

Białystok, dnia 21 maja 2019 r.

Stanowisko dla Rzecznika Praw Obywatelskich w związku z uchwalaniem przez Sejm RP ustawy z dnia 16 maja 2019 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw

1. Ustawę z dnia 16 maja 2019 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw, która została przyjęta przez Sejm RP, należy ocenić negatywnie. Stanowi ona jaskrawy przykład naruszenia procedur legislacyjnych oraz przyjmowania zmian podyktowanych populizmem penalnym. Zmian, których zasadnicza większość pozbawiona jest racjonalnego uzasadnienia, wewnątrznie sprzecznych oraz zawierających rozwiązania naruszające przepisy Konstytucji RP oraz umów międzynarodowych. Za takim kategorycznym stanowiskiem przemawia kilka powodów.

2. Po pierwsze, ustawa z dnia 16 maja 2019 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw została chwalona przez Sejm RP w trybie przewidzianym dla ustaw tzw. zwykłych. Został zatem naruszony tryb postępowania legislacyjnego, ponieważ w przypadku procedowania z projektami kodeksów, projektami zmian kodeksów oraz z projektami przepisów wprowadzających kodeksy i ich zmiany stosuje się odrębną ścieżkę legislacyjną, precyzyjnie uregulowaną w rozdziale 4 Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. Przewidziane w Regulaminie Sejmu odrębności proceduralne na etapie prac ustawodawczych w Sejmie dla ww. rodzajów projektów ustaw nie mają charakteru czysto formalnego. Wynikają z faktu, że szczególne reguły procedowania z projektami kodeksów oraz ich zmian uzasadnia się ich doniosłością w kształtowaniu systemu prawnego. Pogląd ten znajduje potwierdzenie w doktrynie oraz orzecnictwie Trybunału Konstytucyjnego. Wskazuje się w piśmiennictwie, że przyjęty w Regulaminie Sejmu tryb kodeksowy ma „na celu zapobieżenie pochopnym decyzjom legislacyjnym oraz zapewnienie udziału specjalistów w postępowaniu, ponieważ opracowanie projektu kodeksu wymaga bardzo rozległej i głębokiej wiedzy prawniczej” (por. S. Wronkowska, *W sprawie postępowania legislacyjnego w przepisach Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, Przegląd Sejmowy 2000, nr 2, s. 79-80). Istotę kodeksów podobnie charakteryzują inni przedstawiciele nauki prawa, którzy wskazują m.in. wyjątkową rolę kodeksów, polegającą „nie tylko na wyczerpującym uregulowaniu obszernej dziedziny spraw, ale i na usystematyzowaniu poszczególnych działów prawa, ustaleniu ich przewodnich zasad, a także stabilizacji stanu

prawnego w danej dziedzinie, a w konsekwencji – umocnieniu zaufania i szacunku obywateli do prawa” (por. M. Kępiński, M. Seweryński, A. Zieliński, *Rola kodyfikacji na przykładzie prawa prywatnego w procesie legislacyjnym*, Przegląd Legislacyjny 2006, nr 1, s. 95). Wskazuje się również, że: „Kodeksy są ustawami o podstawowym znaczeniu dla danej gałęzi prawa. Przyjmuje się, że powinna je cechować stabilność i trwałość. Stabilność kodeksu oznacza, że jego uregulowania powinny podlegać zmianom tak rzadko, jak to jest możliwe. Ingerencja ustawodawcy w przepisy kodeksu powinna być przemyślana i uzasadniona, zwłaszcza jeżeli ma być poważna. (...) Stabilności kodeksów nie sprzyja także sytuacja, w której następuje przeobrażenie podstaw systemu społeczno-politycznego, tak jak to miało miejsce w Polsce po 1989 r., albo sytuacja, w której modyfikacje systemu prawnego traktowane są jako instrument o charakterze politycznym, tak jak to ma miejsce obecnie w naszym kraju. Niemniej należy uznać, że na tyle, na ile jest to możliwe, obowiązywać powinno założenie o potrzebie stabilności regulacji kodeksowych. Trwałość kodeksu rozumieć z kolei należy jako założenie, że tworzony jest on jako ustawa na długi czas, a więc również decyzja o jego zastąpieniu nową regulacją musi mieć mocne uzasadnienie i realne podstawy wynikające z potrzeb obrotu prawnego” (por. K. Weitz, *Czy nowa kodyfikacja postępowania cywilnego?*, Państwo i Prawo 2007, z. 3, s. 21).

