



SEJM  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ  
VIII kadencja

**Druk nr 306**  
Warszawa, 10 lutego 2016 r.

Pan  
Marek Kuchciński  
Marszałek Sejmu  
Rzeczypospolitej Polskiej

Na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. i na podstawie art. 32 ust. 2 regulaminu Sejmu niżej podpisani posłowie wnoszą projekt ustawy:

## **- o zmianie ustawy - Kodeks karny.**

Do reprezentowania wnioskodawców w pracach nad projektem ustawy upoważniamy panią poseł Monikę Rosę.

(-) Joanna Augustynowska; (-) Adam Cyrański; (-) Barbara Dolniak; (-) Grzegorz Furgo; (-) Kamila Gasiuk-Pihowicz; (-) Marta Golbik; (-) Zbigniew Gryglas; (-) Paulina Hennig-Kloska; (-) Paweł Kobyliński; (-) Ewa Lieder; (-) Radosław Lubczyk; (-) Katarzyna Lubnauer; (-) Krzysztof Mieszkowski; (-) Piotr Misiło; (-) Mirosław Pampuch; (-) Ryszard Petru; (-) Monika Rosa; (-) Marek Ruciński; (-) Joanna Scheuring-Wielgus; (-) Joanna Schmidt; (-) Michał Stasiński; (-) Elżbieta Stępień; (-) Mirosław Suchoń; (-) Adam Szłapka; (-) Krzysztof Truskolaski; (-) Kornelia Wróblewska; (-) Witold Zembaczyński.

## U S T A W A

z dnia.....

### o zmianie ustawy – Kodeks karny

**Art. 1.** W ustawie z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553, z późn. zm.<sup>1)</sup>) wprowadza się następujące zmiany:

- 1) w art. 135 uchyla się § 2;
- 2) w art. 226 uchyla się § 3.

**Art. 2.** Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

---

<sup>1)</sup> Zmiany wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 1997 r. Nr 128, poz. 840, z 1999 r. Nr 64, poz. 729 i Nr 83, poz. 931, z 2000 r. Nr 48, poz. 548, Nr 93, poz. 1027 i Nr 116, poz. 1216, z 2001 r. Nr 98, poz. 1071, z 2003 r. Nr 111, poz. 1061, Nr 121, poz. 1142, Nr 179, poz. 1750, Nr 199, poz. 1935 i Nr 228, poz. 2255, z 2004 r. Nr 25, poz. 219, Nr 69, poz. 626, Nr 93, poz. 889 i Nr 243, poz. 2426, z 2005 r. Nr 86, poz. 732, Nr 90, poz. 757, Nr 132, poz. 1109, Nr 163, poz. 1363, Nr 178, poz. 1479 i Nr 180, poz. 1493, z 2006 r. Nr 190, poz. 1409, Nr 218, poz. 1592 i Nr 226, poz. 1648, z 2007 r. Nr 89, poz. 589, Nr 123, poz. 850, Nr 124, poz. 859 i Nr 192, poz. 1378, z 2008 r. Nr 90, poz. 560, Nr 122, poz. 782, Nr 171, poz. 1056, Nr 173, poz. 1080 i Nr 214, poz. 1344, z 2009 r. Nr 62, poz. 504, Nr 63, poz. 533, Nr 166, poz. 1317, Nr 168, poz. 1323, Nr 190, poz. 1474, Nr 201, poz. 1540 i Nr 206, poz. 1589, z 2010 r. Nr 7, poz. 46, Nr 40, poz. 227 i 229, Nr 98, poz. 625 i 626, Nr 125, poz. 842, Nr 127, poz. 857, Nr 152, poz. 1018 i 1021, Nr 182, poz. 1228, Nr 225, poz. 1474 i Nr 240, poz. 1602, z 2011 r. Nr 17, poz. 78, Nr 24, poz. 130, Nr 39, poz. 202, Nr 48, poz. 245, Nr 72, poz. 381, Nr 94, poz. 549, Nr 117, poz. 678, Nr 133, poz. 767, Nr 160, poz. 964, Nr 191, poz. 1135, Nr 217, poz. 1280, Nr 233, poz. 1381 i Nr 240, poz. 1431, z 2012 r. poz. 611, z 2013 r. poz. 849, 905, 1036 i 1247, z 2014 r. poz. 538 oraz z 2015 r. poz. 396, 541, 1549, 1707 i 1855..

