



**PIERWSZY PREZES
SĄDU NAJWYŻSZEGO
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Warszawa, dnia 18 marca 2016 r.

BSA II-021-62/16

KANCELARIAT Z-CY SZEFA KS

ca wpływu 22.03.2016.

**Pan
Adam Podgórski
Zastępca Szefa
Kancelarii Sejmu**

Szanowny Panie Ministrze

W odpowiedzi na pismo z dnia 18 lutego 2016 r., GMS-WP-173-41/16
uprzejmie przesyłam uwagi Sądu Najwyższego do *poselskiego projektu*
ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny.

Z poważaniem

Prof. dr hab. Małgorzata Gersdorf

Warszawa, dnia 18 marca 2016 r.



SĄD NAJWYŻSZY
BIURO STUDIÓW I ANALIZ
Pl. Krasińskich 2/4/6, 00-951 Warszawa
BSA II-021-62/16

Uwagi

do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny (projekt z dnia 10 lutego 2016 r.)

Przedłożony do zaopiniowania projekt ustawy przewiduje uchylenie przepisów statuujących karalność publicznego znieważenia Prezydenta RP (art. 135 § 2 k.k.) oraz publicznego znieważenia lub poniżenia konstytucyjnego organu RP (art. 226 § 3 k.k.). Intencją Projektodawców jest zrównanie ochrony prawnej Prezydenta RP i innych organów konstytucyjnych z ochroną prawną, jaką dla funkcjonariuszy publicznych przewiduje art. 226 § 1 k.k. oraz art. 216 k.k. (s. 5 uzasadnienia). Projekty uchylenia obu ww. przepisów, zgłoszone w czasie poprzednich kadencji Sejmu, były już kilkakrotnie opiniowane przez Sąd Najwyższy (por. opinia z dnia 30 czerwca 2011 r., BSA II-021-136/11; opinia z dnia 11 kwietnia 2013 r., BSA II-021-135/13; opinia z dnia 14 października 2013 r., BSA II-021-359/13). We wszystkich ww. opiniach Sąd Najwyższy krytycznie ustosunkował się do propozycji skreślenia przepisów art. 135 § 2 k.k. oraz art. 226 § 3 k.k. i stanowisko to podtrzymuje.

Należy podkreślić, że uchylenie art. 135 § 2 k.k. i art. 226 § 3 k.k. oznacza, iż poza zakresem regulacji kodeksowej (jako przestępstwo ścigane z urzędu) pozostanie znieważenie Prezydenta, które nie nastąpiło podczas i w związku z pełnieniem obowiązków służbowych oraz nie jest związane z zajmowanym przez niego stanowiskiem. Ponadto poza ochroną karnoprawą pozostanie publiczne znieważenie lub poniżenie konstytucyjnego organu RP. Tego rodzaju zachowania nie mieszczą się bowiem w dyspozycji art. 226 § 1 k.k. oraz art. 231a k.k.

Przedmiotem ochrony art. 135 § 2 k.k. jest cześć i dobre imię Prezydenta RP, czyli najwyższego przedstawiciela Rzeczypospolitej Polskiej i gwaranta ciągłości władzy państwowej (art. 126 ust. 1 Konstytucji RP). Tego rodzaju wartości powinny podlegać prawnocarnej ochronie, tym bardziej, że odpowiedzialność karą rodzi np. znieważenie godła, sztandaru, chorągwi, bandery, flagi lub innego znaku państwowego (art. 137 § 1 k.k.). Co więcej, art. 136 § 3 k.k. reguluje odpowiedzialność karą za znieważenie na terytorium RP głowy obcego państwa albo reprezentanta tego państwa, przewidując za ten czyn karę pozbawienia wolności do lat 3. Jest to przestępstwo ścigane z urzędu, powiązane z zasadą wzajemności (art. 138 k.k.). Projektowane uchylenie art. 135 § 2 k.k. oraz art. 226 § 3 k.k. prowadziłoby zatem do niespójności systemowej kodeksu. Zapewniona byłaby prawnokarna ochrona przed znieważeniem prezydenta obcego państwa na terytorium RP, natomiast podobnej ochrony byłby pozbawiony Prezydent RP. Odpowiedzialność za znieważenie Prezydenta RP ograniczałaby się wówczas wyłącznie do sytuacji w których do tego znieważenia dojdzie „podczas i w związku z pełnieniem obowiązków służbowych” (art. 226 § 1 k.k.) lub jest ono związane z zajmowanym przez niego stanowiskiem (art. 231a k.k.), przy czym czyn ten jest zagrożony grzywną, karą ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do roku, podczas gdy za znieważenie głowy obcego państwa przewidziano karę 3 lat pozbawienia wolności.

