



SĄD NAJWYŻSZY

Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego

Do druku nr 830

Warszawa, 28 listopada 2024 r.

BSA II.021.89.2024

Pan

Dariusz Salamończyk

Zastępca Szefa Kancelarii Sejmu

DS. 1801. 500. 2024
6.12. 2024

Szanowny Panie Ministrze,

w odpowiedzi na pismo z dnia 5 listopada 2024 r., znak: SP5-WP.020.267.5.2024, mając na uwadze treść art. 1 pkt 4 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (tekst jednolity: Dz.U. z 2024 r. poz. 622), w załączeniu uprzejmie przesyłam uwagi Sądu Najwyższego do **poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny.**

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L.dz. SP5-WP.020.267.5.2024

Data wpływu 09.12.2024

Z poważaniem,

dr hab. Małgorzata Manowska
/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/



BSA II.021.89.2024

Opinia o poselskim projekcie ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny

Niniejsza opinia dotyczy poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny, który został przesłany Pierwszemu Prezesowi SN przy piśmie Zastępcy Szefa Kancelarii Sejmu z dnia 5 listopada 2024 r., nr SPS-WP.020.267.5.2024.

1. Projekt przewiduje wprowadzenie do kodeksu karnego:

1) nowego typu przestępstwa spowodowania śmierci człowieka w ruchu lądowym, wodnym lub powietrznym (proj. art. 173a);

2) nowej okoliczności w postaci kierowania pojazdem bez wymaganych uprawnień albo pomimo cofnięcia uprawnień jako:

a) obciążającej, w wypadku popełnienia niektórych przestępstw przeciwko bezpieczeństwu w ruchu lądowym, wodnym lub powietrznym (proj. art. 178 § 1);

b) stanowiącej znamiona przestępstwa prowadzenia pojazdu w stanie nietrzeźwości lub pod wpływem środka odurzającego (proj. art. 178a § 1 i 4);

c) powodującej obligatoryjne orzeczenie przepadku pojazdu mechanicznego w ruchu lądowym (proj. art. 178a § 6).

2. Wyjściowe znaczenie dla oceny projektowanej regulacji powinna mieć analiza przesłanek podjęcia decyzji o przygotowaniu projektu ustawy i uzasadnienie zawartych w tym projekcie rozwiązań.

1) Metodykę podejmowania decyzji o przygotowaniu projektu aktu normatywnego reguluje § 1 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej (Dz.U. 2016, poz. 238 t.j., cyt. dalej jako z.t.p.). Przepis ten zawiera usystematyzowany zbiór zasad dotyczących sposobów prowadzenia prac legislacyjnych. W myśl tej regulacji jednym z etapów poprzedzających podjęcie decyzji o przygotowaniu projektu ustawy jest przeprowadzenie analizy aktualnego stanu prawnego. Jak podkreśla się w literaturze, należy wówczas zapoznać się nie tylko ze wszystkimi obowiązującymi w danej dziedzinie regulacjami prawnymi i opisać je, ale również uwzględnić projektowane regulacje (G. Wierczyński, Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz, WK 2015, komentarz do § 1, teza 6). Wymóg ten nie został zrealizowany w przedstawionym do zaopiniowania projekcie. Chociaż częściowo zbieżnie zakresowo do projektowanej zmiany art. 178a § 1 k.k. regulacje obowiązują na gruncie Kodeksu karnego (art. 244 k.k. i art. 180a k.k.) i Kodeksu wykroczeń (art. 94 § 1 k.w.), to fakt ten w żaden sposób nie został poddany analizie przez projektodawców. Nie rozważono również konieczności

wprowadzenia projektowanych zmian z perspektywy realizacji znamion przestępstw zabójstwa - art. 148 k.k. (zob. wyrok Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu z dnia 19 grudnia 2017 r., II AKA 281/17, Lex nr 2491410).

2) Zgłoszona propozycja brzmienia przepisów zawartych w art. 173a k.k., art. 178 k.k. i art. 178a k.k. w sposób istotny zmienia obowiązujące obecnie regulacje i w związku z tym powinna być wnikliwie i przekonująco umotywowana.