## **Uzasadnienie**

### **1. Wyjaśnienie potrzeby i celu wydania ustawy**

Celem projektu jest uchylenie przepisów Kodeksu Karnego, przewidujących za publiczne znieważenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej karę pozbawienia wolności do 3 lat oraz za publiczne znieważenie lub poniżenie organu konstytucyjnego Rzeczypospolitej Polskiej karę grzywny, ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności 2 lata, a także umożliwiających ściganie tych przestępstw z urzędu.

W obecnych realiach przepisy te prowadzą do niesymetrycznej ochrony dobrego imienia Prezydenta RP i organów konstytucyjnych w stosunku do pozostałych funkcjonariuszy publicznych. Ponadto, wobec rozwoju nowych platform publicznego wyrażania opinii, przepisy te skutkują niewspółmiernymi do wyrządzonej szkody obciążeniami dla policji, prokuratury i sądów, w przypadku znieważenia dokonanego za pomocą opublikowanej treści na portalu internetowym. W niektórych przypadkach można się też spodziewać, że przepisy te są wręcz przeciwnie skuteczne.

Przede wszystkim, istnieje uzasadniona obawa, że przepisy te mogą być wykorzystywane do ograniczania wolności wypowiedzi, zwłaszcza w zakresie krytyki władzy państwowej. Wolność wypowiedzi, w tym wolność do krytyki władz państwowych, stanowi fundament ustroju demokratycznego. Tymczasem ściganie i oskarżenie na mocy wymienionych przepisów, wiążące się z interwencją policji i ewentualnym zabezpieczeniem rzeczy, należących do oskarżonego (komputer, telefon komórkowy), nawet jeżeli zakończy się umorzeniem sprawy lub wyrokiem w zawieszeniu, może być stosowane jako forma represji.

### **2. Przedstawienie rzeczywistego stanu w dziedzinie, która ma być unormowana**

Niezbędną instytucją w państwie demokratycznym jest wolność wypowiedzi. Władze publiczne sprawują swoje funkcje w oparciu zarówno o prawo, jak i o autorytet, w który niektóre formy krytyki mogą godzić.

Krytyka, nawet przekraczająca granice kultury, jest wpisana w pełnienie funkcji publicznych. Również orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka wskazuje, że zakres dopuszczalnej krytyki wobec aktywnych polityków powinien być znacznie szerszy, niż wobec osób prywatnych, aby zapewnić skuteczną kontrolę obywateli nad wybranymi przez nich władzami. Dodatkowo, biorąc pod uwagę zaostrzający się język debaty publicznej, język czynnych polityków i dziennikarzy, od których należałoby wymagać podwyższonych standardów zachowań, często balansujący na granicy kultury i dobrych obyczajów (co niewątpliwie zasługuje na potępienie), penalizacja stosowania podobnych wypowiedzi przez obywateli, wydaje się być nieuzasadniona.

Dlatego w przypadku art. 135 § 2 i art. 226 § 3 k.k., ochrona godności i dobrego imienia urzędu Prezydenta RP oraz organów konstytucyjnych jest zbyt daleko posunięta i poważnie ogranicza wolność słowa.

Na przestrzeni ostatnich 26 lat, widzieliśmy kilkakrotnie głośnie sprawy związane ze stosowaniem wspomnianych artykułów Kodeksu karnego. Brak oficjalnych statystyk Ministerstwa Sprawiedliwości o stosowaniu i karaniu na podstawie wymienionych artykułów, na ile można jednak sądzić z doniesień medialnych, znaczna część spraw z art. 135 § 2 dotyczyła znieważenia dokonywanego przez obywateli bardzo młodych lub nisko wykształconych, często znieważenia dokonywano też w miejscach publicznych, ale w momencie przebywania tam relatywnie niewielu osób.