Dodać należy, że Trybunał Konstytucyjny stwierdził zgodność art. 135 § 2 k.k. zarówno z art. 54 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, jak i z art. 10 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (wyrok TK z dnia 6 lipca 2011 r., P 12/09, OTK-A 2011, nr 6, poz. 51). Z obszernej analizy orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (dalej: „ETPCz”), przeprowadzonej przez Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu tego wyroku jednoznacznie wynika, że prawnokarna ochrona Prezydenta RP mieści się w granicach dopuszczalnej ingerencji w prawo do swobody wypowiedzi, które gwarantuje art. 10 Konwencji.

Niezasadna jest również rezygnacja z prawnocarnej ochrony konstytucyjnego organu RP przed dokonaniem publicznie znieważeniem lub poniżeniem. Potrzeba tolerowania szerokich granic krytyki konstytucyjnych organów państwa, np. Sądu

Najwyższego czy Trybunału Konstytucyjnego¹, w żaden sposób nie koliduje z prawnokarną odpowiedzialnością za publiczne znieważenie lub poniżenie. Zgodnie z powszechnym rozumieniem, znieważać oznacza tyle co: ubliżyć (ubliżać) komuś, zachować się względem kogoś w sposób obraźliwy; zelżyć (lżyć), obrazić.² Chodzi zatem o rozmaitego rodzaju zachowania, których wspólną cechą jest to, że uwłaczają godności, wyrażają lekceważenie lub pogardę. Poniżyć natomiast to: obrazić (obrażać) czyjąś godność, upokorzyć (upokarzać) kogoś.³ **Tego rodzaju zachowania nie mieszczą się w dozwolonej krytyce organów państwa ze strony społeczeństwa.** W orzecznictwie sądowym na gruncie art. 226 § 3 k.k. zasadnie podkreślano, że przepis ten nie dotyczy krytyki, nawet gdyby była nieuzasadniona (por. wyrok SN z dnia 17 lutego 1993 r., III KRN 24/92, Inf. Praw. 1993, nr 10-12, poz. 161). Wskazuje się, że interpretacja znamienia "poniża" nie może kolidować z ratyfikowanymi postanowieniami aktów międzynarodowych, które wprowadzają zasadę wolności publicznego ustosunkowania się do podejmowanych przez organy państwa decyzji, w tym uprawnienie do wypowiadania krytycznych opinii w tym przedmiocie (tak: wyrok z dnia 28 lipca 1993 r., WRN 91/93, OSNKW 1993, z. 11-12, poz. 73).⁴ Zatem utrzymanie w systemie prawa art. 226 § 3 k.k. w żaden sposób nie ogranicza krytyki konstytucyjnych organów państwa.

Trzeba też zauważyć, że skreślenie art. 226 § 3 k.k. skutkowałoby tym, że odpowiedzialność za znieważenie konstytucyjnego organu państwa byłaby możliwa wyłącznie w stosunku do organów jednoosobowych. Takie organy mogłyby nadal korzystać z ochrony przewidzianej dla funkcjonariusza państwowego w art. 226 § 1 k.k., tymczasem takiej ochrony byłby pozbawiony np. sąd jako organ kolegialny.⁵

¹ W doktrynie wyrażane są różne opinie co do zdefiniowania przedmiotu czynności sprawczej czynu zabronionego stypizowanego w art. 226 § 3 k.k. Przeważa opinia zaliczająca do podmiotów chronionych tym przepisem organy konstytucyjne sprawujące władzę ustawodawczą, wykonawczą oraz sądowniczą, a zatem również Sąd Najwyższy oraz Trybunał Konstytucyjny (por. J. Lachowski, w: Kodeks karny. Część szczególna. Tom II, Komentarz do art. 222-316, red. M. Królikowski, R. Zawłocki, Warszawa 2013, s. 74 i powołana tam literatura).

² S. Dubisz (red.), Uniwersalny słownik języka polskiego, Warszawa 2003, t. V, s. 732.

³ S. Dubisz (red.), Uniwersalny słownik języka polskiego, Warszawa 2003, t. III, s. 665.

⁴ A. Barczak-Oplustil, Komentarz do art. 226 Kodeksu karnego, System informacji prawnej Lex, stan prawny na dzień 1 marca 2006 r.

⁵ Por. Opinia Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Karnego o projekcie ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny z dnia 20 marca 2013 r., s. 1; opinia dostępna pod adresem:

<https://bip.ms.gov.pl/pl/dzialalnosc/komisje-kodyfikacyjne/komisja-kodyfikacyjna-prawa-karnego/komisja-kodyfikacyjna-prawa-karnego-2009-2013/opinie-komisji-kodyfikacyjnej-prawa-karnego/> (data dostępu: 15 marca 2016 r.).

