

Warszawa, 17 grudnia 2024 r.

BEOS-WP/WOSR-1857/24

Pan Minister
Dariusz Salamończyk
Zastępca Szefa Kancelarii Sejmu

PRJ. 2024-12-17
Os. 1700.127.2024
wpływu 17.12.2024

Ocena skutków regulacji
zawartej w poselskim projekcie ustawy o zmianie ustawy – Kodeks
postępowania karnego oraz ustawy – Kodeks karny
(druk sejmowy nr 643)

I. Jaki problem jest rozwiązywany?

Celem projektu jest dodanie art. 517k w ustawie z dnia 6 czerwca – Kodeks postępowania karnego¹ oraz zmiany artykułów 222 i 226 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny². W projekcie proponuje się też odpowiednie stosowanie przepisów k.p.k. o postępowaniu przyspieszonym (artykułów: art. 517a-517f, art. 517ga-517h i art. 517j k.p.k.) do przestępstw: naruszenia nietykalności cielesnej, czynnej napaści i znieważenia, jeśli przestępstwa te popełnione zostały przeciwko żołnierzowi, funkcjonariuszowi Policji lub funkcjonariuszowi Straży Granicznej w związku z wykonywaniem przez te osoby czynności lub zadań służbowych. Ponadto projekt przewiduje podwyższenie górnej granicy kary pozbawienia wolności w przypadku naruszenia nietykalności cielesnej żołnierza, funkcjonariusza Policji lub funkcjonariusza Straży Granicznej w związku z wykonywaniem przez te osoby czynności lub zadań służbowych.

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU
L. dz. SPS-LP. 020. 203 10. 2024
Data wpływu 17.12.2024r.

¹ Dz.U. z 2024 r. poz. 37, dalej: k.p.k.

² Dz.U. z 2024 r. poz. 17, dalej: k.k.

II. Rekomendowane rozwiązanie, w tym planowane narzędzia interwencji i oczekiwany efekt

Celem projektowanych zmian jest zwiększenie ochrony prawnej żołnierzy, funkcjonariuszy Policji oraz funkcjonariuszy Straży Granicznej, których dobra zostały naruszone podczas wykonywania czynności lub zadań służbowych. W ocenie Projektodawców zmiany te są podyktowane tym, że „w przestrzeni publicznej pojawiają się ataki słowne, w których podważany jest autorytet żołnierza i funkcjonariusza. Odnotowuje się wiele przypadków czynnej napaści na żołnierzy i funkcjonariuszy, a także naruszenia ich nietykalności cielesnej”. Przyjęte w projekcie twierdzenie o wzroście wskazanych zachowań 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. Dane statystyczne w zakresie typów czynów zabronionych z art. 222, 223 i 226 k.k. przedstawiają się w poniższych tabelach.

Tabela 1. Liczba postępowań wszczętych i przestępstw stwierdzonych dotyczących naruszenia nietykalności cielesnej funkcjonariusza publicznego (art. 222 k.k.)³

³ Źródło: <https://statystyka.policja.pl/st/kodeks-karny/przestepstwa-przeciwko-10/63530,Naruszenie-nietykalnosci-cielesnej-funkcjonariusza-art-222.html> (dostęp: 29 października 2024 r.).

Rok	Liczba postępowań wszczętych	Liczba przestępstw stwierdzonych
2023	2 425	3 471
2022	2 519	3 807
2021	2 511	3 931
2020	2 481	3 851
2019	2 735	4 068
2018	2 770	3 957
2017	2 978	4 460
2016	3 075	4 778
2015	3 468	4 836
2014	3 319	5 168
2013	3 506	5 772
2012	3 288	5 469
2011	3 240	5 247
2010	2 956	4 806

Tabela 2. Liczba postępowań wszczętych i przestępstw stwierdzonych dotyczących czynnej napaści na funkcjonariusza publicznego (art. 223 k.k.)⁴

Rok	Liczba postępowań wszczętych	Liczba przestępstw stwierdzonych
2023	173	213
2022	171	211
2021	227	262
2020	223	267
2019	215	247
2018	196	243
2017	232	314
2016	264	311
2015	251	303
2014	306	370
2013	314	394
2012	336	430

⁴ Źródło: <https://statystyka.policja.pl/st/kodeks-karny/przestepstwa-przeciwko-10/63531,Czynna-napasc-na-funkcjonariusza-publicznego-art-223.html> (dostęp: 29 października 2024 r.).

2011	301	393
2010	342	399

Tabela 3. Liczba postępowań wszczętych i przestępstw stwierdzonych dotyczących znieważenia funkcjonariusza publicznego (art. 226 k.k.)⁵

Rok	Liczba postępowań wszczętych	Liczba przestępstw stwierdzonych
2023	4 268	6 591
2022	4 633	7 161
2021	4 710	7 387
2020	4 717	7 564
2019	5 044	7 873
2018	4 809	7 553
2017	5 390	8 674
2016	5 705	9 254
2015	6 292	9 610
2014	6 349	10 730
2013	6 170	13 114
2012	5 665	13 149
2011	5 719	13 252
2010	5 897	13 774

