

Rada Fundacji:

Danuta Przywara - Przewodnicząca
Henryka Bochniarz
Janusz Grzelak
Ireneusz Cezary Kamiński
Witolda Ewa Osiatyńska
Andrzej Rzepliński
Wojciech Sadurski
Miroslaw Wyrzykowski

Zarząd Fundacji:

Prezes: Maciej Nowicki
Wiceprezes: Piotr Kładoczny
Sekretarz: Małgorzata Szuleka
Skarbnik: Lenur Kerymov
Członkini: Aleksandra Iwanowska

Warszawa, 15 lipca 2022 r.

222/2022/MPL

**Szanowny Pan
Krzysztof Kwiatkowski
Przewodniczący Senackiej Komisji Ustawodawczej**

Szanowny Panie Przewodniczący,

Poniżej przesyłam uwagi Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka do ustawy o zmianie ustawy Kodeks karny i niektórych innych ustaw (druk senacki nr 762, dalej ustawa). Z racji tego, że przedmiotowa ustawa w części powiela rozwiązania zawarte w ustawie z dnia 13 czerwca 2019 r. o zmianie ustawy Kodeks karny i niektórych innych ustaw, w dalszym ciągu aktualne pozostają zastrzeżenia HFPC¹ skierowane pod adresem wspomnianej wyżej regulacji. Fundacja krytykowała w nich surowość wprowadzanych zmian i dążenie do zmiany filozofii, na której oparty jest Kodeks karny, w tym przede wszystkim położenie nacisku na izolację, a nie resocjalizację sprawców przestępstw.

Przedstawiona poniżej opinia wskazuje jedynie najważniejsze zastrzeżenia do przedmiotowej ustawy.

Wstęp

Ustawa w swoich założeniach dąży do zwiększenia surowości polskiego systemu prawa karnego poprzez podnoszenie górnych granic zagrożenia karą, ograniczenia kar o charakterze wolnościowym, a także kazuistyczne rozbudowania typów kwalifikowanych czynów zabronionych.

Tak jak poprzednio zmiany te uzasadniane są potrzebą wzmocnienia ochrony prawnokarnej społeczeństwa. Projektodawca w uzasadnieniu wskazywał, że „[o]becny 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”².

Zdaniem HFPC, nie sposób zgodzić się z takim ujęciem problemu. Tak jak w przypadku poprzedniej nowelizacji z 2019 r., zaproponowane zmiany nie są naukowo uargumentowane. Ich uzasadnienie przedłożone na etapie rządowych prac legislacyjnych, sprowadzało się, w zdecydowanej części, jedynie do opisanie dokonywanej zmiany. Projektodawcy nie wyszczególniali zaś racji, które miałyby stać za takim, a nie innym uregulowaniem tej tematyki.

Dodatkowo, nie sposób nie zauważyć, że zmiany te zostały opracowywane bez jakiegokolwiek udziału środowiska naukowego. Po raz kolejny HFPC pragnie przypomnieć, że zmiany tak głęboko ingerujące w kształt systemu prawa karnego powinny dokonywać się w dialogu ze środowiskami teoretyków i praktyków prawa. Optymalnymi polami do takiej współpracy winny być przeprowadzony w efektywny sposób proces konsultacji społecznych, a także przywrócenie działania Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Karnego.

¹ Opinia HFPC do ustawy o zmianie ustawy Kodeks karny i niektórych innych ustaw (12.07.2022).

² Uzasadnienie projektu ustawy, str. 3.

W zdecydowanej większości przypadków proponowane zmiany nie mogą być uzasadniane ani poziomem przestępczości w Polsce, ani wynikami badań opinii społecznej dotyczącymi poczucia bezpieczeństwa społecznego. W obszarach tych z roku na rok odnotowywany jest spadek liczby przestępstw (zwłaszcza w odniesieniu do przestępstw o charakterze kryminalnym)³, a także stały wysoki odsetek osób deklarujących, że czują się w Polsce bezpiecznie⁴.

Systemowym argumentem świadczącym przeciwko tej zmianie powinna być również kondycja polskiego systemu penitencjarnego. Wśród państw członkowskich Unii Europejskiej **Polska jest liderem pod względem bezwzględnej liczby osób odbywających karę pozbawienia wolności**⁵. Równocześnie, zajmuje wysokie dziewiąte miejsce spośród państw członkowskich Rady Europy pod względem liczby osadzonych w stosunku do 100 tys. obywateli⁶.

Zmiana katalogu wskazanego w art. 10 k.k. (art. 1 pkt 1 lit. a ustawy)

Ustawa modyfikuje art. 10 Kodeksu karnego określającego minimalny wiek odpowiedzialności karnej. W tym celu dodaje przestępstwo zgwałcenia w typie podstawowym do katalogu czynów zabronionych pozwalających na warunkowe odpowiadanie przez 15-letniego albo 16-letniego sprawcę takiego czynu na zasadach przewidzianych dla sprawców dorosłych.

Katalog wymieniony w art. 10 § 2 k.k. był w przeszłości modyfikowany przez ustawodawcę. Żadna ze zmian nie dotyczyła jednak przestępstwa zgwałcenia. Od samego początku jego funkcjonowania art. 10 § 2 k.k. odnosił się jedynie do art. 197 § 3, pozwalając na ściganie małoletnich poniżej 17 r. życia za popełnienie czynu karalnego odpowiadającego znamionami przestępstwu zgwałcenia w typie kwalifikowanym. Co istotne, katalog tych czynów nie został do nowej kodyfikacji karnej z 1997 r. wprost przeniesiony z poprzedniego Kodeksu karnego. Ten ostatni pozwalał na ściganie nieletnich powyżej 15 r. życia za popełnienie zgwałcenia w każdym z typów tego czynu. Można więc przyjąć, że decyzja ustawodawcy podjęta w 1997 r. miała w pełni świadomy charakter.

Uzasadnienie projektu nie wskazuje konkretnych powodów przemawiających za wprowadzeniem tej zmiany. Trudno za takie uznać, jedynie to, że przepisem tym objęty jest art. 280 k.k., kryminalizujący naruszenie dobra niższego rzędu. Zdaniem HFPC, analiza funkcjonowania katalogu przestępstw zawartego art. 10 § 2 k.k., a więc tych, za które nieletni mogą odpowiadać karnie jak dorośli, powinna raczej skłaniać do usunięcia z niego przestępstwa rozboju, zwłaszcza w typie podstawowym, a nie rozbudowywania go o nowe typy przestępstw.

Obniżenie minimalnego wieku odpowiedzialności karnej (art. 1 pkt 1 lit. b ustawy)

Szczególnie krytycznie, w kontekście art. 10 Kodeksu karnego, HFPC ocenia zamiar obniżenia minimalnego wieku odpowiedzialności karnej do 14 lat w przypadku typu kwalifikowanego przestępstwa zabójstwa. W ocenie Fundacji, tak **zasadnicza zmiana w zakresie zasad odpowiedzialności nieletnich wymaga przedstawienia szczegółowego uzasadnienia. W tym odwołania się do poglądów nauki z zakresu psychologii i pedagogiki resocjalizacyjnej.** Za zdecydowanie niewystarczające w tym względzie uznać należy odwołanie się do ustawodawstw karnych innych państw. W ocenie HFPC, rozwiązanie to otwiera drogę do dalszego, niekontrolowanego i nieuzasadnionego poszerzania drogi do wymierzania dzieciom odpowiedzialności *stricte* karnej. Z jednej strony przez dalsze obniżanie minimalnego wieku odpowiedzialności karnej, z drugiej strony zaś

³ Główny Urząd Statystyczny, [2021. Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej](#) (12.07.2022).

