



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
VIII kadencja
Prezes Rady Ministrów
DSP.WPL.140.27.2018.WK

Warszawa, 6 lipca 2018 r.

Pan
Marek Kuchciński
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Marszałku,

przekazuję przyjęte przez **Radę Ministrów stanowisko** wobec poselskiego projektu ustawy

**- o zmianie ustawy - Kodeks karny oraz
niektórych innych ustaw (druk nr
2299).**

Jednocześnie informuję, że Rada Ministrów upoważniła Ministra Sprawiedliwości do reprezentowania Rządu w tej sprawie w toku prac parlamentarnych.

Z poważaniem,
(-) Mateusz Morawiecki

Stanowisko Rady Ministrów
do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz
niektórych innych ustaw
(druk sejmowy nr 2299)

1. Wprowadzenie.

Projektowana ustawa stanowić będzie, zdaniem autorów przedłożenia, wykonanie jeszcze nie w pełni zrealizowanych postanowień *Konwencji Rady Europy o zapobieganiu i przeciwdziałaniu przemocy domowej i przemocy wobec kobiet* poprzez wprowadzenie do polskiego porządku prawnego zasad ochrony ofiar przemocy ekonomicznej przewidzianych przez tę Konwencję.

Autorzy projektu proponują zatem odpowiednie zmiany w Kodeksie karnym. Zmiany te dokonane zostaną zarówno poprzez wprowadzenie definicji przemocy ekonomicznej w art. 115 tej ustawy, czyli w tzw. „słowniczku Kodeksu karnego”, jak również poprzez zamieszczenie przepisu penalizującego jej stosowanie.

Niezależnie od powyższego projektodawcy zdecydowali się również na nowe rozwiązania cywilnoprawne – w szczególności przewiduje się wprowadzenie w Kodeksie rodzinnym i opiekuńczym zakazu ograniczania dostępu do środków finansowych przez małżonków – oraz na rozwiązania mające na celu przeciwdziałanie zjawisku unikania wywiązywania się z obowiązku alimentacyjnego.

2. Szczegółowe omówienie postanowień projektu i ich ocena.

Porównując treść przedłożenia poselskiego z brzmieniem Konwencji nasuwają się istotne wątpliwości prawne. **Trzeba bowiem podnieść, że zgodnie z art. 3 Konwencji przemoc ekonomiczna to jedynie takiego rodzaju akty przemocy ze względu na pleć, które powodują lub mogą prowadzić do szkody ekonomicznej. Przedłożenie poselskie nie ogranicza się natomiast do przypadków znanych Konwencji, dokonuje natomiast ich szerokiego rozwinięcia.** Nie jest przy tym pewne czy przepis przewidziany przez projektodawców nie będzie obejmował oprócz zachowań nacechowanych jaskrawą patologią również zachowań zwyczajowo dopuszczalnych. Może tu chodzić np. o brak porozumienia między małżonkami w sprawie wspólnych wydatków, prowadzącego do subiektywnego odczucia przemocy ekonomicznej przez jednego z nich.

a. Omówienie i ocena postanowień z zakresu prawa karnego.

Analizę przedłożenia poselskiego zacząć należy od istotnej uwagi ogólnej. Projektodawcy wyszli bowiem z mylnego założenia, iż polski porządek prawny nie gwarantuje należytej ochrony ofiar przemocy ekonomicznej, którymi najczęściej bywają kobiety i dzieci, a co za tym idzie jest niezgodny z właściwymi postanowieniami Konwencji. W związku z powyższym oceniają oni obecny stan normatywny jako wymagający wprowadzenia

samodzielnie funkcjonującej definicji przemocy ekonomicznej oraz powiązanego z nią przepisu karnego, jak również innych zmian.

Trzeba natomiast zauważyć, że w obowiązującym stanie prawnym funkcjonują rozwiązania, które mogą być uznane za realizację postanowień Konwencji i zarazem środki ochrony przed negatywnymi zachowaniami, zdefiniowanymi w projekcie.