Analizując powyższe dane, nie sposób uznać, że stan przestępczości w Polsce, w zakresie typów czynów zabronionych z art. 222, 223 i 226 k.k., wymaga jakichś nadzwyczajnych działań, w szczególności polegających na zaostrzaniu polityki kryminalnej. Co więcej, lektura uzasadnienia projektu ustawy nie daje podstawy twierdzić, że został on przygotowany po wnikliwej analizie statystycznej np. przestępstw stwierdzonych. Z danych zamieszczonych powyżej zaobserwować można trend spadkowy w zakresie każdego z typów objętych projektem. Dodać należy, że ustawodawca, konstruując przepis, który ingeruje głęboko w sferę praw jednostki, musi uwzględnić nie tylko zasady przyzwoitej legislacji (w tym zasadę określoności i konkretności), ale także rozważyć proporcjonalność zastosowanego środka. Nie wystarczy zatem, aby stosowane środki sprzyjały zamierzonym celom,

⁵ Źródło: <https://statystyka.policja.pl/st/kodeks-karny/przestepstwa-przeciwno-10/63535,Zniewazenie-funkcjonariusza-lub-konstytucyjnego-organu-art-226.html> (dostęp: 29 października 2024 r.).

ułatwiał ich osiągnięcie albo były wygodne dla władzy, która ma je wykorzystać do osiągnięcia tych celów. Środki te powinny być odpowiadać państwu określanemu jako demokratyczne i prawne. Pamiętać przy tym należy, że wskazane środki (czynności operacyjne) o tyle tylko mogą być uznane za usprawiedliwione, o ile ich własnym celem jest właśnie obrona wartości demokratycznego państwa prawnego. Minimalnym wymogiem konstytucyjnym jest to, aby przeszły one test „konieczności w demokratycznym państwie prawnym”. Nie wystarczy zatem sama celowość, pożyteczność, taniość czy łatwość posługiwania się przez władzę – w odniesieniu do użytego środka, ale o zastosowanie środków niezbędnych (koniecznych) w tym sensie, że będą one chronić określone wartości w sposób, bądź w stopniu, który nie mógłby być osiągnięty przy zastosowaniu innych środków, a jednocześnie winny to być środki jak najmniej uciążliwe dla podmiotów, których prawo bądź wolność ulegają ograniczeniu⁶. Trybunał Konstytucyjny wskazywał na to, że model państwa demokratycznego wymaga zachowania zasady proporcjonalności. Rozważania w tym względzie prowadzą do udzielenia odpowiedzi na trzy pytania: 1) czy wprowadzona regulacja jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków, 2) czy regulacja ta jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana, 3) czy efekty wprowadzonej regulacji pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela⁷.

Zasada proporcjonalności łączy się z zakazem nadmiernej ingerencji w sferę praw i wolności konstytucyjnych jednostki. Przy ocenie, czy zakaz nadmiernej ingerencji został naruszony, tzn. czy ingerencja była wyrazem konieczności i została przeprowadzona tylko w koniecznym wymiarze, uwzględnia się specyfikę poszczególnych praw i wolności; surowsze standardy dotyczą tu praw osobistych i politycznych niż ekonomicznych i socjalnych. W przypadku wyraźnej konkurencyjności chronionych konstytucyjnie dóbr, jaka występuje w analizowanym zakresie, tj. konfliktu pomiędzy konstytucyjnym prawem do wolności osobistej a względami skutecznego zwalczania przestępczości i zapewnienia porządku publicznego, konieczne jest uregulowanie przez ustawodawcę spornych kwestii z zachowaniem konstytucyjnych wymogów normowania oraz jasnej i czytelnej równowagi między interesami pozostającymi w kolizji. Dlatego też ustawodawca ma

⁶ Wyrok TK z dnia 3 października 2000 r., sygn. K 33/99, OTK ZU 2000, Nr 6, poz. 188.

⁷ Zob. wyrok TK z dnia 26 kwietnia 1995 r., sygn. K 11/94, OTK 1995 r., cz. I, poz. 12; wyrok TK z dnia 31 stycznia 1996 r., sygn. K 9/95, OTK ZU 1996, Nr 1, poz. 2.

konstytucyjny obowiązek określić przesłanki ingerencji w sferę praw i wolności jednostki w sposób możliwie precyzyjny, tak aby ograniczyć zakres swobody decyzyjnej pozostawionej organom stosującym prawo, a jednocześnie ma on obowiązek stworzyć odpowiednie mechanizmy kontroli nad aktami organów władzy publicznej dotyczącymi tej sfery. W sytuacji, gdy chodzi o ograniczenie konstytucyjnych wolności i praw człowieka i obywatela, przepisy muszą charakteryzować się należytą precyzją i jasnością. Nakaz ten jest funkcjonalnie związany z zasadami pewności i bezpieczeństwa prawnego oraz ochrony zaufania do państwa i prawa⁸.

Nie sposób uznać, że projektowane rozwiązanie spełnia te wymogi. Po pierwsze, proponowane zmiany w znacznym stopniu wzmogą represyjność poprzez stworzenie nowych typów czynów zabronionych (tj. art. 222 § 1a oraz odpowiednie stosowanie tegoż przepisu do typu czynu zabronionego polegającego na znieważeniu funkcjonariusza publicznego – zmieniony art. 226 § 2 k.k.), jak i wprowadzenie ustawowego zagrożenia do lat 5, gdy czyn polega na naruszeniu nietykalności cielesnej funkcjonariusza publicznego bądź jego znieważeniu został popełniony przeciwko żołnierzowi, funkcjonariuszowi Policji lub funkcjonariuszowi Straży Granicznej w związku z wykonywaniem przez niego czynności lub zadań służbowych. Z treści uzasadnienia nie wynika, że obowiązujący wymiar ustawowego zagrożenia w zakresie typów czynów zabronionych z art. 222 226 k.k. nie jest właściwy i wymaga zmian z uwagi na potrzebę ochrony żołnierzy, funkcjonariuszy Policji lub Straży Granicznej.