⁴ Centrum Badania Opinii Społecznej, [Komunikat z badań nr 67/2021, Poczucie bezpieczeństwa i zagrożenia przestępczością](#) (12.07.2022).

⁵ Rada Europy, [Annual Penal Statistics \(SPACE I survey\) for 2021](#) (12.07.2022).

⁶ *Ibidem*.

rozbudowę katalogu przestępstw uzasadniających przeniesienie sprawy nieletniego z sądu rodzinnego do sądu karnego.

W tym kontekście HFPC pragnie przypomnieć, że Polska **zobowiązana jest do przestrzegania zasady dobra dziecka** wyrażonej w Konwencji o Prawach Dziecka. Jej art. 3 wymaga, aby **we wszystkich działaniach dotyczących dzieci podejmowanych przez ciała ustawodawcze, sprawą nadrzędna było najlepsze zabezpieczenie interesów dziecka**. Przepis ten, w naszej ocenie, sprzeciwia się pogorszeniu pozycji procesowej dziecka, nawet w wypadku, gdy podejrzane jest ono o popełnienie czynu karnego odpowiadającego kwalifikowanemu typowi zbrodni zabójstwa.

Dodatkowo, warto zwrócić uwagę na rekomendacje Komitetu Praw Dziecka⁷. Wskazuje on, że Państwa, które ustaliły minimalny wiek odpowiedzialności karnej na więcej niż 15 lat nie powinny pod żadnymi pozorami go obniżać. Z drugiej strony należy wspomnieć również rekomendacje Rady Europy, które zdecydowanie zalecają, aby wymiar sprawiedliwości wobec nieletnich zogniskowany był na idei reintegracji i resocjalizacji nieletnich⁸. Idei tej nie da się realizować, nieustannie poszerzając drogę nieletnich do odpowiadania na zasadach przewidzianych dla dorosłych i pozbawiając nieletnich możliwości skorzystania z szansy, jaką daje pobyt w zakładzie poprawczym.

Wylimitowanie kary 25 lat pozbawienia wolności (art. 1 pkt 2 ustawy)

Ustawa przewiduje ograniczenie katalogu kar grożących za popełnienie przestępstw. Eliminuje z niego oddzielną karę 25 lat pozbawienia wolności i jednocześnie modyfikuje granice zastosowania kary pozbawienia wolności, która będzie mogła być orzekana nawet do 30 lat. Proponowany w Projekcie przepis przejściowy (art. 10 Ustawy) wskazuje, że orzeczone kary 25 lat pozbawienia wolności staną się z mocy prawa automatycznie „zwykłymi” karami pozbawienia wolności w wymiarze 25 lat.

Zdaniem HFPC uzasadnienie projektu nie przedstawia przekonujących przesłanek za zniesieniem przepisu przewidującego odrębną karę 25 lat pozbawienia wolności.

Zmiana ta, w połączeniu z modyfikacją zasad wymierzania kary łącznej i ustaleniu jej granicy w wysokości 30 lat pozbawienia wolności niesie za sobą poważne ryzyko częstszego orzekania przez sądy kar długotrwałych. Kary te powinny być stosowane jedynie w tych wypadkach, w których względy izolacyjne przeważałyby nad racjami przemawiającymi za resocjalizacją sprawcy przestępstwa.

Powszechne stosowanie tych kar w perspektywie stosunkowo krótkiego czasu może doprowadzić do znacznego wzrostu liczby osób pozbawionych wolności w polskich jednostkach penitencjarnych. Spowoduje to zwiększenie zaludnienia jednostek penitencjarnych, podniesienie koszty ich funkcjonowania i doprowadzi do dalszego pogorszenia warunków bytowych odbywania kary pozbawienia wolności. Efektem tej polityki będzie więc powrót sytuacji, w której liczba osadzonych przekroczy liczbę miejsc w polskich zakładach karnych i aresztach śledczych, doprowadzając do zaostrzenia lub powrotu znacznej liczby systemowych problemów trawiących polskie więziennictwo.

Zasady wymiaru kar nieizolacyjnych (art. 1 pkt 3 i 4)

HFPC krytycznie ocenia proponowane przez ustawodawcę zmiany dotyczące zasad wymierzania kar nieizolacyjnych, w szczególności normatywne powiązanie minimalnej wysokości grzywny oraz

⁷ Komitet Praw Dziecka, Komentarz Ogólny nr 24 na temat praw dziecka w wymiarze sprawiedliwości (12.07.2022).

⁸ Rada Europy, Zalecenie Rec(2003)20 Komitetu Ministrów dla państw członkowskich dotyczące nowych sposobów postępowania w kwestii przestępczości nieletnich oraz roli systemu wymiaru sprawiedliwości wobec nieletnich (12.07.2022).

minimalnej wysokości kary ograniczenia wolności z wysokością zagrożenia karą pozbawienia wolności. Ustawodawca przewiduje m.in. że czyny zagrożone karą pozbawienia wolności nieprzekraczającą roku powinny się wiązać z orzeczeniem kary w postaci minimum 50 stawek grzywny lub 2 miesięcy ograniczenia wolności. W przypadku przestępstw zagrożonych co najmniej 2 latami pozbawienia wolności, minimalna kara nieizolacyjna sięgać powinna 150 stawek grzywny lub 4 miesięcy ograniczenia wolności.

Zdaniem HFPC, zmiany te są nadmiernie kazuistyczne. Stanowią **wyraz nieuzasadnionego przekonania ustawodawcy, że lepiej niż sąd rozpoznający konkretną sprawę będzie on w stanie wskazać minimalną wysokość kary należnej za popełnienie czynu zabronionego**. W tym kontekście omawianej regulacji można zarzucić, że nadmiernie i arbitralnie wkracza w obszar funkcjonowania sądów i sprawowania przez nie wymiaru sprawiedliwości, ograniczając ich luz decyzyjny przy orzekaniu kary. W jednostkowych sytuacjach zastosowanie tej regulacji może prowadzić do wydania przez sąd względem sprawcy przestępstwa orzeczenia nad wyraz surowego, przekraczającego stopień winy podsądnego.

