



FUNDACJA  
BATOREGO

IM. STEFANA

ul. Sapieżyńska 10a  
00-215 Warszawa  
tel. 22 536 02 00  
fax 22 536 02 20  
batory@batory.org.pl  
www.batory.org.pl

Warszawa, 2 lipca 2019

## Stanowisko Zespołu Ekspertów Prawnych Fundacji im. Stefana Batorego

### w sprawie przekazanej do podpisu Prezydenta RP

#### ustawy z 13 czerwca 2019 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw

Zespół Ekspertów Prawnych Fundacji im. Stefana Batorego wyraża dezaprobatę dla trybu uchwalenia oraz treści unormowań zawartych w ustawie z 13 czerwca 2019 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw. Przyjęty przez Sejm i Senat akt prawny został uchwalony z rażącym naruszeniem zasad prawidłowej legislacji, a zmiany, które wprowadza do Kodeksu karnego naruszają prawnomiędzynarodowe zobowiązania Rzeczypospolitej oraz godzą w spójność i racjonalność systemu prawa karnego materialnego, istotnego dla sytuacji prawnej jednostki. Dbanie o bezpieczeństwo obywateli i walka z przestępczością są obowiązkami rządu i są dla obywateli bardzo ważne. Jednak przeprowadzane reformy powinny być przemyślane i spójne, wynikać z badań i dyskusji, a nie realizacji doraźnych celów o charakterze pozamerytorycznym.

1. Projekt stanowi rządową inicjatywę ustawodawczą, która przewiduje głęboką reformę dotychczasowych zasad funkcjonowania systemu prawa karnego. Projekt wpłynął do Sejmu 14 maja 2019 r. i już po dwóch dniach został przyjęty przez Sejm w III czytaniu. 24 maja 2019 r. Senat wprowadził do ustawy szereg poprawek, które jednak w znacznej części wykraczały poza jej zakres przedmiotowy. Poprawki te zostały rozpatrzone przez Sejm 13 czerwca 2019 r. i część z nich przyjęto.

Analiza przebiegu prac legislacyjnych wskazuje, że ustawę przyjęto w sposób niezgodny z art. 118 ust. 1, art. 119 ust. 1 i 2, art. 121 ust. 2, a także art. 2 i 7 Konstytucji RP. Przede wszystkim należy zwrócić uwagę na: **pozorowany charakter debaty parlamentarnej, w warunkach której trudno przyjąć, że Projekt został należycie rozpatrzony przez Sejm; procedowanie z pominięciem obligatoryjnego powołania Komisji Nadzwyczajnej; ograniczenie roli posłów w debacie parlamentarnej; niezachowanie minimalnych standardów regulaminowych dotyczących wprowadzania zmian w kodyfikacjach; wykroczenie przez Senat w zgłoszonych poprawkach poza zakres przedmiotowy ustawy uchwalonej przez Sejm, co oznacza także naruszenie wymagań konstytucyjnych dotyczących inicjatywy ustawodawczej Senatu. W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego (sprzed 2016 r.) wskazane wyżej wady procesu legislacyjnego stanowiłyby samoistną podstawę do stwierdzenia niekonstytucyjności całości tak przyjętej ustawy.**

2. Obok uchybień natury proceduralnej ustawa z 13 czerwca 2019 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw jest dotknięta szeregiem wad, które dyskwalifikują ją jako narzędzie racjonalnego porządkowania stosunków społecznych.

