SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
IX kadencja
Marszałek Senatu
BPS.DPS.030.12.2022

Druk nr 2510
Warszawa, 4 sierpnia 2022 r.

Szanowna Pani
Elżbieta Witek
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowna Pani Marszałek,

mam zaszczyt przekazać Pani Marszałek podjęte przez Senat na 47. posiedzeniu w dniu 4 sierpnia 2022 r. uchwały:

- w sprawie ustawy o usprawnieniu procesu inwestycyjnego Centralnego Portu Komunikacyjnego,
- w sprawie ustawy o zmianie ustawy o Służbie Więziennej oraz niektórych innych ustaw,
- **w sprawie ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw**.

Z poważaniem

(-) Tomasz Grodzki

Tłoczono z polecenia Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej

UCHWAŁA

SENATU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

z dnia 4 sierpnia 2022 r.

w sprawie ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw

Senat, po rozpatrzeniu uchwalonej przez Sejm na posiedzeniu w dniu 7 lipca 2022 r. ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw, odrzuca tę ustawę.

MARSZAŁEK SENATU

Tomasz GRODZKI

U Z A S A D N I E N I E

Senat na 47. posiedzeniu, w dniu 4 sierpnia 2022 r., po rozpatrzeniu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw, zadecydował o jej odrzuceniu.

Uchwalona przez Sejm ustawa stanowi (z niewielkimi wyjątkami) powtórzenie regulacji zawartej w ustawie z dnia 13 czerwca 2019 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw, która w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 lipca 2020 r. została uznana za w całości niezgodną z art. 7 w związku z art. 112 oraz z art. 119 ust. 1 Konstytucji RP (Kp 1/19).

W trakcie prac legislacyjnych prowadzonych w Senacie zasięgnięto opinii uznanych autorytetów prawniczych w osobach: prof. dr hab. Jacka Giezka, dr Dagmary Gruszeckiej oraz dr Konrada Lipińskiego (Uniwersytet Wrocławski) wraz opinią na piśmie, prof. dr hab. Piotra Kardasa (Uniwersytet Jagielloński), dr hab. Mikołaja Małeckiego (Uniwersytet Jagielloński) wraz z opinią na piśmie sporządzoną w Fundacji Krakowski Instytut Prawa Karnego, dr. Tomasza Snarskiego (Uniwersytet Gdański) wraz z opinią na piśmie, dr Piotra Kładocznego (Uniwersytet Warszawski i HFPC), mec. Michała Hara i dr Piotra Zakrzewskiego (Biuro RPO) wraz z opinią na piśmie, mec. Marcina Wolnego (HFPC) wraz z opinią na piśmie oraz mec. Przemysława Rosatiego i mec. Doroty Kulińskiej (NRA) wraz z opinią na piśmie, Grzegorza Kozery i Andrzeja Martuszewicza z Krajowej Rady Kuratorów.

Zapoznano się również z przesłanymi do Senatu opiniami Stowarzyszenia Lex Super Omnia, Stowarzyszenia Adwokackiego Defensor Iuris, Stowarzyszenia Sędziów Polskich Iustitia, Ogólnopolskiego Związku Zawodowego Kuratorów Polskich oraz Fundacji Dajemy Dzieciom Siłę.

Senat stwierdził, że nowelizacja stanowi zmianę tak obszerną oraz tak istotnie odbiegającą do założeń aksjologicznych dotychczasowego Kodeksu karnego, że można mówić o próbie wprowadzenia nowego kodeksu karnego, bez przeprowadzenia fundamentalnej dyskusji naukowej, politycznej i społecznej.

Senat ocenił, że zaproponowane ustawą zmiany zostały opracowane bez jakiegokolwiek udziału środowiska naukowego, bez udziału teoretyków i praktyków prawa. Proces

konsultacji miał charakter pozorny i nie prowadził do uwzględnienia w tekście projektu bardzo licznych uwag proponowanych przez podmioty konsultowane.

Po zapoznaniu się z treścią i wysłuchaniu przedstawionych w trakcie prac senackich opinii oraz po przeprowadzonej debacie Senat zdecydowanie krytycznie ocenił przedłożoną ustawę i stwierdził przede wszystkim, że ustawa w całości narusza konstytucyjny standard proporcjonalności wywodzony z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

Wprowadzając ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw projektodawca powinien wykazać, że zaproponowane rozwiązania odpowiadają zasadzie proporcjonalności wynikającej z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz że ochrona tych wartości nie jest możliwa w inny, mniej dolegliwy dla poszczególnych jednostek sposób.