Warto też wskazać, że surowość karania i zagrożenia ustawowego za poszczególne czyny jest niewątpliwie elementem polityki kryminalnej realizowanej przez władzę państwową, choć podkreślić należy, że państwo nie ma w tym zakresie pełnej swobody, ponieważ kara kryminalna musi spełniać warunek proporcjonalności. 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

⁸ Por. wyrok TK z dnia 20 czerwca 2005 r., sygn. K 4/04, OTK-A 2005, Nr 6, poz. 64.

karnej, doboru sankcji karnych czy konieczności przyjęcia nowych typów czynów zabronionych.

Po drugie, Projektodawca nie wykazał potrzeby ustanowienia nowych typów czynów zabronionych z perspektywy art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Samo stwierdzenie, że zachodzi potrzeba ochrony żołnierzy, funkcjonariuszy Policji lub Straży Granicznej w związku z wykonywaniem przez nich czynności lub zadań służbowych, bez przedstawienia praktyki wymiaru sprawiedliwości czy też badań empirycznych, nie może stanowić racjonalnego uzasadnienia projektowanych zmian. A przecież, jak zauważa Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie, „przesłanka «konieczności ograniczenia w demokratycznym państwie», sformułowana w art. 31 ust. 3, stanowi w pewnym sensie odpowiednik wypowiedzianych w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego postulatów kształtujących treść zasady proporcjonalności. Z jednej strony stawia ona przed prawodawcą każdorazowo wymóg stwierdzenia rzeczywistej potrzeby dokonania w danym stanie faktycznym ingerencji w zakres prawa bądź wolności jednostki. Z drugiej zaś winna ona być rozumiana jako wymóg stosowania takich środków prawnych, które będą skuteczne, a więc rzeczywiście służące realizacji zamierzonych przez prawodawcę celów. Ponadto chodzi tu 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. Ingerencja w sferę statusu jednostki musi więc pozostawać w racjonalnej i odpowiedniej proporcji do celów, których ochrona uzasadnia dokonane ograniczenie”⁹. Nie ulega zatem wątpliwości, iż spełnienie powyższych postulatów wymaga bliższej analizy w każdym konkretnym przypadku ograniczania 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 ograniczenia¹⁰.

Projekt przewiduje także zmiany unormowań proceduralnych. Zakładają one objęcie przestępstw, o których mowa w art. 222, art. 223 lub art. 226 k.k., popełnionych przeciwko żołnierzowi, funkcjonariuszowi Policji lub Straży Granicznej w związku

⁹ Zob. m.in. orzeczenie z dnia 26 kwietnia 1995 r., K. 11/94, OTK 1995 r., cz. I, poz. 12; orzeczenie TK z dnia 26 stycznia 1993 r., U. 10/92, OTK 1993 r., cz. I, poz. 2; wyrok TK z dnia 12 stycznia 1999 r., P 2/98, OTK 1999, Nr 1, poz. 2.

¹⁰ Wyrok TK z dnia 12 stycznia 1999 r., P 2/98, OTK 1999, Nr 1, poz. 2; wyrok TK z dnia 22 września 2005 r., Kp 1/05, OTK-A 2005, nr 8, poz. 93.

z wykonywaniem przez niego czynności lub zadań służbowych, szczególnym trybem postępowania, jakim jest postępowanie przyspieszone. W ocenie Projektodawcy, „uzasadnieniem tego rozwiązania jest potrzeba szybkiej reakcji na czynną napaść, znieważenie oraz naruszenie nietykalności cielesnej żołnierza, funkcjonariusza Policji lub funkcjonariusza Straży Granicznej w związku z wykonywaniem przez niego czynności lub zadań służbowych, co w ocenie wnioskodawców projektu stanowi szczególnie uciążliwy społecznie czyn zabroniony. Postępowanie przyspieszone jest uzasadnione także ze względu na określone cechy sprawców, które mogą utrudniać procedowanie w trybie zwykłym”.

Sens projektowanego art. 517k k.p.k. nie jest jednak czytelny, gdyż w obowiązującym stanie prawnym istnieje możliwość objęcia postępowaniem przyspieszonym spraw dotyczących przestępstw art. 222, art. 223 lub art. 226 k.k., o ile było prowadzone dochodzenie, zaś sprawca został ujęty na gorącym uczynku popełnienia przestępstwa lub bezpośrednio potem, zatrzymany oraz w ciągu 48 godzin doprowadzony przez Policję i przekazany do dyspozycji sądu wraz z wnioskiem o rozpoznanie sprawy w postępowaniu przyspieszonym (art. 517b k.p.k.). Z uwagi na przywołane przesłanki trybu przyspieszonego projektowany art. 517k k.p.k. traci swój sens. Trudno też odkodować, jakie cechy sprawców, o których mowa w uzasadnieniu projektu, miałyby utrudniać rozpoznanie sprawy w trybie zwykłym, gdyby nie zachodziła możliwość rozpoznania jej w trybie przyspieszonym.