Na wagę szczególnej procedury w sprawie kodeksów zwrócił uwagę także Trybunał Konstytucyjny, który w orzeczeniu z dnia 18 października 1994 r., K 2/94 (OTK ZU 1994, nr 2, poz. 36) stwierdził, że „kodeksom przysługuje szczególne miejsce w systemie prawa ustawowego. Istotą kodeksu jest stworzenie koherentnej i – w miarę możliwości – zupełnej oraz trwałej regulacji w danej dziedzinie prawa (...), kodeksy przygotowywane i uchwalane są w odrębnej, bardziej złożonej procedurze niż «zwyczajne» ustawy, istotą kodeksu jest dokonanie kodyfikacji danej gałęzi prawa. Dlatego terminy i pojęcia używane przez kodeksy traktuje się jako wzorcowe i domniemuje się, iż inne ustawy nadają im takie samo znaczenie”. Pogląd ten został podtrzymany w kolejnych orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego np. w wyroku TK z dnia 16 kwietnia 2009 r., sygn. P 11/08, OTK ZU 2009, 4A, poz. 49 czy wyroku TK z dnia 19 września 2008 r. sygn. akt K 5/07, OTK ZU 2008, 7A, poz. 124. W tym ostatnim stwierdzono zresztą, że „poprzez uchwalenie regulaminu następuje samozwiązanie się Sejmu postanowieniami tego aktu prawnego. Tym samym, chociaż parlamentarzyści mogą w każdej chwili zmienić (częściowo lub całkowicie) swój regulamin, to tak długo jak on wiąże, tak długo musi być przestrzegany. Zasada legalności w działalności ustawodawczej parlamentu nie może być - zdaniem Trybunału - zawężona jedynie do skonstatowania generalnej legitymacji do

sprawowania władzy ustawodawczej, czy też do przestrzegania wyłącznie konstytucyjnych reguł stanowienia prawa, ale wiąże się z potrzebą dotrzymania całokształtu obowiązujących „reguł gry” związanych z procedurą tworzenia prawa”. Odnosząc powyższe uwagi do przyjętej ustawy z dnia 16 maja 2019 r. stwierdzić należy, że przyjęcie jej nastąpiło z naruszeniem rozdziału 4 Regulaminu Sejmu. Budzi to wątpliwości w świetle konstytucyjnej zasady państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP), która wymaga stanowienia norm w sposób zgodny z zasadami techniki legislacyjnej. Stawia również znak zapytania co do zgodności przyjętej ustawy z treścią art. 112 oraz art. 119 ust. 1 Konstytucji RP.

3. Po drugie, uchwalona przez Sejm nowela hołduje idei negatywnej prewencji ogólnej, ponieważ stosowanie sankcji karnych ma tylko odstraszać potencjalnych sprawców i przez to prowadzić do mniejszej lub bardziej skuteczniejszej likwidacji określonych sposobów postępowania w społeczeństwie. Nie sposób jednak nie zauważyć, że takie wymierzanie sankcji karnej sprawcy przestępstwa po to, by odstraszyć innych, narusza konstytucyjną zasadę ochrony godności człowieka (art. 30 Konstytucji RP). Sprawca przestępstwa nie może być traktowany w sposób przedmiotowy, nie może być „środkiem” tudzież „narzędziem” do odstraszania innych potencjalnych sprawców (por. K. Buchała (w:) K. Buchała, A. Zoll, *Kodeks karny. Część ogólna. Komentarz*, Kraków 1998, s. 415). Jak zauważa się w doktrynie prawa karnego „godność jest immanentną cechą człowieczeństwa i w żaden sposób nie można się jej zrzec ani jej przekreślić. Popęlenie przestępstwa nie anuluje człowieczeństwa, nie dehumanizuje, nie likwiduje godności sprawcy, nie pozbawia podmiotowości, nie wyklucza spod ochrony prawnej. Popęlenie nawet najcięższego przestępstwa nie oznacza <wyjęcia spod prawa>. Zasada godności człowieka chroni przestępcę przed zakusami normatywnego wykluczenia”. W ramach działań podejmowanych wobec sprawcy przestępstwa niezmiennie obowiązuje wynikająca z zasady godności podstawowa reguła, w myśl której człowiek nie może być traktowany wyłącznie jako środek do jakiegokolwiek innego celu, który leży poza nim samym (por. F. Ciepły, *Konstytucyjne aspekty prawnokarnej ochrony godności ofiar i sprawców przestępstw*, Acta Iuris Stetinensis 2017, nr 4, s. 62; A. Zoll, *Polityka karna w kontekście obowiązku poszanowania godności osoby karanej*, (w:) Kara w nauce i kulturze, red. J. Utrat-Milecki, Warszawa 2009, s. 46; P. Burzyński, *Ustawowe określenie sankcji karnej*, Warszawa 2008, s. 127–141). Mając powyższe na względzie zasadniczy sprzeciw wywołują art. 77 § 3 i 4 k.k., które wyłączają wobec skazanego na karę dożywotniego pozbawienia wolności – obligatoryjnie bądź fakultatywnie - możliwości warunkowego przedterminowego zwolnienia. Przyjęte rozwiązanie wyklucza zupełnie możliwość przemiany skazanego, który

przestaje być traktowany jako podmiot odpowiedzialności karnej, a staje się bezosobowym, przedmiot polityki karnej. Ustawodawca wyklucza bowiem, że człowiek może się zmienić.