Przepadek pojazdu mechanicznego (art. 1 pkt 14 ustawy)

Innym z istotnych rozwiązań przewidzianych w projekcie, jest dodanie art. 44b i 44c k.k. określających zasady przepadku pojazdu mechanicznego prowadzonego przez sprawcę przestępstw drogowych. Szczegóły tego rozwiązania budzą jednak wątpliwości pod kątem różnic w dolegliwości środka karnego nakładanego na sprawców tego rodzaju przestępstw. Rozwiązania przyjęte przez ustawodawcę zakładają bowiem, że przepadek pojazdu dotknie jedynie sprawców będących właścicielami pojazdu. W przypadku sprawców poruszających się pojazdem cudzym lub będącym we współwłasności, przepadek dotyczył będzie jedynie równowartości pojazdu. W przypadku sprawców poruszających się pojazdem służbowym, sąd zobligowany będzie orzec nawiązkę w kwocie 5000 zł na rzecz Funduszu Sprawiedliwości.

W efekcie to samo zdarzenie, np. prowadzenie pojazdu w stanie nietrzeźwości, prowadzić będzie do różnych konsekwencji prawno-karnych, zależnie od formy własności auta służącego do popełnienia przestępstwa. Efektem takich rozwiązań będą sytuacje, w których kierujący popełniający ten sam czyn, w taki sam sposób będą różnie karani, w zależności od tego, czym poruszali się w chwili popełnienia przestępstwa i tego, jakim tytułem prawnym dysponowali względem pojazdu. O ile w przypadku przepadku własności pojazdu i przepadku równowartości pojazdu, można argumentować, że środek karny tego rodzaju będzie pod względem materialnym w równym stopniu dolegliwy dla sprawcy przestępstwa, o tyle w przypadku kierowców zawodowych wnioskowanie takie jest nieuprawnione. Ustawodawca w nieuzasadniony sposób premiuje bowiem kierowców zawodowych (a więc osoby, od których wymagać należy szczególnego profesjonalizmu), ustalając, że w ich wypadku środek karny związany będzie jedynie z orzeczeniem nawiazki w kwocie 5000 zł.

Dyrektywy wymiaru kary (art. 1 pkt 15 ustawy)

Krytycznie HFPC podchodzi do nowelizacji art. 53 k.k., znacznie zmieniających dyrektywy sądowego wymiaru kary. Istotną zmianą w tym zakresie jest usunięcie z treści art. 53 k.k. kwestii wychowawczego oddziaływania kary. Zdaniem ustawodawcy pojęcie to mieści się w szerszym pojęciu „zapobiegawczych celów” kary. Z poglądem tym trudno się zgodzić, albowiem wyrażenie to odczytywać należy raczej w kontekście prewencji indywidualnej. W ocenie HFPC, zabieg ten ukierunkowany jest na wzmocnienie izolacyjnego charakteru kary. W znaczeniu pojęcia „zapobiegawczy” trudno zaś doszukiwać się jednak roli wychowawczej. Efektem tego stanu rzeczy będzie zwiększenie punitowności systemu prawa karnego.

Wprowadzone zmiany nie odpowiadają międzynarodowym standardom. **Artykuł 10 ust. 3 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych stwierdza, że zasadniczym celem systemu penitencyjnego (a więc pośrednio kary pozbawienia wolności) jest poprawa i rehabilitacja społeczna więźniów.** Kwestie te powinny więc znajdować również odzwierciedlenie w treści art. 53 k.k.

Nadzwyczajne złagodzenie kary (art. 1 pkt 18 ustawy)

HFPC negatywnie ocenia zmiany w treści art. 60 § 3 k.k., które koncentrują się na uzależnieniu nadzwyczajnego złagodzenia kary od złożenia stosownego wniosku przez prokuratora. Rozwiązanie to stanowi kolejną w ostatnich latach próbę ograniczenia niezależności sądu i podporządkowania jego decyzji procesowych zdaniu prokuratorów (a przez to polityków bezpośrednio kierujących pracą prokuratury). Informacje medialne wskazują, że zabiegi te w ostatnich latach miały na celu m.in. zagwarantowanie bezkarności przedstawicielom rządzącego obozu politycznego⁹.

Uzasadnienie projektu ustawy w tym kontekście wskazywało, że zmiana ta stanowi odpowiedź na postulaty Rzecznika Praw Obywatelskich. Analiza wystąpień generalnych RPO na temat małego świadka koronnego¹⁰, a także wystąpień pokonferencyjnych¹¹ z konferencji zorganizowanej dla zobrazowania problemów ze stosowaniem tej instytucji, wskazuje, że twierdzenie autorów ustawy jest zdecydowanie nieuzasadnione.

Wydłużenie okresu, w którym możliwe jest zarządzanie wykonania zawieszony kary pozbawienia wolności (art. 1 pkt 22 ustawy)

Ustawa modyfikuje zasady zarządzania wykonania zawieszony kary pozbawienia wolności wydłużając do roku okres, w którym, po zakończeniu okresu próby, możliwe jest zarządzanie wykonania tejże kary. Ustawodawca nie jest jednak w tej mierze konsekwentny i pozostawia w niezmienionej długości okres próby właściwy dla warunkowego umorzenia postępowania (68 § 4 k.k.). Brak jest powodów, które uzasadniałyby zróżnicowanie długości tych okresów.

Odstąpienie od zarządzania wykonania zawieszony kary pozbawienia wolności (art. 1 pkt 23 ustawy)

Ustawa usuwa z treści Kodeksu karnego art. 75a przewidujący możliwość odstąpienia od zarządzania wykonania zawieszony kary pozbawienia wolności i orzeczenia, zamiast tej kary, kary grzywny oraz kary ograniczenia wolności. Przepis ten stanowi obecnie furtkę do zamiany rodzaju kary na etapie postępowania o zarządzanie wykonania kary, a przez to potencjalne dostosowanie jej do sytuacji, w której znalazł się skazany. Ubocznym efektem funkcjonowania takiej regulacji jest zmniejszenie liczby osób odbywających karę pozbawienia wolności w sytuacji, w której ten sam efekt (osiągnięcie celów kary) mógłby być zagwarantowany bardziej łagodnymi środkami. Obecne rozwiązanie pozwala jednocześnie dokonać ponownej oceny zachowania sprawcy oraz powodów, dla których zaistniała konieczność zarządzania wobec niego kary. Zabieg taki pozwala na uaktualnienie reakcji prawnokarnej państwa. Co istotne, w literaturze przedmiotu wskazywało się na konieczność ostrożnego korzystania z tej regulacji przez sądy¹².

⁹ E. Ivanova, [Lex Obajtek. Jego sprawa zniknęła z sądu, gdy PiS pozmięniał prawo](#) (12.07.2022).

¹⁰ Rzecznik Praw Obywatelskich, [Wystąpienie Generalne RPO w sprawie instytucji małego świadka koronnego](#) (12.07.2022).

¹¹ M. Hara, M. Mrowicki (red.), [Instytucja "małego świadka koronnego" - praktyka, kontrowersje, wyzwania](#) (12.07.2022).

¹² A. Zoll [w:] Kodeks karny. Część ogólna. Tom I. Część II. Komentarz do art. 53-116, wyd. V, red. W. Wróbel, Warszawa 2016, art. 75(a).