Nie jest wykluczone, że intencją Projektodawcy było wyłączenie niektórych przesłanek postępowania przyspieszonego w zakresie rozpoznawania spraw, o jakich mowa w projektowanym art. 517k k.p.k., na co wskazywałoby „stosowanie odpowiednie” przepisów normujących ten szczególny tryb postępowania karnego. Niemniej jednak nie zostało to wyrażone w sposób klarowny zarówno w treści projektowanych zmian, jak i uzasadnieniu projektu. Ponadto budzi wątpliwości systemowe, w zakresie samej konstrukcji postępowania przyspieszonego, wyłączenie stosowania art. 517g i 517i k.p.k., przy rozpoznawaniu spraw o czyny z art. 222, art. 223 lub art. 226 k.k., popełnione przeciwko żołnierzowi, funkcjonariuszowi Policji lub Straży Granicznej w związku z wykonywaniem przez niego czynności lub zadań służbowych. Przepis art. 517g k.p.k. daje podstawę przekazania sprawy prokuratorowi w celu przeprowadzenia postępowania na zasadach ogólnych w następujących sytuacjach procesowych, jeżeli:

- a) sąd przed rozprawą główną lub w jej toku stwierdzi, że sprawa nie podlega rozpoznaniu w trybie przyspieszonym (art. 517g § 1 k.p.k.);
- b) sąd stwierdzi niemożność zachowania łącznego czasu przerw określonego w art. 517f § 1 k.p.k. (14 dni), już przed rozprawą;
- c) jeżeli na podstawie okoliczności ujawnionych po rozpoczęciu przewodu sądowego sąd stwierdzi, że zachodzi potrzeba uzupełnienia postępowania dowodowego, dokonanie zaś niezbędnych czynności w postępowaniu sądowym powodowałoby znaczne trudności (art. 517g § 2 k.p.k.);
- d) jeżeli na podstawie okoliczności ujawnionych po rozpoczęciu przewodu sądowego sąd przewiduje możliwość wymierzenia kary powyżej 2 lat pozbawienia wolności (art. 517g § 3 k.p.k.).

Wyłączenie art. 517g k.p.k. będzie oznaczało, że np. mimo braku podstaw do rozpoznania sprawy w trybie przyspieszonym, w układzie procesowym niedającym podstawy do dochowania terminowi przerwy lub gdy zachodzi konieczność uzupełnienia postępowania dowodowego, sąd będzie zmuszony prowadzić postępowanie przyspieszone na „specjalnych” zasadach. Podobne rzecz przedstawia się w postępowaniu odwoławczym, gdy po rozpoznaniu środka odwoławczego sąd stwierdzi, że zachodzi potrzeba uzupełnienia postępowania dowodowego, a dokonanie niezbędnych czynności przez sąd powodowałoby znaczne trudności. W takiej sytuacji sąd odwoławczy nie będzie mógł – uchylając wyrok – przekazać sprawy prokuratorowi w celu przeprowadzenia postępowania przygotowawczego na zasadach ogólnych, gdyż przepis art. 517i k.p.k. także został wyłączony.

Rodzi się w tym miejscu pytanie, dlaczego rozpoznanie spraw dotyczących przestępstw z art. 222, art. 223 lub art. 226 k.k., popełnionych przeciwko żołnierzowi, funkcjonariuszowi Policji lub Straży Granicznej w związku z wykonywaniem przez niego czynności lub zadań służbowych zawsze musi nastąpić w trybie przyspieszonym. Ani przywoływane typy czynów zabronionych, ani wskazani funkcjonariusze publiczni nie są kategoriami na tyle szczególnymi, żeby przełamywać zasady postępowania przyspieszonego i tworzyć w jego obrębie tryb „ekstraordynaryjny”. Zmiany w kierunku przedstawionym w projekcie są oczywiście możliwe, jednak wymagają uprzedniego wykazania, że w sprawach przestępstw z art. 222, art. 223 lub art. 226 k.k., popełnionych na szkodę żołnierzy, funkcjonariuszowi Policji lub Straży Granicznej dochodzi do przewlekłości postępowania karnego.

Projekt ustawy był przedmiotem analiz Biura Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji Kancelarii Sejmu dotyczących zgodności z prawem Unii Europejskiej¹¹. Omawiany projekt był także przedmiotem analizy BEOS w trybie art. 95a ust. 3 regulaminu Sejmu¹².

III. Jak problem został rozwiązany w innych państwach, w szczególności państwach członkowskich OECD/UE?

W analizowanych państwach (Bułgaria, Czechy, Dania, Francja, Łotwa, Niemcy, Portugalia, Rumunia, Słowacja, Włochy) ochrona prawnokarna żołnierzy, funkcjonariuszy policji i straży granicznej, których dobra zostały naruszone podczas wykonywania czynności lub zadań służbowych, jest zagwarantowana przepisami kodeksów karnych i kodeksów wykroczeń. Wśród analizowanych państw odrębne sankcje za akty przemocy przeciwko żołnierzom i funkcjonariuszom policji występują w Niemczech. Zgodnie z postanowieniami art. 114 kodeksu karnego¹³ osoba, która dokonuje fizycznego ataku na funkcjonariusza organów ścigania lub żołnierza wykonujących czynności służbowe, wezwanych do egzekwowania prawa, wyroków czy nakazów sądowych itp., podlega karze pozbawienia wolności od 3 miesięcy do 5 lat. Z kolei w Rumunii wymiar kary za atak na policjanta lub żandarma jest wyższy niż w przypadku ataku na innych funkcjonariuszy publicznych. Zgodnie z art. 257 ust. 4 kodeksu karnego¹⁴, przestępstwa przeciwko funkcjonariuszom publicznym pełniącym funkcje związane z wykonywaniem władzy państwowej, w trakcie lub w związku z wykonywaniem przez nich obowiązków służbowych, podlegają karze przewidzianej w ustawie za to przestępstwo, której granice zwiększa się o jedną trzecią. Natomiast w przypadku przestępstw przeciwko policjantom, policjantom lokalnym oraz żandarmom, popełnionych podczas wykonywania przez tych funkcjonariuszy obowiązków służbowych, wymiar kary zwiększa się o połowę.