Ponadto, paradoksalnie, stosowanie wymienionych artykułów może również godzić, a nie chronić, autorytet organów państwa. Angażowanie sił policji przeciwko nieletnim lub nietrzeźwym autorom niepoważnych wypowiedzi, zwłaszcza publikowanych w Internecie, odbierane może być jako nadużycie, lub przynajmniej niewłaściwe wykorzystywanie przysługującej władzy. Również skazywanie na karę pozbawienia lub ograniczenia wolności w przypadku czynów o niewielkiej szkodliwości społecznej, oraz nieuchronnie z tym związane nagłaśnianie zniewagi (o której, przed uruchomieniem organów ścigania, często słyszało niewiele osób), naraża autorytet znieważonych organów.

Na przestrzeni ostatnich kilkunastu lat, w związku ze wzrostem popularności środków komunikacji elektronicznej, w tym portali społecznościowych, takich jak Facebook czy Twitter, znacznie poszerzyły się możliwości publicznej wypowiedzi, dostępne dla obywateli.

Dzięki możliwości komentowania artykułów na portalach internetowych, zamieszczania wypowiedzi na forach, prowadzenia blogów oraz kont w serwisach społecznościowych, każdy wyposażony w urządzenie łączące się z Internetem i dostęp do sieci może dzielić się swoimi opiniami z milionami innych użytkowników. Walka z cyberprzestępczością, w tym godzącą w dobre imię i godność ludzką: fałszywymi oskarżeniami, niszczeniem reputacji, prześladowaniem, nieraz prowadzącymi do tragicznych skutków, jest niewątpliwie wyzwaniem dla polskiego prawa oraz organów wymiaru sprawiedliwości. Świadomość istnienia skutecznych i sprawnych mechanizmów ochrony godności i prywatności w sieci jest warunkiem bezpieczeństwa korzystania z niej. Jednocześnie ważny jest kontekst i kod kulturowy, panujący w mediach elektronicznych. Dlatego podstawą do ścigania przestępstw przeciwko godności powinno być oskarżenie prywatnej osoby (w tym również osoby publicznej), która poczuła się daną treścią urażona. Ponadto ściganie z urzędu wszystkich wypowiedzi obraźliwych dla głowy państwa i pozostałych organów konstytucyjnych, przy ilości treści zamieszczanych każdego dnia przez obywateli Polski w Internecie, doprowadziłoby do paraliżu prac policji, prokuratury i sądu.

Jednocześnie art. 216 k.k. pozwala skutecznie ścigać i karać znieważenie publiczne, ale wyłącznie z oskarżenia prywatnego, oraz dopuszcza bardziej adekwatne do skali przestępstwa kary. Liczba skazań z art. 216 k.k. oraz 226 § 1 k.k. pokazuje, że obrona godności i dobrego imienia zarówno zwykłego obywatela, jak i funkcjonariusza publicznego na mocy tych artykułów jest możliwa i skuteczna.

Odchodzenie od ścigania z urzędu obrazy głowy państwa oraz organów konstytucyjnych, z uwagi na nadrzędną rolę wolności wypowiedzi w społeczeństwie demokratycznym, jest również widocznym od lat trendem europejskim. Niektóre kraje, takie jak Szwecja, Czechy, Słowacja czy Mołdawia usunęły ze swoich systemów prawnych przepisy, będące odpowiednikami wspomnianych w proponowanym projekcie artykułów. W innych, takich jak Niemcy i Włochy, przepisy te pozostają w mocy, ale z reguły nie są wykorzystywane, a orzecznictwo skłania się w stronę prymatu wolności słowa nad ochroną godności władz państwowych.