Tymczasem przedłożona nowelizacja, która prowadzi do radykalnego zaostrzenia represji karnej, zarówno w zakresie ustawowego zagrożenia szeregu typów czynów zabronionych, rozszerzenia instytucji nadzwyczajnego obostrzenia kary jak również w zakresie sądowego wymiaru kary, została wniesiona i uchwalona pomimo braku przesłanek (czy danych), które wskazywałyby na niekorzystne zmiany aktualnego obrazu przestępczości.

W trakcie prac w Senacie dowiedziono, że ustawa nie spełnia podstawowych kryteriów racjonalnego tworzenia prawa zarówno w zakresie wskazywanych celów jej uchwalenia jak i środków dobranych do osiągnięcia tych celów.

Cel jakim jest, zdaniem projektodawców, wzmocnienie ochrony prawno-karnej w zakresie czynów godzących w fundamentalne dobra takie jak życie i zdrowie człowieka, wolność, wolność seksualna i własność, ustawodawca wsparł badaniami trzech sondaży opinii publicznej, które nie mogą w przekonaniu Senatu stanowić diagnozy efektywności prawa karnego ani być podstawą tworzenia nowej kodyfikacji karnej.

Tym bardziej, że z danych Komendy Głównej Policji (zawartych w OSR) wynika, że od szeregu lat widoczna jest w zakresie wskazanym przez projektodawcę ewidentna tendencja spadkowa w ilości popełnianych przestępstw tj. spadek ilości zgwałceń o 33 %, wypadków komunikacyjnych ze skutkiem śmiertelnym o 29%, udziału w zorganizowanej grupie przestępczej o 40%.

Zdaniem Senatu założenia na jakich oparto przepisy ustawy oraz jej cele nie znajdują dostatecznego uzasadnienia w rzeczywistości.

Zakres uwag krytycznych zgłoszonych do ustawy (m. in. na kilkuset stronach opinii pisemnych) jest tak szeroki, że nie jest możliwe ich wyczerpujące przedstawienie w niniejszym uzasadnieniu ze względu na czasowe ograniczenia wynikające w trybu prac parlamentarnych.

Należy jednak zaznaczyć, których kwestii dotyczyły **szczególnie liczne, krytyczne oceny**:

1) obniżenia minimalnego wieku odpowiedzialności karnej dzieci do 14 lat, co prowadzić będzie do wymierzania nieletnim sprawcom kar w drodze odpowiedzialności *stricte* karnej, przewidzianej dla dorosłych;

2) wyeliminowania kary 25 lat pozbawienia wolności, zaostrzenie górnej granicy kary pozbawienia wolności z 15 do 30 lat oraz wprowadzenie dodatkowych, restrykcyjnych uregulowań w zakresie wymiaru kar nieizolacyjnych;

3) wprowadzenia nowego rodzaju przepadku jako środka reakcji prawnokarnej, zasadniczo orzekanego obligatoryjnie w postaci przepadku pojazdu mechanicznego prowadzonego w ruchu lądowym albo jego równowartości, który nie będzie dotyczył kierowców zawodowych oraz kierujących pojazdami służbowymi, a więc osób od których powinno wymagać się szczególnego profesjonalizmu;

4) zmiany dyrektyw sądowego wymiaru kary polegającej na usunięciu w art. 53 wychowawczego oddziaływania kary; pozostawione cele „zapobiegawcze wobec skazanego" akcentują potrzebę rozważenia przez sąd w pierwszym rzędzie izolacji skazanego. Analogiczną zmianę wprowadza się w art. 85a, który za priorytetowe przy wymierzaniu kary łącznej uznaje cele kary w zakresie społecznego oddziaływania, eliminując konieczność uwzględnienia celów wychowawczych kary;

5) treści art. 60 § 3 Kodeksu karnego, który uzależnia zastosowanie przez sąd nadzwyczajnego złagodzenia kary od wniosku prokuratora, przy tym wniosek prokuratora jest dla sądu wiążący co do treści wydawanego wyroku; przepis stanowi kolejny przypadek ograniczania niezależności sądu i podporządkowania jego decyzji procesowych stanowisku prokuratora;

6) art. 77 Kodeksu karnego, w którym wprowadza się możliwość orzeczenia zakazu warunkowego zwolnienia wobec osoby skazanej na karę dożywotniego pozbawienia wolności. Senat podzielił pogląd, że rozwiązania takie są sprzeczne z:

- art. 41 ust. 4 Konstytucji, który obliguje Państwo do humanitarnego traktowania osób pozbawionych wolności oraz art. 4 § 1 Kodeksu karnego wykonawczego (nakaz humanitarnego traktowania osób pozbawionych wolności) oraz celami kary pozbawienia wolności zawartymi w art. 67 Kodeksu karnego wykonawczego, bowiem jako środek o charakterze eliminacyjnym, pozbawia skazanego nadziei i czyni dążenie do rehabilitacji społecznej i edukację skazanego bezcelowymi;
- wyrażoną w art. 30 Konstytucji zasadą poszanowania i ochrony godności człowieka oraz z art. 3 Kodeksu karnego i wyrażoną w nim zasadą humanitaryzmu, w szczególności z poszanowaniem godności człowieka;
- art. 3 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności oraz z orzecznictwem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w szeregu sprawach;
- Rekomendacjami Komitetu Ministrów Rady Europy dla państw członkowskich w sprawie zwolnienia warunkowego Rec. 2003(22), które w Zasadach ogólnych (II) w pkt 3 stanowią wprost, że „prawo powinno czynić warunkowe przedterminowe zwolnienie dostępnym dla wszystkich skazanych, włączając w to więźniów skazanych na karę dożywotniego pozbawienia wolności";

7) wprowadzenia w art. 80 § 3 Kodeksu karnego rozwiązania, zgodnie z którym w przypadku warunkowego zwolnienia z kary dożywotniego pozbawienia wolności okres próby trwa dożywotnio, przepis wyłącza zatem możliwość zatarcia skazania, pozbawiając sprawcę nadziei na powrót do normalnego funkcjonowania w społeczeństwie;

8) w zmianach dotyczących części szczególnej Kodeksu karnego nowelizacja kreuje kilkadziesiąt nowych typów zbrodni, nie załączając do ustawy rzetelnego uzasadnienia dla takiej decyzji;

9) wprowadzenie w art. 148 § 5 Kodeksu karnego kryminalizacji czynności przygotowawczych do zbrodni zabójstwa, która prowadzi do karalności za sam zamiar popełnienia czynu zabronionego;

10) wprowadzenia art. 148a § 1, który penalizuje zlecenie zabójstwa czyli kryminalizuje zachowania poprzedzające stadium przygotowania popełnienia czynu zabronionego;

11) wyposażenia prokuratorów w prawo do składania do Sądu Najwyższego wniosku o przekazanie sprawy do rozpoznania innemu równorzędnemu sądowi ze względu na dobro wymiaru sprawiedliwości, co stanowi oczywiste zaburzenie podziału kompetencyjnego sądu

i prokuratury, będąc sprzeczne z zasadą demokratycznego państwa prawa ale przede wszystkim z konstytucyjną zasadą trójpodziału władzy.

W trakcie prac senackich podniesiono, że Ocena Skutków Regulacji załączona do projektu ustawy nie wskazuje rzeczywistych spodziewanych skutków finansowych i społecznych wejścia w życie ustawy.

Wprowadzane zmiany będą skutkować niewątpliwie znacznym zwiększeniem odsetka osób odbywających bezwzględną karę pozbawienia wolności. Zmniejszeniu ulegnie ilość orzeczeń o zastosowaniu warunkowego zawieszenia postępowania oraz odbywania kary pozbawienia wolności w systemie dozoru elektronicznego. W ślad za tym wzrosną koszty utrzymania zakładów karnych i aresztów śledczych, koszty funkcjonowania całego systemu penitencjarnego.

Problem ten został przez projektodawcę zbagatelizowany stwierdzeniem, że: „ewentualne skutki finansowe zostaną pokryte w ramach dotychczasowych środków i nie będą stanowić podstawy do ubiegania się o dodatkowe środki z budżetu państwa".

Podsumowując, Senat uznał, że istnieją wszelkie przesłanki do tego by nowelizacja Kodeksu karnego zaprezentowana w przedłożonej ustawie była scharakteryzowana jako wsteczna względem stanu rozwoju prawa karnego w społeczeństwach demokratycznych i stanu badań w zakresie nauk penalnych, represyjna, kazuistyczna i w najwyższym stopniu ograniczająca swobodę sędziowską.

Senat wyraża przekonanie, że wskazane powyżej argumenty w pełni uzasadniają decyzję o podjęciu przez Senat uchwały o odrzuceniu ustawy w całości.