**Po pierwsze, wprowadza ona rozwiązania, które są sprzeczne z normami prawnymi hierarchicznie wyższymi niż ustawowe wynikającymi z wiążących Polskę traktatów międzynarodowych.** Tak jest w odniesieniu do dodawanych ustawą paragrafów 3-4 w art. 77 Kodeksu karnego. Przewidują one, że możliwe będzie orzeczenie kary dożywotniego pozbawienia wolności z zakazem warunkowego przedterminowego zwolnienia. Rozwiązanie takie jednoznacznie godzi w wynikający z aktów prawa międzynarodowego, w tym przede wszystkim z art. 3 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (dalej: EKPC), zakaz niehumanitarnego i poniżającego karania. Wielokrotnie kwestia ta była potwierdzana w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Wskazane rozwiązanie zostało przyjęte, mimo że ta sprzeczność była wyraźnie wskazywana ustawodawcy przez ekspertów w toku prac parlamentarnych. **Omawiane regulacje nie tylko prowadzą do rażącego naruszenia praw jednostek skazanych na taką karę, ale narażają Rzeczpospolitą na konieczność wypłaty zadośćuczynień poszkodowanym w przypadku stwierdzenia naruszenia art. 3 EKPC, a ponadto stwarzają zagrożenie dla harmonijnej współpracy w sprawach karnych w UE.** Polski ustawodawca jako obligatoryjną podstawę do odmowy wykonania Europejskiego Nakazu Aresztowania wymienia bowiem naruszenie praw i wolności jednostki (art. 607p pkt 5 Kodeksu postępowania karnego).

**Po drugie, ustawa zawiera wiele rozwiązań, które prowadzą do daleko idącego zaostrzenia i usztywnienia wymiaru kary za popełnienie przestępstwa.** Jak wskazano w uzasadnieniu do projektu ustawy obowiązujący stan prawny „nie odpowiada postulatowi wynikającemu z funkcji ochronnej prawa karnego, przez co nie zapewnia wystarczających narzędzi dla ograniczenia przestępczości i zabezpieczenia istotnych wartości społecznych” (por. Druk sejmowy 3451). **Ustawodawca nie przedstawił jednak przekonujących i ugruntowanych w badaniach nad przestępczością racji przemawiających za rzekomym brakiem realizacji funkcji ochronnej prawa karnego.** Proponowane rozwiązania, w tym zwłaszcza podnoszenie dolnego zagrożenia ustawowego karą oraz mnożenie typów kwalifikowanych czynów zabronionych, opierają się na niczym nieuzasadnionym przekonaniu, że ustawodawca potrafi, lepiej niż sędziowie oraz będący przedstawicielami społeczeństwa ławnicy (w sprawach o zbrodnie stanowiący większość w składach orzekających), ocenić proporcjonalność kary w danej sytuacji. Biorąc pod uwagę, że nawet sprawy o zbrodnie, bywają ze względu na okoliczności danego przypadku czy osobę sprawcy złożone, pozbawienie sądu niezbędnej elastyczności w wymiarze kary spowoduje, że będzie on zobligowany do wymierzania kar sprzecznych z obowiązującymi ogólnymi ustawowymi dyrektywami ich wymiaru, w tym podstawową wskazującą, że dolegliwość kary nie może przekraczać stopnia winy. Ustawodawca nie przedstawił także przekonujących argumentów wskazujących, że szafowanie karami pozbawienia wolności, w szczególności długotrwałymi, które generują wysokie koszty finansowe oraz nie zapobiegają efektywnie powrotności do przestępstwa, wpłynie w zauważalny sposób na poprawę bezpieczeństwa społeczeństwa. Nie zapewnił on również niezbędnej dla racjonalnej polityki karnej wewnętrznej spójności sankcji orzekanych za poszczególne przestępstwa. Na kwestię tę zwracano uwagę w opiniach prawnych przygotowanych już w toku procesu legislacyjnego (por. <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/zmiany-w-prawie-karnym-2019-opinie-ekspertow-i-RPO>).

**Po trzecie, wprowadzone zmiany mogą w praktyce negatywnie wpłynąć na prawidłowość i sprawność funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych.** Kolejna nowelizacja przepisów dotyczących kary łącznej oraz zwłaszcza wyroku łącznego (które były przedmiotem licznych wątpliwości i powodowały orzekanie w trybie pytań prawnych przez Sąd Najwyższy oraz weryfikowanie kontrowersji natury konstytucyjnej przez Trybunał Konstytucyjny), niepotrzebnie zaangażuje siły i środki wymiaru sprawiedliwości w rozstrzyganie wątpliwości intertemporalnych z tym związanych, a także ustalenie, czy wprowadzone zmiany dotyczące określenia zasad stosowania poszczególnych ustaw karnych są zgodne z ustawą zasadniczą (było to już sygnalizowane w opiniach prawnych dotyczących ustawy).