Zdaniem HFPC, fakultatywny charakter omawianej regulacji, a także aksjologia, wokół której została zbudowana – ograniczenie kar izolacyjnych - powinny przemawiać za jej dalszym pozostawieniem w treści Kodeksu. Rozwiązania takie jak art. 75a k.k. uelastyczniają prawo karne materialne i pozwalają sądom orzekać z uwzględnieniem zmieniającej się sytuacji podsądnego. Prowadzą tym samym do silniejszej realizacji prawa jednostki do uzyskania sprawiedliwego rozstrzygnięcia.

Bezwzględna kara dożywotniego pozbawienia wolności (art. 1 pkt 25 ustawy)

Ustawa modyfikuje zasady warunkowego przedterminowego zwolnienia osoby skazanej na karę dożywotniego pozbawienia wolności. W tej mierze wprowadza rozwiązania pozwalające sądowi rozpoznającemu sprawę na orzeczenie zakazu warunkowego przedterminowego zwolnienia sprawcy przestępstwa. Zgodnie z nowymi rozwiązaniami sąd będzie mógł orzec taki zakaz wymierzając sprawcy karę dożywotniego pozbawienia wolności, za czyn popełniony po prawomocnym skazaniu za przestępstwo przeciwko życiu i zdrowiu, wolności, wolności seksualnej, bezpieczeństwu powszechnemu lub za przestępstwo o charakterze terrorystycznym na karę dożywotniego pozbawienia wolności albo karę pozbawienia wolności na czas nie krótszy niż 20 lat. Z możliwości takiej będzie mógł również skorzystać wymierzając karę dożywotniego pozbawienia wolności, jeżeli charakter i okoliczności czynu oraz właściwości osobiste sprawcy wskazują, iż jego pozostawienie na wolności spowoduje trwałe niebezpieczeństwo dla życia, zdrowia, wolności lub wolności seksualnej innych osób.

Helsińska Fundacja Praw Człowieka negatywnie ocenia przedstawione zmiany. W ocenie HFPC tych zmian nie da się pogodzić z treścią Konstytucji RP, Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, Międzynarodowego Pakty Praw Obywatelskich i Politycznych, a także szeregiem rekomendacji międzynarodowych o charakterze *soft law*.

Niewątpliwie Konstytucja RP nie przewiduje prawa osoby skazanej na karę pozbawienia wolności do warunkowo przedterminowego zwolnienia. Żaden skazany na karę pozbawienia wolności nie może więc oczekiwać, że przed upływem końca kary zostanie na pewno zwolniony z odbycia jej dalszej części.

Niemniej Konstytucja zawiera art. 41 ust 4, który obliguje państwo do humanitarnego traktowania osób pozbawionych wolności. Jak wskazuje P. Sarnecki „[t]raktowanie humanitarne to takie obchodzenie się z osobą pozbawioną wolności, które uwzględnia i respektuje pewne minimalne potrzeby każdego człowieka, odnosząc je do przeciętnych standardów danego społeczeństwa”¹³. Przepis ten stanowi w istocie wzmocnienie art. 30 Konstytucji, który uznaje godność istoty ludzkiej za wartość nienaruszalną, stanowiącą źródło praw i wolności człowieka. To właśnie z tymi regulacjami wiąże się nakaz zapewnienia osobom skazanym na karę pozbawienia wolności realnej możliwości do ubiegania się o warunkowe przedterminowe zwolnienie.

Konstytucyjny nakaz humanitarnego, podmiotowego traktowania osób pozbawionych wolności sprzeciwia się regulacjom mającym na celu wyłączenie określonych kategorii skazanych z ubiegania się o warunkowe przedterminowe zwolnienie. W takim ujęciu prawo do warunkowego przedterminowego zwolnienia jest więc prawem do posiadania nadziei na zwolnienie, a nie do samego zwolnienia.

¹³ P. Sarnecki, [w:] L. Garlicki (red.), M. Zubik (red.), Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom II, wyd. II. Wydawnictwo Sejmowe, 2016.

Wyłączenie takiego prawa jest zdaniem HFPC, niezgodne z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Przepis ten przewiduje, że ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie m.in. dla jego bezpieczeństwa. Zmiany te nie mogą przy tym naruszać istoty wolności i praw człowieka.

Ustawodawca odwołuje się przy tym do wspomnianej regulacji, twierdząc, że jest ona konieczna z punktu widzenia bezpieczeństwa powszechnego. Z poglądem tym nie sposób się zgodzić. Proponowane rozwiązanie, w przypadku zastosowania przez sąd, stanowić będzie niekonieczną i nieproporcjonalną ingerencję państwa w prawo jednostki pozbawionej wolności do bycia traktowanym w sposób humanitarny.

Ten sam skutek, a więc dożywotnie izolowanie sprawców niektórych przestępstw osiągnąć można za pomocą obecnie obowiązujących przepisów, w szczególności tych, które przewidują możliwość warunkowego przedterminowego zwolnienia z kary dożywotniego pozbawienia wolności pod warunkiem spełnienia przesłanek, w tym np. pozytywnej prognozy kryminologicznej i powierzają tę decyzję sądowi.

Obecnie obowiązujące przepisy, w przeciwieństwie do proponowanych rozwiązań, cechuje podejmowanie decyzji o ewentualnym warunkowym zwolnieniu skazanego po odbyciu znacznej części kary, a nie *a priori*, na etapie wyrokowania kilkadziesiąt lat wcześniej. Takie ujęcie efektywniej pozwala sprawdzić to, czy w sprawie zaistniały przesłanki przemawiające za udzieleniem warunkowego przedterminowego zwolnienia albo za decyzją o odmowie jego udzielenia. Nie sposób bowiem z góry założyć, że każdy sprawca przestępstwa skazany na dożywotnie pozbawienie wolności przez cały okres wykonywania kary stanowił będzie niebezpieczeństwo dla społeczeństwa. Wraz z upływem czasu funkcja izolacyjna kary w stosunku do takiego osadzonego będzie słabła. Trudno uznać, że siedemdziesięcioletni skazany po odbyciu 50 lat kary pozbawienia wolności będzie stanowił takie samo zagrożenie dla społeczeństwa, jak w chwili popełnienia czynu zabronionego.

Jednocześnie raz jeszcze należy podkreślić, że sama możliwość ubiegania się o warunkowe przedterminowe zwolnienie nie będzie oznaczać automatycznego zwolnienia z jednostki penitencjarnej. Wydaje się, że na gruncie obecnego stanu prawnego takie orzeczenia będą zapadały wyjątkowo rzadko.

Proponowaną regulację należy ocenić również w kontekście art. 3 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Ustanowiony w nim standard został rozwinięty w wyroku Wielkiej Izby w sprawie *Vinter i inni p. Wielkiej Brytanii*¹⁴.