¹¹ *Opinia w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz ustawy – Kodeks karny (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Andrzej Śliwka, opinia z dnia 28 sierpnia 2024 r., BEOS-WPEiM-1855/24.*

¹² *Opinia w sprawie stwierdzenia, czy poselski projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz ustawy – Kodeks karny (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Andrzej Śliwka) jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a regulaminu Sejmu, opinia z dnia 28 sierpnia 2024 r., BEOS-WPEiM-1856/24.*

¹³ *Strafgesetzbuch (StGB), 13. November 1998 ze zm., <https://www.gesetze-im-internet.de/stgb/BJNR001270871.html>.*

¹⁴ *Codul Penal, <https://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocumentAfis/223635>.*

W pozostałych państwach (Bułgaria¹⁵, Czechy¹⁶, Dania¹⁷, Łotwa¹⁸, Portugalia¹⁹, Słowacja²⁰, Włochy²¹) kodeksy karne przewidują sankcje za naruszenie nietykalności cielesnej przeciwko ogólnej kategorii funkcjonariusza publicznego lub osoby, która jest zobowiązana do określonego zachowania się w związku z pełnieniem służby. We Francji w przypadku aktów przemocy (*des violences*) określonych w art. 222-7 do 222-16-3 kodeksu karnego²², jeśli ofiarą jest osoba wykonująca władzę publiczną, stanowi to okoliczność kwalifikującą. Choć powyższe przepisy francuskie odnoszą się wprost m.in. do kategorii żołnierza i funkcjonariusza policji, to kategorie te stanowią część dłuższej listy osób podlegających ochronie, objętych pojęciem osoby wykonującej władzę publiczną (*une personne dépositaire de l'autorité publique*, PDAP).

Odrębne sankcje za znieważenie osób należących do ogólnej kategorii funkcjonariusza publicznego przewidują kodeksy karne lub wykroczeń m.in. w Czechach, Danii, Francji i we Włoszech. Na przykład we Francji kodeks karny przewiduje sankcje karne za znieważenie osoby wykonującej władzę publiczną w związku z wykonywanymi przez nią obowiązkami (*une personne dépositaire de l'autorité publique*, PDAP), w tym żołnierza, funkcjonariusza policji i straży celnej (art. 433-5 kodeksu karnego) oraz za kierowanie pod jej adresem grózb i zastraszanie jej w związku z wykonywanymi przez nią obowiązkami (art. 433-3 kodeksu karnego). Przestępstwa te są zagrożone karą: w przypadku znieważenia 1 roku pozbawienia wolności (2 lat w przypadku przestępstwa popełnionego przez grupę osób) i grzywny 15 000 EUR (30 000 EUR w przypadku przestępstwa popełnionego przez grupę osób) oraz w przypadku grózb i zastraszania 3 lat pozbawienia wolności i grzywny 45 000 EUR. Z kolei we Włoszech zgodnie z art. 341-bis kodeksu karnego, kto w miejscu publicznym lub publicznie dostępnym, w obecności kilku osób, znieważa część i prestiż funkcjonariusza publicznego podczas wykonywania czynności służbowej oraz z powodu lub w związku z pełnieniem obowiązków służbowych, podlega karze pozbawienia wolności od sześciu miesięcy do 3 lat.

¹⁵ *Наказателен Кодекс*, <https://lex.bg/laws/ldoc/1589654529>.

¹⁶ *Zákon č. 40/2009 Sb.*, <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2009-40>.

¹⁷ *Straffeloven*, LBK nr 434 af 25/04/2024, <https://www.retsinformation.dk/eli/lt/2024/434>.

¹⁸ *Kriminālikums*, Latvijas Vēstnesis, 199/200, 08.07.1998 ze zm., <https://likumi.lv/ta/id/88966-kriminallikums>.

¹⁹ *Código Penal, Decreto-Lei n.º 48/95*, <https://diariodarepublica.pt/dr/legislacao-consolidada/decreto-lei/1995-34437675>.

²⁰ *Zákon č. 300/2005 Z. z.*, <https://www.zakonypreludi.sk/zz/2005-300>.

²¹ *Codice Penale*, <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:regio.decreto:1930-10-19;1398>.

²² *Code penal*, https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000006070719/2024-09-16/.

W żadnym z analizowanych państw przepisy regulujące procedurę karną nie wskazują odrębnie przestępstw przeciwko żołnierzom, funkcjonariuszom policji i straży granicznej lub ogólnej kategorii funkcjonariuszy publicznych jako podlegających procedurze przyspieszonej. Możliwość zastosowania takiej procedury wynika z ogólnych przepisów regulujących procedurę karną.