W polskim porządku prawnym funkcjonuje typ czynu zabronionego z art. 207 Kodeksu karnego, określający tzw. przestępstwo znęcania. Znęcanie nad inną osobą może mieć charakter fizyczny, ale i psychiczny. Zgodnie z niezmiennymi od lat poglądami doktryny i orzecznictwa, można wśród zachowań mających charakter dręczenia psychicznego wskazać również te, które projektodawcy zawarli w swojej definicji przemocy ekonomicznej. *Znęcanie psychiczne polega na zadawaniu cierpień psychicznych ofiary, przykładowo przez obrażanie, poniżanie, wyszydzanie, straszenie, emocjonalne odrzucanie, niewpuszczanie do domu, odmawianie zaspokajania podstawowych potrzeb* (zob. A. Muszyńska. Komentarz do art. 207 k.k. LEX 2014). Również i w innym komentarzu do przepisu art. 207 Kodeksu karnego można znaleźć podobny katalog przypadków, świadczących o zadawaniu dotkliwych cierpień psychicznych, również na płaszczyźnie ekonomicznej. *Znęcanie psychiczne to powodowanie dyskomfortu psychicznego u ofiary, wzbudzanie u niej poczucia zagrożenia, niepokoju, obawy o własny los i własne mienie, straszenie, grożenie, używanie inwektyw, uprzykrzanie jej życia, robienie jej na złość. Znęcaniem psychicznym będzie zabieranie emerytury osobie starszej i pozbawienie jej pewnej samodzielności, odmowa wydania takich pieniędzy na żądanie* (zob. J. Lachowski. Komentarz do art. 207 k.k. LEX 2016).

Przemoc ekonomiczna mieści się również w innych znamionach strony przedmiotowej tego typu czynu zabronionego i może wynikać ze stosunku zależności pomiędzy sprawcą a ofiarą. Podkreślił to Sąd Najwyższy w swojej uchwale z dnia 9 czerwca 1976 r., VI KZP 13/75 (OSNKW 1976, nr 7-8, poz. 86), wskazując, iż *pozostawanie w stałym lub przemijającym stosunku zależności od sprawcy oznacza, że pokrzywdzony nie jest zdolny z własnej woli przeciwstawić się znęcaniu i znosi je z obawy przed pogorszeniem swoich dotychczasowych warunków życiowych (np. utrata pracy, środków utrzymania lub mieszkania, rozłąka lub zerwanie współżycia ze sprawcą). Stosunek zależności może istnieć z mocy prawa, umowy, może także wynikać z sytuacji faktycznej, stwarzającej dla sprawcy sposobność znęcania się przy wykorzystywaniu przewagi nad ofiarą, jaką daje łącząca ich więź materialna, osobista lub uczuciowa*.

Jest zatem niecelowe wprowadzenie osobnego typu czynu zabronionego polegającego na stosowaniu przemocy ekonomicznej, skoro zachowania ujęte w definicji tejsze mieszczą się w ramach znamion obowiązującego już przepisu art. 207 Kodeksu karnego, mającego ugruntowaną wykładnię i niebudzącego wątpliwości interpretacyjnych.

b. Omówienie i ocena postanowień z zakresu prawa cywilnego.

Należy stwierdzić, że wątpliwa jest celowość projektowanej zmiany odnoszącej się do art. 27 Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego. Postanowienie to w obecnym brzmieniu przewiduje, że oboje małżonkowie obowiązani są, każdy według swych sił oraz swych możliwości zarobkowych i majątkowych, przyczyniać się do zaspokajania potrzeb rodziny,

którą przez swój związek założyli. Zadośćuczynienie temu obowiązкови może polegać także, w całości lub w części, na osobistych staraniach o wychowanie dzieci i na pracy we wspólnym gospodarstwie domowym.

Przepis ten jest przepisem bezwzględnie obowiązującym. Umowa między małżonkami naruszająca jego treść jest nieważna (art. 58 § 1 Kodeksu cywilnego). Małżonkowie jednak mogą zawrzeć ważne porozumienie wzajemne, konkretyzujące ich obowiązki w ramach określonych tym przepisem, w szczególności w razie zerwania wspólnego pożycia (do czasu, gdy jedno z nich zasadnie nie zażąda ponownego nawiązania pożycia). W celu ustalenia zakresu obowiązku małżonków, o którym mowa w art. 27 Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego, właściwa jest reguła, według której stopa życiowa wszystkich członków rodziny powinna być w zasadzie równa. Na podstawie art. 27 Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego jedno z małżonków może dochodzić od współmałżonka środków utrzymania w zakresie odpowiadającym obowiązkowi przyczyniania się przez niego do zaspokajania potrzeb rodziny. Dochodzenie tych roszczeń odbywa się tak jak dochodzenie roszczeń alimentacyjnych na rzecz osób uprawnionych.