W omawianym wyroku Trybunał wskazał, że to rolą Państwa-strony Konwencji jest wybór konkretnego systemu wymierzania sprawiedliwości, łącznie z oceną wykonania kary i zasadami zwolnień warunkowych. Co do zasady pozostaje on poza nadzorem sprawowanym przez Trybunał¹⁵. Trybunał podniósł również, że nie jest jego rolą ocena sytuacji, w której skazany odbywający karę dożywotniego pozbawienia wolności spotkałby się z odmową zwolnienia, z powodu chociażby ciągle stwarzanego przez siebie zagrożenia społecznego. Wskazał przy tym, że „[s]am fakt, że tacy skazani mogli już odbyć długi okres kary pozbawienia wolności, nie osłabia pozytywnego obowiązku Państwa ochrony

¹⁴ Wyrok Wielkiej Izby ETPC z 9 lipca 2013 r. w sprawie *Vinter i inni p. Zjednoczonemu Królestwu*, skargi nr 66069/09, 130/10, 3896/10

¹⁵ *Ibidem*, § 104

społeczeństwa”¹⁶. Zdaniem ETPC „Państwa mogą wypełniać ten obowiązek poprzez kontynuację izolacji takich skazanych na dożywotnie pozbawienie wolności osób – tak długo, jak długo stanowią one zagrożenie”¹⁷.

Z drugiej strony Trybunał wskazał, że skazany nie powinien pozostawać w warunkach izolacji, jeśli nie ma ku temu podstaw związanych z poszczególnymi funkcjami kary. Podkreślił przy tym, że funkcje te zmieniają się w czasie. „Czynnik stanowiący podstawowe uzasadnienie dla izolacji na początku odbywania przez skazanego kary może przestać nim być po upływie dłuższego okresu wykonywania kary. Jedynie w drodze dokonania w odpowiednim czasie oceny uzasadnienia dla trwającej izolacji skazanego można będzie właściwie ocenić zaistniałe czynniki zmiany”¹⁸.

Odwołując się do orzeczenia Niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego, a także standardów europejskich i międzynarodowych, Trybunał zwrócił uwagę, że władze więzienne mają obowiązek dążenia do resocjalizacji osób skazanych na dożywotnie więzienie¹⁹.

Wszystko to doprowadziło do uznania przez ETPC, że **art. 3 Konwencji zawiera zakaz orzekania bezwzględnego dożywotniego pozbawienia wolności**. Na władzach krajowych ciąży zaś obowiązek wprowadzenia mechanizmu oceny, czy u osoby skazanej na tę karę zaszyły na tyle znaczące zmiany, by jej dalsza izolacja nie była już uzasadniona realizacją poszczególnych funkcji kary²⁰.

Należy przy tym zawczasu uprzedzić wszystkie głosy, które wskazywałyby, że wprowadzenie omawianego zakazu nie miałyby charakteru bezwzględnego, albowiem w każdym czasie skazani mogliby ubiegać się o ułaskawienie przez Prezydenta RP²¹. Po pierwsze decyzja Prezydenta w tym przedmiocie ma charakter zupełnie uznaniowy i nie jest oparta w żadnym stopniu na przesłankach przewidzianych prawem. W szczególności Prezydent nie jest zobowiązany uwzględnić prośby o ułaskawienie nawet gdyby była poparta pozytywnymi opiniami sądów II instancji oraz stanowiskiem Prokuratora Generalnego. Samej decyzji odmownej nie musi zaś uzasadniać. Po drugie, jej polityczny charakter *de facto* sprawia, że jest ona faktycznie niedostępna dla osób skazanych na karę dożywotniego pozbawienia wolności.

Wszystko to powoduje, zdaniem HFPC, że procedura ułaskawieniowa nie spełniłaby kryteriów wskazanych we wspomnianym wyżej orzeczeniu *Vinter i inni p. Wielkiej Brytanii*. Jest to o tyle prawdopodobne, że w przeszłości ETPC uznał za niezgodne z Konwencją węgierskie rozwiązania pozbawiające skazanych możliwości starania się o warunkowe przedterminowe zwolnienie. W wyroku *László Magyar p. Węgrom*²² wskazał, że **instytucja prezydenckiej łaski nie gwarantuje jakiegokolwiek osadzonego wiedzy na temat tego, pod jakimi warunkami może ubiegać się o ułaskawienia**. Nie gwarantuje tym samym odpowiedniego rozważenia pracy resocjalizacyjnej wykonanej przez

¹⁶ *Ibidem*, § 108

¹⁷ *Ibidem*, § 108

¹⁸ *Ibidem*, § 111

¹⁹ *Ibidem*, § 113-14

²⁰ *Ibidem*, § 119

²¹ W toku procesu legislacyjnego dotyczącego ustawy o zmianie ustawy Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw (Senat IX kadencji, druk senacki nr 1184) argument ten wysuwał dyrektor Biura Prezydenckiego w Prokuraturze Krajowej prok. Tomasz Szafranski. Zob. wspólne posiedzenie senackiej Komisji Ustawodawczej (nr 330), Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji (nr 310) w dniu 23 maja 2019 r.

²² Wyrok ETPC z 20 maja 2014 r. w sprawie *László Magyar p. Węgrom*, skarga nr 73593/10, §57-58.

osadzonego²³. Do podobnych wniosków ETPC doszedł również na tle sprawy *T.P. i A.T p. Węgrom*, uznając, że **nawet rozbudowany system łaski nie wyklucza ewentualnego naruszenia art. 3 Konwencji, jeśli ostateczna decyzja głowy państwa ma charakter uznaniowy**²⁴.

Wreszcie na problem ten należy również spojrzeć z punktu widzenia efektywności krajowego wymiaru sprawiedliwości. Wprowadzenie prawnej możliwości skazania sprawcy przestępstwa na bezwzględną karę dożywotniego pozbawienia wolności negatywnie wpłynie na możliwość pociągnięcia do odpowiedzialności karnej sprawców przestępstw, którzy zbiegli do państw trzecich. Aby nie narazić się na zarzut naruszenia w stosunku do osób wydawanych gwarancji wynikających z art. 3 Konwencji, państwa te będą odmawiać Polsce wydawania osób ściganych za zbrodnie zabójstwa.

Warto w tym kontekście wskazać, że w przeszłości **ETPC orzekał już o naruszeniu art. 3 Konwencji poprzez wydanie osoby ściganej do państwa niegwarantującego realnego prawa starania się o warunkowe przedterminowe zwolnienie**. Uznał tak chociażby w sprawie *Trabelsi p. Belgii*²⁵, przyznając, że ekstradycja podejrzanego do Stanów Zjednoczonych Ameryki, w których nie miał on szansy starania się o warunkowe przedterminowe zwolnienie, naruszyła zakaz nieludzkiego traktowania.

Dokonując oceny omawianych rozwiązań można również pomocniczo odnieść się do Rzymskiego Statutu Międzynarodowego Trybunału Karnego, a więc instytucji powołanej do osądzenia zbrodni ludobójstwa, a także zbrodni wojennych. Nawet w tak drastycznych przypadkach zbrodni przewiduje on konieczność badania przez MTK, po 25 latach wykonywania kary dożywotniego pozbawienia wolności, zasadności dalszej izolacji osoby skazanej.

Oceniając kwestię wyłączenia możliwości ubiegania się o warunkowe przedterminowe zwolnienie nie sposób nie odnieść się również do standardów międzynarodowych o charakterze *soft law*.