IV. Podmioty, na które oddziałuje projekt

Projekt ustawy może oddziaływać na:

- a) żołnierzy²³, funkcjonariuszy Policji²⁴, funkcjonariuszy Straży Granicznej²⁵ – potencjalne zwiększenie ochrony prawnej przed działaniami opisanymi odpowiednio w art. 222 (naruszenie nietykalności cielesnej), art. 223 (czynna napaść) oraz 226 (znieważenie) ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny²⁶ podczas lub w związku z pełnieniem przez nich obowiązków służbowych,
- b) potencjalnych sprawców czynów zabronionych opisanych w art. 222, 223 oraz 226 ustawy – Kodeks karny wymierzonych względem odpowiednio żołnierzy, funkcjonariuszy Policji lub funkcjonariuszy Straży Granicznej podczas lub w związku z pełnieniem przez nich obowiązków służbowych – potencjalna możliwości szybszego osądzenia i skazania z związku z popełnionymi czynami zabronionymi (art. 222, 223 oraz 226 ustawy – Kodeks karny) oraz poniesienia z tego tytułu surowszej kary (art. 222 oraz 226 ustawy – Kodeks karny),
- c) funkcjonariuszy Policji (w określonych przypadkach – możliwość wnioskowania do sądu o rozpoznanie w trybie przyspieszonym spraw dotyczących czynów opisanych w art. 222, 223 oraz 226 ustawy – Kodeks karny wymierzonych w żołnierzy, funkcjonariuszy Policji lub funkcjonariuszy Straży Granicznej),
- d) sędziów sądów rejonowych orzekających w sprawach karnych (możliwość rozpoznania w trybie postępowania przyspieszonego również spraw dotyczących czynów zabronionych opisanych w art. 222, 223 oraz 226 ustawy – Kodeks karny

²³ Według danych Ministerstwa Obrony Narodowej żołnierzy Wojska Polskiego jest prawie 200 000 (28.06.2024) źródło: <https://defence24.pl/sily-zbrojne/polska-armia-coraz-liczniejsza-nowe-dane-news-defence24> [23.08.2024 r.].

²⁴ W Polsce jest zatrudnionych 96 698 (stan na 31.12.2023) funkcjonariuszy Policji źródło: <https://gazeta.policja.pl/997/archiwum-1/2024/numer-39-032024-r/243108,Raport-o-stanie-kadrowym-w-Policji.html> [23.08.2024 r.].

²⁵ Według danych przedstawionych przez Komendę Główną Straży Granicznej (08.03.2024) w formacji służy (pracuje) prawie 15 000 funkcjonariuszy źródło: <https://www.gov.pl/web/mswia/sluzby-podlegle-mswia-to-prawie-26-tys-funkcjonariuszek-oraz-ponad-21-tys-kobiet-na-stanowiskach-cywilnych> [23.08.2024 r.].

²⁶ Dz. U. z 2024 r. poz. 17, ze zm.

popętnionych względem odpowiednio żołnierzy, funkcjonariuszy Policji lub funkcjonariuszy Straży Granicznej podczas lub w związku z pełnieniem obowiązków służbowych; możliwość orzeczenia surowszej kary wobec sprawców czynów opisanych w art. 222 oraz 226 ustawy – Kodeks karny popętnionych względem odpowiednio żołnierzy, funkcjonariuszy Policji lub funkcjonariuszy Straży Granicznej podczas lub w związku z pełnieniem obowiązków służbowych).

V. Informacje o zakresie, czasie trwania i wynikach konsultacji

Uzasadnienie projektu nie wskazuje, że był on poddany konsultacjom. Zgodnie z informacjami z Systemu Informacyjnego Sejmu w dniu 23 sierpnia 2024 r. projekt został skierowany do konsultacji w trybie art. 34 ust. 3 Regulaminu Sejmu (SN, KRS, PG, KRRP, NRA, RDS i Lewiatan).

Sąd Najwyższy wskazał, że w projekcie zmodyfikowanych sankcji ustawowych za czyny opisane w art. 222 i 226 k.k. brak jest konsekwencji projektodawców, ponieważ w żaden sposób nie zostały one wyjaśnione w opiniowanym projekcie. W przypadku czynu opisanego w art. 222 k.k. proponuje się podwyższenie maksymalnego ustawowego zagrożenia z lat 3 do lat 5, a w przypadku czynu z art. 226 k.k. z roku do 5 lat. Biorąc pod uwagę świadome zróżnicowanie obowiązującej sankcji ustawowej związane z innym ciężarem gatunkowym wskazanych powyżej czynów i ich społeczną szkodliwością, zrównywa nie go w projekcie, bez żadnego uzasadnienia, nie zasługuje na pozytywną ocenę. Podkreślono też, że w projekcie nie zostały wyjaśnione powody podwyższenia maksymalnego ustawowego zagrożenia z lat 3 do lat 5, a w przypadku czynu z art. 226 k.k. z roku do 5 lat. Sąd Najwyższy dodał, że projektodawca nakazał do spraw o czyny z art. 222, 223 oraz 226 k.k. stosować większość przepisów o postępowaniu przyspieszonym w odpowiedni sposób. Proponowane w projekcie dodanie art. 517k k.p.k. rodzi wątpliwość dotyczącą relacji tego przepisu do innych unormowań zawartych w rozdziale 54a k.p.k. Jak się wydaje, intencją projektodawców było sformułowanie przepisu, który miałby charakter *lex specialis* do unormowań dotyczących postępowania przyspieszonego. Przy takim jednak założeniu krytycznie należy ocenić posłużenie się w art. 517k § 1 k.p.k. konstrukcją odpowiedniego stosowania przepisów art. 517a-517f, art. 517ga-517h i art. 517j k.p.k. Przepisy te bowiem znajdować będą w odniesieniu do postępowań o czyny z art. 222, 223 oraz 226 k.k. zastosowanie wprost (z modyfikacją przewidzianą w art. 517k § 2 k.p.k.), a nie odpowiednio, a jedyna różnica polegać będzie na

wyłączeniu stosowania art. 517g i 517i k.p.k. W takim stanie rzeczy należało więc po prostu wyłączyć zastosowanie tych ostatnich przepisów w odpowiednich normach zakodowanych w rozdziale 54a k.p.k., a nie tworzyć osobny przepis, który generuje zbędne wątpliwości interpretacyjne.