Należy wskazać, że prawa i obowiązków małżonków normują również art. 28, art. 28¹, art. 30 § 2, art. 34¹, art. 36, art. 36¹, art. 37, art. 40 Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego w zakresie stosunków majątkowych pomiędzy małżonkami, sprawowania przez nich zarządu majątkiem wspólnym, wzajemnych roszczeń na wypadek, gdyby nie mogli osiągnąć porozumienia w tych kwestiach oraz w sytuacji, gdy jeden z małżonków nie spełnia ciężącego na nim obowiązku przyczyniania się do zaspokajania potrzeb rodziny.

Ocenić zatem należy, że powołane wyżej obowiązujące przepisy przewidują skuteczną ochronę jednego z małżonków, w sytuacji gdy drugi z nich wykorzystuje swą dominującą pozycję zarobkową lub majątkową, nie wywiązując się z obowiązku współdziałania dla dobra rodziny i zaspokajania jej potrzeb.

Jeśli chodzi o projektowaną zmianę art. 831 § 1 pkt 1 oraz pkt 6 Kodeksu postępowania cywilnego przypomnieć należy, że w obecnym stanie prawnym wymienione przepisy stanowią, że nie podlegają egzekucji sumy i świadczenia w naturze wyasygnowane na pokrycie wydatków lub wyjazdów w sprawach służbowych oraz świadczenia z pomocy społecznej w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej.

Art. 831 Kodeksu postępowania cywilnego wyłącza spod egzekucji sumy, świadczenia, prawa i wierzytelności, które mają specjalne przeznaczenie lub swoisty charakter. Stwierdzić należy, że sumy i świadczenia wymienione w art. 831 pkt 1 § 1 Kodeksu postępowania cywilnego nie stanowią dochodu dłużnika, lecz mają charakter rekompensaty za poniesione przez dłużnika wydatki związane z obowiązkami służbowymi, do których należy zaliczyć wydatki związane z podróżą lub delegacją służbową, przeniesieniem służbowym, dojazdami do pracy itp., nie stanowią więc wynagrodzenia za pracę, dochodu dłużnika. Przyczyną wprowadzenia wyżej wymienionego ograniczenia egzekucji jest umożliwienie dłużnikowi wykonania zadań służbowych. Sumy i świadczenia w naturze są bowiem przyznawane w celu pokrycia kosztów (wydatków lub wyjazdów w sprawach służbowych), związanych z obowiązkami służbowymi, które dłużnik ma ponieść albo które już poniósł. Należy wyraźnie podkreślić, że ochrona tych świadczeń trwa tylko do momentu, gdy są one wykorzystywane zgodnie z ich przeznaczeniem. Gdyby dłużnik po rozliczeniu podróży służbowej część sumy

niewykorzystanej zatrzymał, to ochrona w stosunku do tej sumy przestaje działać i możliwa jest egzekucja.

W art. 831 § 1 pkt 6 Kodeksu postępowania cywilnego wyłączone zostały spod egzekucji świadczenia z pomocy społecznej, aby zagwarantować dłużnikom, pobierającym takie świadczenia, przyznane ustawowo minimum środków do egzystencji. Uregulowanie to obejmuje wszystkie świadczenia, zdefiniowane w art. 36 pkt 1 ustawy o pomocy społecznej. Należą do nich: zasiłek stały; zasiłek okresowy; zasiłek celowy i specjalny zasiłek celowy; zasiłek i pożyczka na ekonomiczne usamodzielnienie; pomoc na usamodzielnienie oraz na kontynuowanie nauki; świadczenie pieniężne na utrzymanie i pokrycie wydatków związanych z nauką polskiego dla cudzoziemców, którzy uzyskali w Rzeczypospolitej Polskiej status uchodźcy lub ochronę uzupełniającą lub zezwolenie na pobyt czasowy udzielone w związku z okolicznością, o której mowa w art. 159 ust. 1 pkt 1 lit. c lub d ustawy z 12.12.2013 r. o cudzoziemcach; wynagrodzenie należne opiekunowi z tytułu sprawowania opieki przyznane przez sąd (por. Ereciński Tadeusz (red.), Pietrkowski Henryk, Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. Tom V. Postępowanie egzekucyjne, wyd. V, WK, 2016 oraz Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz, red. prof. dr hab. Andrzej Zieliński, dr hab. Kinga Flaga-Gieruszyńska, 2017, Kodeks postępowania cywilnego. Tom II. Komentarz. Art. 730-1217, red. prof. zw. dr hab. Janusz Jankowski, 2015, kom. do art. 831 k.p.c.).