### **3. Wykazanie różnic pomiędzy dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym**

Proponowany projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny przewiduje uchYLENIE przepisów ustanawiających karalność publicznego znieważenia Prezydenta RP (art. 135 § 2

Kodeksu karnego) oraz publicznego znieważenia albo poniżenia konstytucyjnego organu RP (art. 226 § 3 Kodeksu karnego). Przepisy takie ścigane są z oskarżenia publicznego. Zniesienie karalności tych czynów oznacza zrównanie ochrony prawnej Prezydenta RP i innych osób pełniących funkcje organów konstytucyjnych z ochroną prawną, jaką dla funkcjonariuszy publicznych w rozumieniu art. 115 § 13 Kodeksu karnego zapewnia w zakresie znieważenia art. 226 § 1 Kodeksu karnego. Osoby te będą miały także możliwość skorzystania z art. 216 § 1 Kodeksu karnego penalizującego znieważenie ścigane z oskarżenia prywatnego. Należy podkreślić, że uchylenie wyżej wymienionych przepisów nie znosi całkowitej karalności czynów związanych ze znieważeniem Prezydenta i innych organów konstytucyjnych. Zgodnie z art. 49 § 1 ustawy – Kodeksu wykroczeń, karze aresztu albo grzywny podlega kto w miejscu publicznym demonstracyjnie okazuje lekceważenie Narodowi Polskiemu, Rzeczypospolitej Polskiej lub jej konstytucyjnym organom. Tym samym, zachowana zostanie częściowa ochrona autorytetu organów władzy publicznej i osób pełniących ich funkcje.

Przepis o wejściu w życie ustawy po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia, biorąc pod uwagę charakter prawny proponowanej zmiany, ustanawia odpowiednią w tym przypadku *vacatio legis*.

#### **4. Przedstawienie przewidywanych skutków**

Ze względu na rzadkie i wybiórcze stosowanie wspomnianych artykułów oraz możliwość obrony naruszonych dóbr osobistych na gruncie innych przepisów, nie przewiduje się negatywnych skutków ustawy w postaci zwiększonej częstotliwości publicznego znieważania Prezydenta RP oraz organów konstytucyjnych RP. Proponowane zmiany poszerzą zakres ochrony wolności wypowiedzi oraz zabezpieczą możliwości krytyki władz publicznych, niezbędne w nowoczesnym, demokratycznym społeczeństwie.

Projekt nie powoduje skutków gospodarczych i finansowych.

Skutkiem prawnym ustawy będzie umorzenie postępowań karnych prowadzonych w dniu wejścia w życie ustawy na podstawie uchylanych przepisów.

#### **5. Projekt nie pociąga za sobą obciążenia finansowego budżetu państwa i budżetów jednostek samorządu terytorialnego.**

#### **6. Projekt nie jest objęty prawem Unii Europejskiej.**

BAS-WAPEiM-278/16

Warszawa, 24 lutego 2016 r.

Pan  
Marek Kuchciński  
Marszałek Sejmu  
Rzeczypospolitej Polskiej

### **Opinia**

**w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Monika Rosa)**

Na podstawie art. 34 ust. 9 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 roku – regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Monitor Polski z 2012 r. poz. 32, ze zm.) sporządza się następującą opinię:

#### **1. Przedmiot projektu ustawy**

Przedmiotem projektu ustawy jest nowelizacja ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. Nr 88, poz. 553; ze zm.).

Projektodawcy proponują depenalizację publicznego znieważenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej oraz depenalizację publicznego znieważenia lub poniżenia konstytucyjnego organu Rzeczypospolitej Polskiej.

Proponowana ustawa ma wejść w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

#### **2. Stan prawa Unii Europejskiej w materii objętej projektem ustawy**

Materia ujęta w opiniowanym projekcie ustawy nie jest regulowana w przepisach prawa UE.