Sąd Najwyższy wskazuje, że nie jest trafne przewidziane w projekcie – w sprawach o czyny z art. 222, 223 oraz 226 k.k. popełnione na szkodę żołnierza oraz funkcjonariuszy Policji i Straży Granicznej – samo wyłączenie stosowania przepisów art. 517g i 517i k.p.k. zakładających możliwość przekazania sprawy prokuratorowi do jej przeprowadzenia na zasadach ogólnych w sytuacji, gdy obiektywne okoliczności związane z dowodzeniem uniemożliwiają rozpoznanie sprawy w terminach właściwych dla postępowania przyspieszonego (art. 517f § 1 k.p.k.). Jeśli bowiem zajdą takie obiektywne okoliczności uniemożliwiające przeprowadzenie sprawy w trybie przyspieszonym (np. konieczność badania poczytalności oskarżonego), to sąd nie będzie miał możliwości przekazania sprawy do rozpoznania na zasadach ogólnych, a zarazem nie będzie miał możliwości jej zakończenia zgodnie z art. 517f § 1 k.p.k. Nie zmieni to jednak prostego faktu, że sprawa i tak nie zakończy się w terminach właściwych dla postępowania przyspieszonego. Jedyne *novum* będzie polegało na tym, że nastąpi to, jak się wydaje, w trybie przyspieszonym i z naruszeniem przepisu z art. 517f § 1 k.p.k., którego dyspozycji sąd obiektywnie nie będzie w stanie dochować.

Podsumowując, Sąd Najwyższy stwierdza, że proponowane w opiniowanym projekcie zmiany, zarówno z perspektywy ich uzasadnienia, jak i konstrukcji, budzą pewne wątpliwości, które powinny zostać rozważone na dalszych etapach procesu legislacyjnego.

VI. Wpływ na sektor finansów publicznych

Projekt ustawy nie powinien wywoływać skutków finansowych dla budżetu państwa oraz budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

Generalnie wydłużenie kary pozbawienia wolności może powodować negatywne konsekwencje finansowe dla budżetu państwa, bowiem wysokie są koszty miesięcznego utrzymania więźnia. Jednak projekt ustawy przewiduje podwyższenie kary dla stosunkowo niewielkiej liczby potencjalnych sprawców. Dotyczy to wyłącznie czynów zabronionych polegających na naruszeniu nietykalności cielesnej lub znieważeniu podmiotów wykonujących konkretne zawody podczas lub w związku

z pełnieniem obowiązków służbowych. Co więcej, projekt ustawy ustala jedynie maksymalny wymiar kary możliwej do orzeczenia przez sąd (do 5 lat pozbawienia wolności). Nie jest możliwe przypuszczalne określenie kar, jakie sąd będzie faktycznie orzekać w indywidualnych sprawach. Sąd wymierza karę za konkretny czyn zabroniony według swojego uznania, kierując się granicami ustawowego zagrożenia, ogólnymi zasadami wymiaru kary oraz dyrektywami jej wymiaru. Ponadto w zamyśle projektodawców planowana ustawa powinna spełniać przede wszystkim funkcję prewencyjną (odstraszącą) potencjalnych sprawców czynów zabronionych opisanych w art. 222 oraz 226 ustawy – Kodeks karny. Może to w jakimś stopniu przyczynić się do zmniejszenia popełniania tego rodzaju czynów zabronionych, a w konsekwencji orzekanych kar bezwzględnego pozbawienia wolności.

VII. Wpływ na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość oraz na rodzinę, obywateli i gospodarstwa domowe

Projekt ustawy nie będzie miał wpływu na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym na funkcjonowanie przedsiębiorstw. W szczególności projekt ustawy nie określa zasad podejmowania, wykonywania lub zakończenia działalności gospodarczej. Projektowane regulacje również nie będą miały wpływu na rozwój regionalny.

Projekt ustawy nie powinien w sposób bezpośredni oddziaływać na rodzinę, obywateli oraz gospodarstwa domowe. Natomiast w sposób pośredni projekt może przyczynić się do zwiększenia bezpieczeństwa państwa i jego obywateli. Potencjalna możliwości poniesienia surowszej kary, a zwłaszcza szybszego osądzenia, skazania sprawcy czynu zabronionego, a w konsekwencji wykonania kary (nieuchronności kary) może wzmacniać prewencyjną funkcję prawa, tj. pozytywnie wpływać na obniżenie częstotliwości popełnienia czynów zabronionych opisanych w art. 222, 223 oraz 226 ustawy – Kodeks karny względem odpowiednio żołnierzy, funkcjonariuszy Policji lub funkcjonariuszy Straży Granicznej. Przyjmuje się bowiem, że w duchu teorii ekonomicznej analizy prawa karnego sprawca jest osobą racjonalną i popełni przestępstwo wówczas, gdy jego zdaniem zyski wynikające z przestępstwa są znacznie wyższe niż negatywne konsekwencje popełnienia czynu. Po stronie strat stawia się karę. Przy czym surowość kary nie jest jedynym czynnikiem brany tu pod uwagę, ale też poziom wykrywalności sprawcy, prawdopodobieństwo szybkiego wydania wyroku skazującego i wykonania kary. Wszystkie te elementy mają swoje

znaczenie w odstraszeniu od łamania prawa. Niemniejsze znaczenie mają również działania edukacyjne, wychowanie i kształtowanie świadomości prawnej społeczeństwa.