Mając na względzie wyżej przedstawione uwagi przyjąć należy, że wprowadzenie projektowanych rozwiązań, które sprawia, że ograniczenia egzekucji przewidziane w art. 831 § 1 pkt 1 oraz pkt 6 Kodeksu postępowania cywilnego nie będą dotyczyć roszczeń alimentacyjnych budzi wątpliwość.

Jeżeli chodzi o art. 831 § 1 pkt 1 Kodeksu postępowania cywilnego to należy przedstawić zastrzeżenia, ze względu na okoliczność, że przewidziane w tym przepisie ograniczenie egzekucji **ma na celu umożliwienie dłużnikowi wykonywania zadań służbowych**. Umożliwienie prowadzenia egzekucji z sum wyasygnowanych na pokrycie wydatków lub wyjazdów w sprawach służbowych może z dużą dozą prawdopodobieństwa doprowadzić do sytuacji, kiedy wykonywanie zadań służbowych, szerzej pracy zarobkowej, przez dłużnika nie będzie możliwe w efekcie pozbawiając źródła dochodu, z którego mogłaby być prowadzona skuteczna egzekucja.

Należy przy tym wyraźnie podkreślić, że na gruncie art. 831 § 1 pkt 1 Kodeksu postępowania cywilnego ochrona tych świadczeń trwa tylko do momentu, gdy są wykorzystywane zgodnie z przeznaczeniem. Jeśli dłużnik po rozliczeniu część zatrzymał część kwoty to ochrona przestaje działać i możliwa jest egzekucja.

Jeśli chodzi art. 831 § 1 pkt 6 Kodeksu postępowania cywilnego wskazać należy, że **ograniczenie egzekucji nastąpiło w celu zapewnienia dłużnikom minimum egzystencji**. Zatem umożliwienie prowadzenia egzekucji z zasiłków i dotacji otrzymywanych przez dłużnika na podstawie ustawy o pomocy społecznej z samej swojej istoty pozbawia ustawowego minimum środków egzystencji. Nie może zatem zostać ocenione pozytywnie, nawet przy uwzględnieniu konieczności ochrony wierzyciela alimentacyjnego.

Dodatkowej analizy wymagają skutki finansowe ustawy w szczególności w zakresie poszerzenia zakresu osób uprawnionych do świadczeń z funduszu alimentacyjnego.

c. Omówienie i ocena postanowień odnoszących się do ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (Dz. U. z 2015 r., poz. 1390).

Za wątpliwą również należy uznać propozycję dokonania zmian w art. 3 pkt 1 projektu ustawy w zakresie uzupełnienia definicji przemocy w rodzinie o zwrot „a także posiadające cechy przemocy ekonomicznej w rozumieniu ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. z 2017 poz. 2204 oraz z 2018 r., poz. 20, 305 i 663)”. W przeciwieństwie bowiem do przepisów Kodeksu karnego, wprowadzenie cyt. zwrotu na gruncie ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie może stanowić powód dowolnej jego interpretacji. Stosowanie przepisów o przemocy ekonomicznej na podstawie przepisów prawa karnego należałoby do sądu, po przeprowadzeniu postępowania karnego. Stosowanie zaś przepisów ustawy w omawianym brzmieniu mogłoby nastąpić jeszcze przed wszczęciem postępowania karnego, jedynie po uznaniu, że dane zachowanie posiada znamiona przemocy ekonomicznej.

Krytycznie ponadto należy odnieść się do proponowanej zmiany w art. 3 pkt 2 projektu zmian do art. 8a ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie w zakresie nałożenia na Prokuratora Generalnego corocznego obowiązku opracowywania i wydawania wytycznych dotyczących zasad postępowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie. Dla skuteczności i prawidłowości działań podejmowanych w zakresie przeciwdziałania przemocy istotne znaczenie ma monitorowanie wdrażania wytycznych, a nie częstotliwość opracowywania i wydawania wytycznych.

3. Wniosek

Rada Ministrów negatywnie ocenia przedłożenie poselskie i wnosi o zaprzestanie procedowania przedmiotowego projektu aktu normatywnego. Projektowane przepisy nie są niezbędne dla osiągnięcia założonych przez projektodawców celów oraz zawierają liczne błędy merytoryczne i legislacyjne.