Z treści § 28 z.t.p. wynika, że powody kryminalizacji muszą być poważnie uzasadnione, a ocenę celowości kryminalizacji musi poprzedzać rozważenie wprowadzenia regulacji o charakterze administracyjnoprawnym (np. w postaci kar pieniężnych bądź porządkowych), a nawet cywilnoprawnym (zob. J. K. Warylewski [w:] T. Bąkowski i in., *Zasady techniki prawodawczej. Komentarz*, Wydawnictwo ABC 2003), a zatem należy rozważyć, czy sięgnięcie po sankcje karne jest zasadne, patrząc z perspektywy zasady *ultima ratio* prawa karnego. Tymczasem, jak wskazują projektodawcy „jako alternatywę rozważano brak rozwiązań legislacyjnych, jednak oczekiwanie społeczne skłoniło projektodawców do podjęcia prac nad zmianami, które wypełnią istotną lukę w prawie karnym”.

Ponadto, zarówno przed podjęciem decyzji o modyfikacji penalizacji, jak i decydując się na poszerzenie katalogu zachowań karalnych, projektodawca powinien przeprowadzić szeroko zakrojone badania orzecznictwa sądów powszechnych, a następnie dokonać bilansu przesłanek mających uzasadniać zarówno modyfikację penalizacji (w przypadku projektowanych art. 178 k.k. i art. 178a k.k.), jak i objęcie zakresem kryminalizacji zachowań dotychczas niepenalizowanych (projektowany art. 173a k.k.). Jak wynika z analizy uzasadnienia do projektu ustawy, na potrzeby opiniowanego projektu nie zostały przeprowadzone ani badania orzecznictwa sądów powszechnych ani opisany powyżej bilans przesłanek. Natomiast projektodawca argumentuje zajęte przez siebie stanowisko wyłącznie tym, że „w ostatnim czasie opinię publiczną mocno zbulwersowały wypadki drogowe, do których doprowadzili kierowcy w stanie nietrzeźwości czy odurzenia środkami psychoaktywnymi, a którzy to łamiąc zasady ruchu drogowego dotyczące ograniczeń prędkości przyczynili się do śmierci innych osób” (str. 1), przy czym „w 2022 roku, według danych Eurostatu, w wyniku wypadków drogowych, w tym spowodowanych przez pijanych kierowców śmierć poniosło w Polsce 1896 osób”.

Żaden z powyższych motywów nie jest na tyle konkretnie sformułowany, aby można było się merytorycznie odnieść się do niego jako do argumentu przemawiającego za wprowadzeniem do porządku prawnego proponowanych zmian. Projektodawca uzasadnia je w większym stopniu oczekiwaniami społecznymi w tym zakresie (str.1 uzasadnienia), ograniczając się do argumentów ogólnikowych a miejscami wręcz populistycznych. W szczególności nie sposób zaaprobować supozycji, że o tak zasadniczych zmianach powinien przesądzać fakt że „opinia publiczna oczekuje w tym względzie działań konkretnych, zmierzających do wyłączenia z przestrzeni publicznej osób, które łamią przepisy ruchu drogowego nie licząc się z żadnymi konsekwencjami” (s. 1).

Wskazane braki stanowią przykład naruszenia zasad racjonalnej legislacji, w poważnym stopniu utrudniając dokonanie oceny projektu, poddając w wątpliwość zasadność wprowadzenia projektowanych zmian do porządku prawnego.

3. Uwagi szczegółowe:

1) Błędne jest posłużenie się w projektowanych przepisach, z wyjątkiem projektowanego art. 178a § 4 k.k., alternatywnie określeniami „bez posiadania uprawnień” i „pomimo cofnięcia uprawnień do kierowania pojazdem”, bowiem cofnięcie uprawnień oznacza odebranie przyznanych uprawnień do kierowania pojazdami (R. A. Stefański, Wykroczenia drogowe. Komentarz, Warszawa 2011, s. 492). Zatem drugie określenie jest skonsumowane przez pierwsze.