Europejskie Reguły Więzienne²⁶ pośrednio uznają prawo osób skazanych na dożywotnie więzienie do starania się o przedterminowe zwolnienie. Reguła 103 ERW stanowi, że w rygorze przeznaczonym dla więźniów skazanych sporządza się indywidualne plany odbywania kary, które powinny obejmować między innymi przygotowanie do zwolnienia. Precyzują także, że takie plany odbywania kary dotyczą również osób skazanych na karę dożywotniego pozbawienia wolności²⁷.

Co więcej, rekomendacja Komitetu Ministrów Rady Europy 2003(23) podkreśla w sposób wyraźny, że skazani na dożywotnie pozbawienie wolności powinni mieć możliwość warunkowego przedterminowego zwolnienia. Doprecyzowuje przy tym, że powinni korzystać z możliwości konstruktywnego przygotowania do zwolnienia, włącznie z czynieniem postępów na drodze przechodzenia przez system więzienny w realizacji tego celu.

Na podobnym stanowisku stanął również Komitet Ministrów Rady Europy w Rekomendacji 2003(22) odnoszącej się do zagadnienia warunkowego przedterminowego zwolnienia. Stwierdził w niej

²³ *Ibidem*.

²⁴ Wyrok ETPC w sprawie *T.P. i A.T p. Węgrom*, skargi nr 37871/14 i 73986/14.

²⁵ Wyrok ETPC z dnia 4 września 2014 r. w sprawie *Trabelsi p. Belgii*, skarga nr 140/10.

²⁶ Komitet Ministrów Rady Europy, Rekomendacja Komitetu Ministrów Rady Europy (2006)2 w sprawie Europejskich Reguł Więziennych (12.07.2022).

²⁷ *Ibidem*.

wyraźnie, że warunkowe zwolnienie powinno być dostępne dla wszystkich skazanych, a skazani na karę dożywotniego pozbawienia wolności nie powinni zostać pozbawieni nadziei na zwolnienie.

Podobnie wskazuje również Komitet Przeciwko Torturom, Nieludzkiemu lub Poniżającemu Traktowaniu albo Karaniu (CPT). W jednym ze swych niedawnych raportów wskazał, że dożywotnie pozbawienie osoby wolności bez jakiegokolwiek realnej szansy na jej zwolnienie jest oznaką niehumanitarnego traktowania²⁸.

Wreszcie kwestii dostępności warunkowego przedterminowego zwolnienia nie można również ocenić w oderwaniu od praktycznej strony funkcjonowania systemu więziennictwa. **Możliwość ubiegania się o warunkowe przedterminowe zwolnienie stanowi istotny bodziec zachęcający skazanych do podejmowania pracy resocjalizacyjnej. Brak takiej szansy realnie pozbawia personel więzienny istotnego mechanizmu oddziaływania na zachowanie skazanego.** Może to skutkować zagrożeniami dla bezpieczeństwa jednostek penitencjarnych, w tym bezpośrednim ryzykiem dla zdrowia i życia innych osadzonych oraz personelu więziennego. Pobocznym skutkiem tego rodzaju zmiany może być także wzrost tendencji samobójczych w tej grupie skazanych.

Zaostrzenie warunków warunkowego przedterminowego zwolnienia z kary dożywotniego pozbawienia wolności (art. 1 pkt 26)

Z podobnych względów krytycznie odnieść się należy do proponowanej treści art. 78 § 3 k.k. podwyższającego granicę minimalnej długości kary, po odbyciu której osoba skazana na dożywotnie pozbawienie wolności mogłaby starać się o warunkowe przedterminowe zwolnienie. Obecna granica 25 lat podwyższona zostanie do 30 lat.

Uzasadniając tę zmianę projektodawcy wskazywali, że obecnie obowiązujący okres „jest zbyt krótki w relacji do zakładanego eliminacyjnego charakteru tej kary”. Może bowiem spowodować jej wykonanie do okresu najdłuższej kary orzekanej terminowo.

Warto jednak przypomnieć, że możliwość taka zaistnieje realnie jedynie w niewielkiej grupie osób skazanych na karę dożywotniego pozbawienia wolności. Decyzja o ich warunkowym przedterminowym zwolnieniu, chociażby ze względu na jej społeczny wymiar, będzie przedmiotem szczególnego rozważenia ze strony administracji jednostki penitencjarnej, jak i sądu penitencjarnego. Z tego względu nie wydaje się racjonalne aprioryczne wprowadzanie w tej mierze dalszych obostrzeń.

Dodatkowo, przepis ten będzie miał zastosowanie do już orzeczonych kar pozbawienia wolności. Takie rozwiązanie należy ocenić krytycznie. Automatyczne przedłużenie okresu oczekiwania na możliwość ubiegania się o warunkowe przedterminowe zwolnienie stanowić będzie wyraz zaostrzenia orzeczonych kar dożywotniego pozbawienia wolności, bez analizy szczegółowych okoliczności sprawy. Należy przy tym zauważyć, że gdyby sądy rozpoznające sprawy poszczególnych skazanych na karę dożywotniego pozbawienia wolności uznały, że powinni być oni izolowani przez co najmniej 30 lat, to mogłyby one, w myśl obecnie obowiązujących przepisów Kodeksu karnego, podjąć taką decyzję. Skoro tego nie uczyniły, to uznały, że okres 25 lat pozbawienia wolności jest adekwatny do wspomnianego przez ustawodawcę zakładanego eliminacyjnego celu kary dożywotniego pozbawienia wolności.

²⁸ Europejski Komitet do Spraw Zapobiegania Torturom oraz Nieludzkiemu lub Poniżającemu Traktowaniu albo Karaniu (CPT), Situation of life-sentenced prisoners (12.07.2022).

W końcu należy dodać, bazując na danych zebranych przez Europejski Trybunał Praw Człowieka, że tak ustanowiony standard warunkowego przedterminowego zwolnienia należał będzie do najsurowszych w Europie²⁹.

Okres próby w przypadku zwolnienia z kary dożywotniego pozbawienia wolności (art. 1 pkt 28 ustawy).

Krytycznie należy odnieść się również do zmian wydłużających okres próby skazanych zwolnionych warunkowo z kary dożywotnie pozbawienia wolności. W chwili obecnej okres ten trwa 10 lat, a odwołanie warunkowego przedterminowego zwolnienia możliwe jest do momentu upływu 6 miesięcy następujących po zakończeniu okresu próby. Po wejściu w życie zmian przewidzianych w ustawie okres próby w wypadku skazanych zwolnionych warunkowo z kary dożywotniego pozbawienia wolności trwał będzie dożywotnio. Oznacza to, że nawet po kilkunastu albo nawet kilkudziesięciu latach zgodnego z prawem życia na wolności skazani ci będą w dalszym ciągu poddani nadzorowi kuratora. Nawet wówczas, gdy fizycznie, z powodu np. stanu zdrowia, nie będą już w stanie popełnić nowego przestępstwa. Zmiana ta wydaje się więc głęboko nieracjonalna i pokazuje, że ustawodawca nie w pełni rozważył konsekwencje uchwalanych przepisów. Przewidziane przez niego zmiany w przyszłości skutkować będą koniecznością sporządzania przez kuratorów raportów nt. skazanych przebywających w zakładach opiekuńczo-leczniczych. Trudno o przykład bardziej niewłaściwej alokacji zasobów kadrowych wymiaru sprawiedliwości, w stosunku do przyszłych społecznych potrzeb.