#### **3. Analiza przepisów projektu pod kątem ustalonego stanu prawa Unii Europejskiej**

Prawo Unii Europejskiej nie reguluje kwestii zawartych w przepisach opiniowanego projektu.

#### **4. Konkluzja**

Przedmiot poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny nie jest objęty prawem Unii Europejskiej.

Dyrektor  
Biura Analiz Sejmowych

*M. Warciński*

Michał Warciński

Warszawa, 24 lutego 2016 r.

BAS-WAPEiM-279/16

Pan  
Marek Kuchciński  
Marszałek Sejmu  
Rzeczypospolitej Polskiej

**Opinia w sprawie stwierdzenia, czy poselski projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Monika Rosa) jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a regulaminu Sejmu**

Przedmiotem projektu ustawy jest nowelizacja ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. Nr 88, poz. 553; ze zm.).

Projektodawcy proponują depenalizację publicznego znieważenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej oraz depenalizację publicznego znieważenia lub poniżenia konstytucyjnego organu Rzeczypospolitej Polskiej.

Projekt nie zawiera przepisów mających na celu wykonanie prawa UE.

Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny nie jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a regulaminu Sejmu.

Dyrektor  
Biura Analiz Sejmowych

*M. Warciński*

Michał Warciński



RZECZPÓSPOLITA POLSKA  
PROKURATOR GENERALNY

Warszawa, dnia 1.03. 2016 r.

PG VII G 025.50.2016

SEKRETARIAT SZEFA KS

L.dz. ....

Data wpływu 02.03.2016

**Pan**

**Lech Czapla**

**Szef Kancelarii Sejmu**

*Szanowny Panie Ministrze*

W odpowiedzi na pismo z dnia 18 lutego 2016 r., nr GMS-WP-173-41/16, dotyczące poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny, przekazanego do zaopiniowania Prokuratorowi Generalnemu w trybie art. 3 ust. 1 pkt 9 ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze (Dz. U. z 2011 r. Nr 270, poz. 1599, t.j., z późn. zm.), uprzejmie przedstawiam następujące stanowisko.

Przedłożony projekt ustawy ukierunkowany jest na uchylenie szczególnej ochrony prawnokarnej Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej przed znieważeniem (art. 135 § 2 k.k.) oraz konstytucyjnych organów Rzeczypospolitej Polskiej przed znieważeniem lub poniżeniem (art. 226 § 3 k.k.). Jak wynika z uzasadnienia opiniowanego projektu jego celem jest zniesienie „niesymetrycznej ochrony dobrego imienia Prezydenta RP i organów konstytucyjnych w stosunku do pozostałych funkcjonariuszy publicznych” oraz przeciwdziałanie zagrożeniom, jakie mogą się ujawnić w procesie stosowania tych przepisów związanych z ograniczeniem wolności wypowiedzi, zwłaszcza w zakresie krytyki władzy państwowej.

Przechodząc do oceny przedłożonego projektu, warto zauważyć, że szczególna ochrona prawnokarna czci należnej Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej jest trwale