**Osobnym istotnym problemem w tym kontekście jest wadliwa regulacja dotycząca łączenia kary 25 lat pozbawienia wolności, która, choć nie ma być już osobną karą rodzajową, nie przestaje funkcjonować w praktyce właśnie jako kara podlegająca łączeniu z innymi karami.** W toku prac legislacyjnych zwracano także uwagę na szereg innych niespójności uchwalonych zmian Kodeksu karnego zarówno w aspekcie wewnętrznym jak i dotyczących przepisów innych obowiązujących ustaw (por. zwłaszcza: *Opinia do uchwały Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z 24 maja 2019 r. w sprawie ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw, uchwalonej przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej na 81. posiedzeniu 16 maja 2019 r.* - <https://kipk.pl/>)

**Każda nowelizacja przepisów prawa karnego, w szczególności mająca na celu zmianę filozofii stosowania sankcji karnych, musi być poprzedzona wnikliwą i naukową analizą problematyki przestępczości i reakcji na nią w Polsce.** Prace nad reformą wymagają zaś czasu i dyskusji w gronie specjalistów. Tylko taki tryb postępowania pozwoli wypracować warianty reform, które będą przemyślane i spójne, a ich kształt nie zostanie wypaczony przez dążenie do realizacji doraźnych celów o charakterze pozamerytorycznym. Niestety, jak wskazano powyżej, uchwalona nowelizacja w sposób rażąco od tych dobrych standardów odbiega.

#### **Zespół Ekspertów Prawnych Fundacji im. Stefana Batorego:**

**dr Ryszard Balicki**, adiunkt w Katedrze Prawa Konstytucyjnego Uniwersytetu Wrocławskiego

**Łukasz Bojarski**, prezes zarządu Instytutu Prawa i Społeczeństwa INPRiS, były członek Krajowej Rady Sądownictwa

**dr Piotr Bogdanowicz**, Katedra Prawa Europejskiego, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego

**Jacek Czaja**, prezes Towarzystwa Prawniczego w Lublinie, były wiceminister sprawiedliwości

**dr hab. Monika Florczak-Wątor**, profesor w Katedrze Prawa Konstytucyjnego Uniwersytetu Jagiellońskiego

**dr Wojciech Jasiński**, adiunkt w Katedrze Postępowania Karnego Uniwersytetu Wrocławskiego

**dr Piotr Kładoczny**, Katedra Prawa Karnego Uniwersytetu Warszawskiego, sekretarz zarządu Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka

**dr hab. Marcin Matczak**, profesor w Katedrze Filozofii Prawa i Nauki o Państwie Uniwersytetu Warszawskiego, partner w Kancelarii Domański Zakrzewski Palinka sp. k.

**dr hab. Tomasz Pietrzykowski**, profesor w Katedrze Teorii i Filozofii Prawa Uniwersytetu Śląskiego

**dr Anna Śledzińska-Simon**, adiunkt w Katedrze Prawa Konstytucyjnego Uniwersytetu Wrocławskiego

**dr Tomasz Zalański**, członek zarządu Stowarzyszenia im. prof. Zbigniewa Hołdy, Kancelaria Domański Zakrzewski Palinka sp.k.

**prof. dr hab. Fryderyk Zoll**, Katedra Prawa Cywilnego Uniwersytetu Jagiellońskiego, profesor Uniwersytetu w Osnabrück

**Zespół Ekspertów Prawnych** działający przy Fundacji im. Stefana Batorego zajmuje się oceną przygotowywanych przez rząd i parlament zmian prawnych dotyczących ustroju państwa oraz miejsca instytucji publicznych i obywatelskich w systemie prawa. Członkowie Zespołu prowadzą monitoring projektów aktów prawnych, analizując je przede wszystkim pod kątem zgodności wprowadzanych rozwiązań z Konstytucją RP, normami międzynarodowymi i demokratycznymi standardami państwa prawa. Oceniają też stopień ingerencji przepisów w prawa człowieka i obywatela oraz kierunek zmian ustrojowych, jaki wytycza stanowione prawo.