Wymiar kary łącznej (art. 1 pkt 30 ustawy)

Ustawa podwyższa maksymalny wymiar kary łącznej, uznając, że suma kar połączonych karą łączną nie może przekroczyć 30 lat pozbawienia wolności. Dotychczas granicą dla takiej sumy była długość 20 lat (do 2015 r. zaś 15 lat). Na rozwiązanie to należy spojrzeć krytycznie zwłaszcza z punktu widzenia realiów funkcjonowania systemu penitencjarnego. Krótkie kary pozbawienia wolności, zsumowane karą łączną, mogą doprowadzić bowiem do sytuacji wymierzenia skazanemu za popełnienie kilkunastu przestępstw o stosunkowo niskiej społecznej szkodliwości (np. posiadania środków odurzających) kary łącznej o bardzo surowym charakterze. Tak długie kary łączne niewątpliwie nie będą sprzyjały resocjalizacji sprawcy przestępstwa, pełniąc przede wszystkim funkcję izolacyjną. To o tyle niebezpieczne, że w przypadku przestępstw o niskiej społecznej szkodliwości, funkcja ta nie tylko nie powinna mieć charakteru dominującego, lecz wręcz ustępować powinna resocjalizacyjnym celom kary. **Zmiana ta negatywnie przełoży się, zdaniem HFPC, na kondycję polskiego systemu więziennego, skutkując pogorszeniem warunków odbywania kary i wzrostem kosztów jego funkcjonowania.**

²⁹ Trybunał wskazał w nim następujące długości wykonywania kary dożywotniego pozbawienia wolności, po których istnieje możliwość „rewizji” zapadłego orzeczenia: Albania (25), Armenia (20) Austria (15), Azerbejdżan (25), Belgia (15, w przypadku recydywistów 19 – 23), Bułgaria (20), Cypr (12), Czechy (20), Dania (12), Estonia (30), Finlandia (12), Francja (18, 30 w wypadku określonych morderstw), Gruzja (25), Niemcy (15), Grecja (20), Irlandia (7), Włochy (26), Łotwa (25), Liechtenstein (15), Luksemburg (15), Mołdawia (30), Monako (15), Rumunia (20), Rosja (25), Słowacja (25), Słowenia (25), Szwecja (10), Szwajcaria (15, możliwe obniżenie do 10), Macedonia Północna (15), Turcja (24, 30 lub 36 w wypadku połączonych kar dożywotniego pozbawienia wolności).

Przedawnienie karalności czynów (art. 1 pkt 38 ustawy).

Ustawa modyfikuje zasady przedawniania przestępstw. Najpoważniejszą zmianą w tym względzie jest wprowadzenie do art. 105 nowych typów przestępstw, które nigdy nie ulegną przedawnieniu. W tym względzie ustawa wymienia: typy kwalifikowane przestępstwa zgwałcenia (art. 197 § 4 lub 5 o ile były popełnione na szkodę małoletniego poniżej lat 15 lub sprawca działał ze szczególnym okrucieństwem), a także zabójstwa (148 § 2 pkt 2 lub § 3 popełnione w związku ze zgwałceniem małoletniego poniżej lat 15 lub w związku ze zgwałceniem ze szczególnym okrucieństwem).

Granice przedawnienia karalności przestępstw są jednym z elementów polityki karnej państwa. Ustawodawca ma znaczną swobodę w ustalaniu terminów przedawnienia przestępstw. Stąd jedyne uwagi w kontekście planowanych zmian mogą odwoływać się do racjonalności działania ustawodawcy zwykłego. W tym względzie warto wskazać, że ustawodawca raz jeszcze powinien przemyśleć, czy zasadnym jest absolutne wyłączenie przedawnienia karalności wskazanych wyżej przestępstw. W dotychczasowym stanie prawnym reguła taka stosowana była wyłącznie do zbrodni przeciwko ludzkości i zbrodni wojennych, a także wybranych typów umyślnych przestępstw popełnionych przez funkcjonariuszy publicznych w związku z wykonywaną funkcją. W obu wypadkach uzasadnienia wyłączenia przedawnienia karalności doszukiwać się więc można w próbie zagwarantowania narzędzi procesowych do dokonania sprawiedliwości dziejowej, ujawnienia prawdy historycznej i przynajmniej wskazania potencjalnych winnych zbrodni.

Nie odejmując znaczenia przestępstwom wyróżnionym w ustawie, trudno w ich kontekście znaleźć podobne argumenty. Wydaje się, że zawarte już w Kodeksie karnym reguły przedawnienia, dodatkowo wzmocnione przez poszczególne rozwiązania przedmiotowej ustawy, gwarantują w należyty sposób potrzebny czas do ukarania i wykrycia sprawców tych przestępstw, łącząc z jednej strony ochronę interesów osób pokrzywdzonych przestępstwem i konieczność ochrony społeczeństwa przed sprawcami najgroźniejszych przestępstw. W przypadku przestępstwa zabójstwa procedowana ustawa przewiduje bowiem podniesienie granicy przedawnienia karalności do 40 lat. W przypadku wyróżnionych typów kwalifikowanych przestępstwa zgwałcenia jest to zaś 20 lat (dodatkowo wzmocnione regulacją, zgodnie z którą okres ten nie może się skończyć przed ukończeniem 40 roku życia przez pokrzywdzonego).

Co więcej, na problem ten należy spojrzeć z perspektywy efektywności wymiaru sprawiedliwości. **Instytucja przedawnienia jest środkiem do zarządzania ograniczonymi zasobami państwa pozwalającym mu na wykrywanie przestępstw. Alokacja tych zasobów w sprawach popełnionych 50-60 lat temu, z perspektywy dzisiejszej może jawić się jako bezcelowa, niepoprawiająca bezpieczeństwa państwa i niegwarantująca efektywnego ścigania przestępstw popełnianych obecnie.** Po drugie, może się pojawić istotne pytanie, o klucz stosowany przez ustawodawcę dla wyróżnienia kategorii przestępstw niepodlegających przedawnieniu karalności. W tym kontekście warto zwrócić uwagę na niejednorodną ochronę ofiar. Ustawodawca zawęży bowiem wyłączenie przedawnienia tylko do niektórych typów kwalifikowanych przestępstwa zabójstwa i zgwałcenia. Poza zakresem jego oddziaływania pozostaną np. przypadki przestępstwa zabójstwa połączonego ze zgwałceniem popełnione na szkodę pokrzywdzonego mającego więcej niż 15 lat oraz te popełnione bez szczególnego okrucieństwa. Z tej samej formy ochrony nie będą korzystały zabójstwa popełnione „wyłącznie” ze szczególnym okrucieństwem. Wydaje się, że proponowana regulacja ma charakter kazuistyczny, niekonsekwentny i nastawiona jest przede wszystkim na realizację celów o charakterze polityczno-wizerunkowym, a nie realną ochronę ofiar przestępstw.