Przyjęte rozwiązania w art. 77 § 3 i 4 pozostają w sprzeczności z orzecznictwem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Zgodnie ze stanowiskiem wyrażonym już kilkakrotnie przez Europejski Trybunał Praw Człowieka, brak możliwości warunkowego zwolnienia osoby skazanej na dożywotnie pozbawienie wolności narusza art. 3 EKPCz przewidujący zakaz nieludzkiego i poniżającego traktowania. Trybunał każdorazowo podkreślał przy tym, że o ile sama kara dożywotniego pozbawienia wolności nie narusza art. 3 Konwencji, to narusza go już brak w prawie krajowym regulacji przewidującej możliwość przeprowadzenia kontroli zasadności dalszego wykonywania takiej kary po upływie ustalonego w ustawie terminu, który zwykle wynosi 25 lat. Możliwość ta nie oznacza prawa do bycia zwolnionym z zakładu karnego po wskazanym okresie, lecz powinna dać skazanemu nadzieję na odzyskanie wolności, choćby w dłuższej perspektywie czasowej. W tym kontekście można przywołać wyroki ETCPz – z dnia 9 lipca 2013 r. w sprawie *Vinter i inni v. Wielkiej Brytanii*, skargi nr 66069/06, 130/10 i 3896/10 oraz z dnia 4 września 2014 r. w sprawie *Trabelsi v. Belgii*, skarga nr 140/10, w których stwierdzono, iż z perspektywy gwarancji wynikającej z art. 3 Konwencji skazani na karę dożywotniego pozbawienia wolności powinni mieć prawo do uruchomienia procedury oceny potrzeby dalszego pozbawienia wolności po odbyciu nie więcej niż 25 lat kary, a ponadto w późniejszym okresie – w rozsądnych odstępach czasowych (zob. szerzej B. Nita-Światłowska, *Możliwość orzeczenia kary dożywotniego pozbawienia wolności bez dostępu do warunkowego przedterminowego zwolnienia jako przeszkoda ekstradycyjna wynikająca z Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Europejski Przegląd Sądowy 2017, nr 6, s. 29 i n.).

Po trzecie, ustawa z dnia 16 maja 2019 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny pomija fakt, że zmiany polegające na tworzeniu nowych typów czynów zabronionych bądź zakładające podwyższenie sankcji karny nie mogą odbywać się arbitralnie. Truizmem jest stwierdzenie, że ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych praw i wolności mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla realizacji określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP wartości. Konieczność w rozumieniu art. 31 ust. 3 Konstytucji RP oznacza, że nie ma innej możliwości osiągnięcia zamierzonego celu. Tymczasem ustawodawca w związku z przyjętą ustawą nie wykazał potrzeby zmian w kwestii zasad odpowiedzialności karnej, katalogu kar, dyrektyw sądowego stosowania kary i środków karnych czy konieczności przyjęcia nowych typów czynów zabronionych. Pozostaje w

opozycji do dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, z którego wynika konieczność poszanowania zasady proporcjonalności, rozumianej jako wymóg stosowania takich środków prawnych, które będą skuteczne, a więc rzeczywiście służące realizacji zamierzonych przez prawodawcę celów. Chodzi tu zatem o środki niezbędne, w tym sensie, że chronić będą określone wartości w sposób, bądź w stopniu, który nie mógłby być osiągnięty przy zastosowaniu innych środków. Niezbędność to również skorzystanie ze środków jak najmniej uciążliwych dla podmiotów, których prawa lub wolności ulegną ograniczeniu. Spełnienie powyższych postulatów wymaga bliższej analizy w każdym konkretnym przypadku ograniczenia prawa lub wolności, w szczególności przez skonfrontowanie wartości i dóbr chronionych daną regulacją z tymi, które w jej efekcie podlegają ograniczeniu, jak również przez ocenę metody realizacji ograniczania (por. wyroki TK z dnia 22 września 2005 r., Kp 1/05 i 5 lutego 2008 r., K 34/06). Przyjęte w ustawie z dnia 16 maja 2019 r. zaostrzenie odpowiedzialności karnej nie znajduje uzasadnienia w danych empirycznych, a tym samym nie respektuje konstytucyjnej zasady „konieczności” w zakresie wprowadzania regulacji penalnych, określonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Co więcej, lektura uzasadnienia projektu ustawy, który został przyjęty przez Sejm RP dnia 16 maja 2019 r., nie daje podstawy twierdzić, że został on przygotowany po wnikliwym wazeniu dóbr ani też uznać, że stanowi odpowiedź na potrzeby praktyki wymiaru sprawiedliwości. W szczególności jest to widoczne na przykładzie mechanicznego podnoszenia dolnej granicy ustawowego zagrożenia, która w nieuzasadniony sposób ogranicza nie tylko możliwość indywidualizacji represji karnej, lecz także zakres sędziowskiego wymiaru kary.

/ Dr hab. Andrzej Sakowicz /