2) Jeśli chodzi proj. art. 173a k.k., to - zgodnie z intencją projektodawców - ma stanowić typ przestępstwa tzw. „zabójstwa drogowego” i może być popełniony umyślnie. Z treści projektowanego przepisu wcale nie wynika, że - jak chcą tego projektodawcy - można przyjąć umyślne działanie sprawcy tylko z tego powodu, że „kierował pojazdem w stanie nietrzeźwym lub będąc odurzonym i było mu obojętne czy inni uczestnicy ruchu przeżyją jego jazdę w takim stanie”. Należy rozumieć, że w zdaniu tym projektodawcy mieli na myśli stan nietrzeźwości oraz stan pod wpływem środka odurzającego, bo takie terminy zawiera projektowany przepis. Projektodawcy w uzasadnieniu nie wymieniają jako takiej podstawy prowadzenia pojazdu bez posiadania uprawnień lub pomimo cofnięcia uprawnień do kierowania pojazdem, mimo że zwrot ten jest także znamieniem tego przestępstwa. Ponadto, użyte w proj. art. 173a *in principio* k.k. sformułowanie: „nie licząc się ze skutkami swojego czynu” sugeruje, że w grę ma wchodzić zamiar ewentualny, co potwierdza podkreślenie w uzasadnieniu projektu, że sprawcy było obojętne czy uczestnicy przeżyją. Tymczasem do wyczerpania znamion projektowanego przestępstwa dojdzie wówczas, gdy na podstawie zebranych dowodów będzie można przyjąć, że sprawca chciał spowodować śmierć człowieka (zamiar bezpośredni) lub przewidywał taką możliwość i na to się godził (zamiar ewentualny). Jeżeli w konkretnej sprawie zostanie sprawcy udowodniony taki zamiar, to jego zachowanie wyczerpie znamiona zabójstwa (art. 148 § 1 k.k.), także wówczas gdy zaistnieją inne naruszenia przepisów ruchu drogowego. Z tego też powodu wprowadzenie tego przepisu jest zbędne.

Niezależnie od tej zasadniczej uwagi, treść projektowanego przepisu rodzi też zastrzeżenia do jego pkt 3. Wynika z niego, że przyczyną spowodowania śmierci człowieka ma być prowadzenie pojazdu bez posiadania uprawnień albo pomimo cofnięcia uprawnień do kierowania pojazdem, na co wskazuje użyty w nim zwrot „w wyniku”. Jest to sformułowanie błędne, gdyż samo prowadzenie pojazdu bez posiadania uprawnień albo pomimo ich cofnięcia nie pozostaje w związku przyczynowym ze skutkiem. Może taki związek zachodzić w razie naruszenia innej zasady bezpieczeństwa w ruchu, która pozostaje w związku ze skutkiem (R. A. Stefański [w:] System Prawa Karnego. Przesłpstwa przeciwko państwu i dobrom zbiorowym, red. L. Gardocki, t. 8, Warszawa 2018, s. 369); jej naruszenie może wynikać z nieposiadania uprawnień do prowadzenia pojazdów. Trafnie w literaturze zauważa się, że zakres zasad bezpieczeństwa w ruchu, których naruszenie jest niezbędne dla bytu przestępstw drogowych, nie jest nieograniczony, a wyznaczony jest wymaganiem związku przyczynowego, który musi zachodzić między naruszeniem zasady a skutkiem (J. Kochanowski, Przesłpstwa i wykroczenia drogowe. Komentarz, Warszawa 1991, s. 196).

Ponadto przepis ten został niewłaściwie ulokowany pomiędzy art. 173 i art. 174 k.k., które typizują powszechne zagrożenie bezpieczeństwa ruchu lądowego, wodnego i powietrznego, a proj. art. 173a k.k. stwarza zagrożenie indywidualne.

