się.

5. Warto zauważyć, że w proponowanych przepisach będzie istniała możliwość orzekania nawiązek zarówno na rzecz projektowanego Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej, jak na rzecz Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. Natomiast w wypadku świadczenia pieniężnego jest inaczej. Orzeczenie świadczenia możliwe jest tylko na rzecz Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej, nie jest natomiast możliwe na rzecz Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. Dodać należy, że orzeczenie takiego świadczenia nie jest wykluczone w wypadku popełnienia przestępstwa przeciwko środowisku naturalnemu. Obecnie świadczenie pieniężne mogą być orzekane na podstawie art. 49 § 1 k.k. świadczenie może być przeznaczone na cel związany z ochroną dobra naruszonego lub zagrożonego przestępstwem. Dotyczy to także celów związanych z ochroną środowiska naturalnego. Proponowana zmiana ogranicza tę możliwość.

Jest to o tyle nietrafne, że nierzadko w wypadku czynów przeciwko środowisku naturalnemu nie da się wskazać konkretnego pokrzywdzonego. Może tu mieć miejsce tzw. przestępstwo bez ofiar. Skoro tak, nie jest uzasadnione orzekanie świadczenia na rzecz funduszu wspierającego pokrzywdzonych. Jest natomiast uzasadnione orzeczenie świadczenia na rzecz funduszu wspierającego ochronę środowiska, co jednak nie będzie po wprowadzeniu proponowanej zmiany możliwe.

*Dr Marek Kulik*