Potrzeba ochrony konstytucyjnych organów państwa przed nadużyciami wolności słowa stanowiącymi znieważenie lub poniżenie nie została zakwestionowana w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Wydanie wyroku skazującego za znieważenie sądu jako organu państwa było przedmiotem oceny z punktu widzenia art. 10 Konwencji w sprawie *Skalka przeciwko Polsce* (wyrok z dnia 27 maja 2003 r., skarga nr 43425/98). Skarżący został skazany za zniewagę sądu na karę 8 miesięcy pozbawienia wolności na podstawie art. 237 k.k. z 1969 r. W § 34 uzasadnienia wyroku ETPCz podkreślił, że *„Praca sądów, które są gwarantami sprawiedliwości i które spełniają podstawową rolę w państwie rządonym rządami prawa, musi cieszyć się zaufaniem publicznym. Dlatego też powinna być chroniona przed nieuzasadnionymi atakami (zob. m.in. Prager i Oberschlick, [...] § 34; De Haes i Gijssels p. Belgii, wyrok z 24 lutego 1997 r., Reports of Judgments and Decisions 1997-I, s. 233-234, § 37). Sądy, jak i inne instytucje publiczne, nie są wyłączone od krytyki i kontroli. Osoby zatrzymane cieszą się w tym względzie takimi samymi prawami jak inni członkowie społeczeństwa. Należy jednak poczynić wyraźne rozróżnienie pomiędzy krytyką a obrażą. Jeżeli jedynym zamiarem jakiegokolwiek formy wypowiedzi było obrażenie sądu lub sędziów tego sądu, odpowiednia kara nie stanowiłaby w zasadzie naruszenia artykułu 10 § 2 Konwencji.”* W tej sprawie orzeczenie przez ETPCz naruszenia art. 10 Konwencji było motywowane wyłącznie nadmierną surowością sankcji karnej zastosowanej wobec skarżącego. Nie zakwestionowano natomiast potrzeby ochrony sądów jako konstytucyjnych organów państwa przed znieważeniem lub poniżeniem.

Niezależnie od powyższych uwag merytorycznych, należy podkreślić, że ewentualne wprowadzenie istotnych modyfikacji w zakresie prawnokarnej ochrony konstytucyjnych organów państwa wymaga z pewnością wnikliwego uzasadnienia. Poznanie motywów, jakimi kierowali się Projektodawcy pozwoliłoby na pełniejsze odniesienie się do projektowanych regulacji. Tymczasem uzasadnienie projektu jest dość lakoniczne i bazuje na tezie, że przepisy art. 135 § 2 k.k. i art. 226 § 3 k.k. „mogą być wykorzystywane do ograniczenia wolności wypowiedzi, zwłaszcza krytyki władzy państwowej” (s. 2 uzasadnienia). Wskazane w uzasadnieniu argumenty na rzecz rezygnacji z ww. przepisów odwołują się też do nieprawidłowej praktyki ich stosowania (w uzasadnieniu wspomina się o „angażowaniu sił policji przeciwko nieletnim” - s. 3). Trzeba podkreślić, że zasadność ścigania czynu zabronionego powinna być zawsze oceniana *ad casum* przez pryzmat jego społecznej

szkodliwości. Przypadki ewentualnych nieprawidłowości w stosowaniu tych przepisów przez organy ścigania nie mogą przesądzać o potrzebie ich usunięcia z systemu prawa. Podsumowując, w warstwie uzasadnienia opiniowany projekt wykazuje braki. W doktrynie słusznie wskazuje się na istotną rolę uzasadnienia ustawy i konieczność przytoczenia konkretnych argumentów.⁶ Co więcej, z treści art. 34 ust. 2 regulaminu Sejmu RP (uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. Regulamin Sejmu (t.j. M.P. z 2012 r., poz. 32) jednoznacznie wynika, że uzasadnienie projektu ustawy powinno m.in. wyjaśniać potrzebę i cel wydania ustawy, przedstawiać rzeczywisty stan w dziedzinie, która ma być unormowana, jak również wykazywać różnicę pomiędzy dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym. Wymogi te nie zostały w pełni zrealizowane w przedstawionym do zaopiniowania projekcie.

Podsumowując, Sąd Najwyższy podtrzymuje swoje krytyczne stanowisko wobec projektowanego uchylenia art. 135 § 2 k.k. oraz art. 226 § 3 k.k., wyrażane już uprzednio w opiniach przedłożonych do projektów proponujących podobne zmiany w kodeksie karnym.

⁶ Zob. np. E. Tkaczyk, Pojęcie i rola „uzasadnienia ustawy” w procesie legislacyjnym, *Przegląd Legislacyjny* 2010, nr 1, s. 11 i n., J. Wróblewski, Uzasadnienie aktu prawodawczego, *PiP* 1987, nr 1, s. 22 i n., B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 592.