3) Posłużenie się przez projektodawcę w art. 173a k.k. określeniem „nie licząc się ze skutkami swojego czynu” budzi zastrzeżenia także w kontekście wymogów wynikających z zasady zawartej w § 6 z.t.p. (wskazującym, że przepisy ustawy redaguje się tak, aby jednoznacznie (precyzyjnie) i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy). Sformułowanie „nie licząc się ze skutkami swojego czynu” jest niejasne i może budzić wątpliwości interpretacyjne, jako że nie koresponduje ono z nomenklaturą funkcjonującą w porządku prawnym, a odnoszącą się do określenia znamienia strony podmiotowej zdefiniowanego w art. 9 § 1 k.k.

4) Dodany do proj. art. 178 § 1 k.k. zwrot: „kierując pojazdem bez wymaganych uprawnień albo pomimo cofnięcia uprawnień” jako stanowiący ustawową okoliczność obciążającą pozostaje w rażącej dysproporcji z następstwami, jakie pociąga za sobą w zakresie obostrzenia kary. Tym samym pozostaje w sprzeczności z zasadą proporcjonalności. Jak podkreśla Trybunał Konstytucyjny, zasada proporcjonalności jest elementem składowym zasady państwa prawnego. Państwo prawne opiera się na założeniu racjonalności prawodawcy, a warunkiem koniecznym realizacji tego założenia jest przestrzeganie proporcjonalności w procesie stanowienia prawa. Kładzie ona szczególny nacisk na adekwatność celu i środka użytego do jego osiągnięcia (orzeczenie TK z dnia 31 stycznia 1996 r., K 9/95, OTK 1996, nr 1, poz. 2). „Zasada proporcjonalności stawia przed ustawodawcą – na co zwrócił uwagę Trybunał Konstytucyjny - z jednej strony, (...) wymóg stwierdzenia rzeczywistej potrzeby dokonania w danym stanie faktycznym ingerencji w zakres praw 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 (...) Niezbędność w znaczeniu, jakie nadaje jej zasada proporcjonalności, wymaga jednak wykazania, iż osiągnięcie tych celów nie byłoby możliwe przy zastosowaniu innych, mniej uciążliwych dla jednostki środków” (wyrok TK z dnia 5 lutego 2008 r., K 34/06, OTK-A 2008, nr 1, poz. 2; wyrok TK z dnia 22 września 2005 r., Kp 1/05, OTK ZU, 2005, nr 8A, poz. 93). Oznacza to, że ustawodawca nie może ustanawiać ograniczeń przekraczających pewien stopień uciążliwości, a zwłaszcza proporcję między stopniem naruszenia uprawnień jednostki a rangą interesu publicznego, który ma w ten sposób podlegać ochronie (orzeczenie TK z dnia 9 stycznia 1996 r., K 18/95, OTK 1996, nr 1, poz. 1; orzeczenie TK z dnia 26 kwietnia 1995 r., K 11/94, OTK 1995 poz. 12; orzeczenie TK z dnia 17 października 1995 r., K 10/95, OTK 1995, nr 2, poz. 10).

Nie budzi wątpliwości, że prowadzenie pojazdu bez uprawnień stwarza zdecydowanie mniejsze zagrożenie dla ruchu drogowego niż jego prowadzenie w stanie nietrzeźwości lub pod wpływem środka odurzającego, bowiem osoba niemająca uprawnień do prowadzenia może niekiedy posiadać większe umiejętności praktyczne i teoretyczne niż osoba posiadająca

prawo jazdy. W związku z tym nie można generalizować, że taka osoba zawsze stwarza zagrożenie dla ruchu. Inaczej jest ze stanem nietrzeźwości lub stanem pod wpływem środka odurzającego, które zawsze zakłócają czynności psychomotoryczne kierującego pojazdem.

Niezależnie od powyższego, chyba niezamierzenie, projektodawcy zawęzili stosowanie całego proj. art. 178 § 1 k.k. do osoby prowadzącej pojazd. Dodany do tego przepisu zwrot: „kierując pojazdem bez wymaganych uprawnień albo pomimo cofnięcia uprawnień” został połączony z dalszą częścią przepisu funktorem zdaniowym „lub” stanowiący spójnik międzyzdaniowy alternatywy nierozłącznej, co oznacza, że słowa kierujący pojazdem odnoszą się do całej treści przepisu.