zakorzeniona w tradycji polskiej myśli karnistycznej, bowiem odpowiednią regulację w tym zakresie przewidywał już Kodeks karny z 1932 r. Podnieść należy, że na płaszczyźnie aksjologicznej penalizacja zachowań godzących w cześć należną Prezydentowi RP uzasadniona jest złożonym przedmiotem ochrony, którym nie tylko jest dobro, czy też dobra indywidualne określonej osoby pełniące funkcje Prezydenta RP, ale cześć należna samej Rzeczypospolitej Polskiej (tzw. dodatkowy przedmiot ochrony). Szczególna pozycja ustrojowa Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej - najwyższego przedstawiciela państwa polskiego samoistnie uzasadnia, od strony aksjologicznej, szczególną prawnokarną ochronę przed znieważającymi zachowaniami. Stąd też nie wydaje się trafna ta cześć argumentacji uzasadnienia projektu osadzająca się na egalitarystycznym spojrzeniu na prawnokarną ochronę funkcjonariuszy publicznych. Nie ulega bowiem wątpliwości, że ochrona czci i dobrego imienia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej wynika bezpośrednio z oceny o szczególnej roli i funkcji tego organu państwowego i jest pochodną ochrony autorytetu państwa jako takiego. Warto przypomnieć, że norma art. 135 § 2 k.k. podlegała ocenie zgodności z ustawą zasadniczą dokonaną przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 6 lipca 2011 r., o sygn. P 12/09, w którym norma ta została uznana za zgodną z proponowanym wzorcem oceny zgodności z Konstytucją. W powołanym orzeczeniu Trybunał Konstytucyjny wskazał, że „Doniosły charakter funkcji prezydenckich wynikających z ustawy zasadniczej powoduje, że Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej należny jest szczególny szacunek. Wynika to także stąd, iż dokonanie czynu określonego w art. 135 § 2 k.k. jest jednocześnie znieważeniem samej Rzeczypospolitej, co sugeruje już tytuł rozdziału XVII k.k., w którym umiejscowiono kwestionowany w niniejszej sprawie przepis.” Tym samym Trybunał Konstytucyjny dostrzegł *ratio legis* szczególnej prawnokarnej ochrony Prezydenta RP w tym, że jako głowa państwa jest uosobieniem państwa, jego godności i majestatu.

Nie wydaje się jednocześnie przekonująca argumentacja dotycząca potencjalnych zagrożeń dla wolności słowa, w tym krytyki osób piastujących funkcje publiczne. W żadnym wypadku bowiem nie można uznać zniewagi za element dopuszczalnej krytyki. Celem bowiem analizowanej normy jest przeciwdziałanie

zastępowaniu, najczęściej z powołaniem się właśnie na wolność słowa, argumentów merytorycznych zniewagami, które, jak zauważył Trybunał w uzasadnieniu powołanego wyżej wyroku, nie mogą być standardem akceptowanym w demokratycznym państwie, bowiem „zniewaga nie zmierza do skrytykowania działalności lub cech jakiegoś podmiotu, ale bezpośrednio do wyrządzenia krzywdy w zakresie jego godności osobistej”.

Uwagi o zbliżonym charakterze, choć z oczywistych przyczyn o mniejszym ciężarze argumentacyjnym, dotyczą penalizacji zachowań polegających na znieważaniu lub poniżaniu konstytucyjnego organu Rzeczypospolitej Polskiej (art. 226 § 3 k.k.). W tym zakresie również należy podkreślić, że przedmiot ochrony analizowanego typu czynu zabronionego jest złożony. Chroni on bowiem nie tylko cześć i dobre imię konkretnej osoby (osób) pełniącej funkcję konstytucyjnego organu, ale przede wszystkim autorytet i powagę władzy państwowej uosabianej przez konstytucyjne organy Rzeczypospolitej Polskiej. Budowanie autorytetu organów państwowych, w tym tych najważniejszych w porządku normatywnym państwa, mających swoje konstytucyjne zakorzenienie, wymaga ze strony ustawodawcy zabezpieczenia przed zachowaniami bezpośrednio ukierunkowanymi na naruszenie tej wartości. Należy przy tym pamiętać, że zakres analizowanej normy obejmuje wyłącznie zachowania sprzeczne z kulturowo i obyczajowo utrwalonym wzorcem postępowania, który jest łatwo dekodowalny dla każdego przeciętnego członka społeczeństwa.

Analizowane normy prawne, a więc zarówno norma art. 135 § 2 k.k., jak i norma art. 226 § 3 k.k. pełnią istotną funkcję społeczną w ochronie autorytetu najwyższych organów państwowych, mając tym samym funkcję wyraźnie propaństwową, istotną dla każdej społeczności zorganizowanej w państwo. Z powyższych względów propozycja uchylecia powołanych wyżej norm prawnych nie zasługuje na pozytywną rekomendację.

Andrzej Seremet

Andrzej Seremet