Potencjalna możliwość poniesienia surowszej kary oraz szybszego osądzenia i skazania sprawcy czynu zabronionego, a w konsekwencji wykonania kary (nieuchronność kary) może też potencjalnie przyczyniać się do zwiększenia ochrony prawnej żołnierzy, funkcjonariuszy Policji lub funkcjonariuszy Straży Granicznej przed działaniami opisanymi odpowiednio w art. 222, 223 oraz 226 ustawy – Kodeks karny podczas lub w związku z wykonywanymi przez nich obowiązkami służbowymi. Ochrona prawna jest jednym z elementów zapewnienia bezpieczeństwa żołnierzom, funkcjonariuszom Policji i funkcjonariuszom Straży Granicznej (ochronie prawnej towarzyszyć musi wsparcie techniczne, logistyczne, szkoleniowe, medyczne itd.). Skuteczniejsze zwalczanie (zapobieganie) przestępczości przeciwko żołnierzom i funkcjonariuszom może w konsekwencji pozytywnie wpływać na lepszą jakość pracy tych podmiotów w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa państwa i jego obywateli. Szybkie osądzenie i skazanie sprawcy czynu zabronionego (szybkie reagowanie wymiaru sprawiedliwości) wymierzonego przeciwko żołnierzom, funkcjonariuszom Policji lub funkcjonariuszom Straży Granicznej stanowić też może wyraz symbolicznego podkreślenia przez państwo rangi (ważności) działań tych podmiotów dla bezpieczeństwa tego państwa i jego obywateli. Może to w konsekwencji przyczyniać się do kształtowania świadomości społecznej w zakresie znaczenia tych zawodów dla prawidłowego funkcjonowania państwa i społeczeństwa.

Projekt może mieć pewien wpływ na uprawnienia procesowe sprawców czynów opisanych w art. 222, 223 oraz 226 ustawy – Kodeks karny wymierzonych względem odpowiednio żołnierzy, funkcjonariuszy Policji lub funkcjonariuszy Straży Granicznej. W trybie przyspieszonym rozpoznania sprawy przez sąd oskarżony posiada mniej gwarancji procesowych, niż ma to miejsce w trybie uproszczonym, a zwłaszcza w trybie zwykłym. Ważne jest zatem, aby do trybu przyspieszonego trafiały jedynie sprawy, w których obniżenie standardu gwarancji procesowych oskarżonego da się usprawiedliwić potrzebą usprawnienia i przyspieszenia procesu. Projektodawca tłumaczy, że proponowane poszerzenie zakresu spraw, które mogłyby być rozpoznane w trybie przyspieszonym uzasadnione jest potrzebą „szybkiej reakcji na czynną napaść, znieważanie oraz naruszanie nietykalności cielesnej żołnierza, funkcjonariusza Policji lub funkcjonariusza Straży Granicznej w związku

z wykonywaniem przez niego czynności lub zadań służbowych, co w ocenie wnioskodawców projektu stanowi szczególnie uciążliwy czyn zabroniony. Postępowanie przyspieszone jest uzasadnione także ze względu na określone cechy sprawców, które mogą utrudniać procedowanie w trybie zwykłym". Projektodawca wskazuje też na coraz częściej obserwowane przypadki nie tylko ataków słownych, ale też czynnej napaści na żołnierzy i funkcjonariuszy.

VIII. Zmiana obciążeń regulacyjnych (w tym obowiązków informacyjnych) wynikających z projektu

Brak informacji w uzasadnieniu projektu o ewentualnej konieczności zmian innych ustaw.

IX. Wpływ na rynek pracy

Projekt ustawy nie będzie oddziaływać na rynek pracy.

X. Wpływ na pozostałe obszary

Projekt nie powinien wpływać na pozostałe obszary gospodarki lub życia społecznego.

Wydaje się, że projektowane regulacje nie spowodują istotnego wzrostu liczby spraw kierowanych do rozpoznania w trybie przyspieszonym. Nie powinny zatem nadmiernie obciążyć pracy sądów. Projekt zakłada jedynie możliwość rozpoznania w trybie postępowania przyspieszonego czynów zabronionych opisanych w art. 222, 223 oraz 226 ustawy – Kodeks karny popełnionych względem konkretnych grup zawodowych (żołnierzy, funkcjonariuszy Policji lub funkcjonariuszy Straży Granicznej). Można założyć, że spraw takich będzie stosunkowo niedużo.

XI. Planowane wykonanie przepisów aktu prawnego

Zgodnie z art. 4 projektu ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

XII. W jaki sposób i kiedy nastąpi ewaluacja projektu oraz jakie mierniki zostaną zastosowane?

Ani projekt, ani uzasadnienie nie wskazują na jego planowaną ewaluację.

Autorzy:

Andrzej Sakowicz (pkt I, II, V, VIII, XI- XII)

ekspert ds. legislacji

w Biurze Ekspertyz

i Oceny Skutków Regulacji

dr Danuta Adamiec, Justyna Branna

Kaja Krawczyk, Daniela Kupis

specjaliści w Wydziale Oceny Skutków Regulacji

w Biurze Ekspertyz

i Oceny Skutków Regulacji

dr Kamila Sobieraj (pkt IV, VI, VII, IX, X)

specjalista ds. systemu gospodarczego

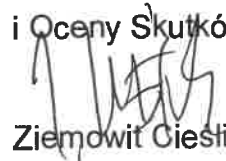
w Biurze Ekspertyz

i Oceny Skutków Regulacji

Akceptował:

Wicedyrektor Biura Ekspertyz

i Oceny Skutków Regulacji



Ziemowit Cieślak