5) Naruszenie zasady proporcjonalności odnosi się także do proj. art. 178 § 3 k.k., tym bardziej że chodzi o przepadek pojazdu mechanicznego, który jest bardzo dolegliwym środkiem.

6) Zestawienie sankcji karnych przewidzianych przez projektodawcę w proponowanym art. 173a k.k. (dolna granica ustawowego zagrożenia wynosi 12 lat) i bezpośrednio wiążącym się z nim art. 178 § 1 k.k. (przewidującym obligatoryjne obostrzenie dolnej granicy zagrożenia o połowę, czyli w tym przypadku 18 lat pozbawienia wolności) prowadzi do wniosku, że projektowane rozwiązanie wprowadzałoby niespójność systemu prawa karnego, skoro proponuje się w tych przypadkach wyższą sankcję karną niż przewidziana za realizację znamion przestępstwa zabójstwa (art. 148 § 1 k.k. - przewiduje dolną granicę zagrożenia karą w wysokości 10 lat pozbawienia wolności).

7) Projektując art. 178a § 1 k.k. zapomniano o tym, że zachowanie takie jest stypizowane w art. 180a k.k., art. 244 k.k. oraz w art. 94 § 1 k.w., które to przepisy – przy założeniu wprowadzenia w życie projektowanej regulacji – powinny być uchylone lub znowelizowane.

8) Zmiana projektowanego art. 178a § 4 k.k. wiąże się z dodaniem do Kodeksu karnego projektowanego art. 173a k.k. i przy założeniu jego utrzymania nie nasuwa zastrzeżeń.

9) Projektowany art. 178a § 6 k.k. - z przyczyn podanych wyżej - narusza zasadę proporcjonalności, a także zasadę humanitaryzmu określoną w art. 3 k.k. i art. 3 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, według którego nikt nie będzie poddany torturom ani niehumanicznemu lub poniżającemu traktowaniu bądź karaniu. Zasada humanitaryzmu jest dyrektywą minimalizowania cierpień, dolegliwości i innych niedogodności zadawanych człowiekowi przy stosowaniu kar kryminalnych oraz ich wymierzania tylko wtedy i w takich granicach, w jakich jest to konieczne dla realizacji norm prawa karnego (postanowienie SN z dnia 19 października 2010 r., II KK 224/10, OSNwSK 2010, nr 1, poz. 1978). Stosowane kary i środki nie powinny być okrutne, poniżać karanego ani wyrządzać mu zbędnych dolegliwości (L. Gardocki, Prawo karne, Warszawa 2023, s. 201). Ponadto w myśl Konstytucji RP:

- przyrodzona i niezbywalna godność człowieka stanowi źródło wolności i praw człowieka i obywatela. Jest ona nienaruszalna, a jej poszanowanie i ochrona jest obowiązkiem władz publicznych (art. 30);

- nikt nie może być poddany torturom ani okrutnemu, niehumanicznemu lub poniżającemu traktowaniu i karaniu (art. 40);

- każdy pozbawiony wolności powinien być traktowany w sposób humanitarny (art. 41 ust. 4).

Przepadek pojazdu mechanicznego w tym wypadku pozostaje w sprzeczności z tymi zasadami przede wszystkim dlatego, że jest to środek niezwykle drastyczny, powodujący niekiedy utratę dorobku kilku lat całej rodziny; jego skutki dotyczą nie tylko sprawcę, ale w dużym stopniu i jego rodzinę (R. A. Stefański, Przepadek pojazdu mechanicznego a zasady proporcjonalności i humanitaryzmu [w:] *In dubio pro humanitate. W stulecie urodzin Profesora Mariana Cieślaka*, red. W. Cieślak, M. Romańczuk-Grącka, M. Kurzyński, Olsztyn 2023, s.382-383).

4. Mając powyższe argumenty na uwadze nie sposób pozytywnie zaopiniować cały projekt, który nie tylko narusza zasadę proporcjonalności i zasadę humanitaryzmu, ale jest także wadliwy pod względem legislacyjnym.