Pod względem legislacyjnym wątpliwa jest przyjęta przez ustawodawcę technika legislacyjna, w ramach której wyliczając czyny objęte brakiem przedawnienia wylicza on zarówno numer artykułu jak i poszczególne znamiona. Na tle art. 197 k.k. widoczne jest to w szczególności w odesłaniu do nowej treści art. 197 § 4 k.k. Ustawodawca w trzech oddzielnych punktach odwołuje się w nim do poszczególnych znamion wskazanych w tym przepisie, zamiast po prostu odesłać do numeru artykułu.

Zmiany w części szczególnej – uwagi ogólne

Uzasadnienie projektu opiniowanej ustawy wskazuje, że dokonuje ona „zaostżenia odpowiedzialności karnej za niektóre przestępstwa, jednak czyni to w sposób selektywny i racjonalny, oparty na wnikliwej ocenie zasadności wzmocnienia prawnokarnej ochrony w określonych dziedzinach życia społecznego, w które prawo karne wkracza, tym samym stawiając ludzkim zachowaniom nieprzekraczalne granice”.

Z poglądem tym nie sposób się zgodzić. Ustawa ingeruje w wysokość ustawowego zagrożenia karą, istotnie go podnosząc. Zmiany w tym zakresie nie mają tylko charakteru dostosowawczego, wynikającego z usunięcia odrębnej kary 25 lat pozbawienia wolności. Stanowią wyraz realizacji specyficznej wizji polityki karnej służącej partykularnym interesom politycznym, która nosi znamiona populizmu penalnego.

Zarówno w uzasadnieniu projektu ustawy, jak i w publicznie dostępnych statystykach, badaniach trudno znaleźć uzasadnienie dla tak istotnego podniesienia sankcji karnych za popełnienie czynów zabronionych.

Już krótka analiza danych udostępnionych przez Komendę Główną Policji i Główny Urząd Statystyczny wskazuje na znaczny spadek przestępczości w ciągu ostatnich 20 lat. Podczas gdy w 2002 r. Policja odnotowywała rocznie wszczęcie postępowania przygotowawczego w prawie 1 mln 400 tys. spraw, to w 2021 r. postępowania takie wszczęto w zaledwie 820 tys. spraw³⁰. Podobną tendencję wykazują również dane zebrane przez Ministerstwo Sprawiedliwości. W 2019 r. sądy skazały za popełnienie przestępstwa około 290 tys. osób, ponad dekadę wcześniej, bo w 2008 r., liczba ta kształtowała się zaś na poziomie 420 tys. Spadek liczby przestępstw szczególnie widoczny jest przy analizie danych dotyczących poszczególnych typów przestępstw.

Przykładowo, w 2008 r. statystyki Ministerstwa odnotowały 879 przypadków przestępstwa zgwałcenia (zarówno w typie podstawowym, jak i kwalifikowanych). 12 lat później liczba przestępstw z art. 197 k.k. wyniosła 572³¹. Podobnie ma się sytuacja z przestępstwem zabójstwa (odpowiednio 496 i 266)³², a także rozboju (odpowiednio 6917 i 3051)³³. Dane te powinny być wzięte pod uwagę przy analizie obecnie proponowanych rozwiązań.

Zdaniem HFPC, konsekwencją prowadzenia polityki karnej w sposób proponowany przez ustawodawcę będzie stopniowe zubożenie efektywności systemu penitencjarnego, pogorszenie warunków odbywania kary pozbawienia wolności (i konieczność kompensowania tych krzywd za pomocą zasądzonych zadośćuczynień) oraz dalsze pogarszanie warunków pracy personelu jednostek penitencjarnych. Jej efektem ubocznym będzie także znaczne zwiększenie liczby spraw

³⁰ Fundacja Moje Państwo, [Bank Danych. Przestępstwa stwierdzone przez Policję w zakończonych postępowaniach przygotowawczych](#) (na podstawie danych GUS) (12.07.2022).

³¹ Główny Urząd Statystyczny. [Ofiary gwałtu i przemocy domowej](#) (12.07.2022).

³² Główny Urząd Statystyczny. [Ofiary zabójstw](#) (12.07.2022).

³³ Komenda Główna Policji. [Przestępstwo rozboju](#) (12.07.2022).

rozpoznawanych przez prokuratury i sądy karne. Przyjmowana w projekcie strategia zwiększania górnej granicy zagrożenia ustawowego wpłynie bowiem na zwiększenie grupy spraw, w których terminy przedawnienia będą miały charakter bardzo odległy, nawet kilkunastoletni. Spowoduje to dalsze spowolnienie tempa rozpoznawania spraw wpływających do wymiaru sprawiedliwości i narastanie opóźnień ich w rozpoznawaniu.

Zmiana w art. 241 k.k. (art. 1 pkt 93 ustawy)

HFPC krytycznie odnosi się również do zmian w art. 241 § 3 k.k. Zgodnie z jego brzmieniem karze podlegać będzie osoba, która rozpowszechnia bez zezwolenia publicznie wiadomości z postępowania prowadzonego na podstawie przepisów ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich.

Ustawodawca pomija w zupełności fakt, że w postępowaniu w sprawach nieletnich, co do zasady, nie funkcjonuje postępowanie przygotowawcze. Jedynym wyjątkiem w tej mierze jest art. 16 ust. 2 u.p.n., który pozwala, w szczególnie uzasadnionych przypadkach, prowadzić prokuratorowi śledztwo. Ma to zastosowanie jedynie w przypadku, gdy czyn karalny nieletniego pozostaje w ścisłym związku z czynem osoby dorosłej, a dobro nieletniego nie stoi na przeszkodzie łącznemu prowadzeniu sprawy.

W pozostałym zakresie całość postępowania w sprawach nieletnich ma znamiona postępowania sądowego, które co do zasady jest niejawne. Oznacza to, że informacje pochodzące z tego postępowania, wbrew twierdzeniom ustawodawcy, są już prawnie chronione na gruncie art. 241 § 2 k.k.

Wprowadzenie do art. 241 k.k. § 3 spowoduje zaś rozciągnięcie tej prawnokarnej ochrony na postępowania prowadzone na gruncie u.p.n., co będzie miało daleko idące konsekwencje. Zakresem obowiązywania zakazu rozpowszechniania informacji objęte będzie bowiem każde postępowanie prowadzone na gruncie u.p.n., *lege non distinguente* również postępowania wykonawcze w przedmiocie wykonania środków poprawczych i wychowawczych. Uzasadnienie projektu ustawy nie wskazuje, aby perspektywa ta była brana pod uwagę w procesie projektowania wspomnianej regulacji.

Zmiana właściwości sądu ze względu na dobro wymiaru sprawiedliwości (art. 9 pkt 4 ustawy)

HFPC krytycznie ocenia przewidziane przez ustawę zmiany w obrębie art. 37 Kodeksu postępowania karnego. Przepis ten przewiduje możliwość przekazania sprawy do rozpoznania innemu sądowi równorzędnemu. Może to nastąpić wyłącznie z uwagi na dobro wymiaru sprawiedliwości i jedynie z inicjatywy sądu rozpoznającego sprawę. Po zmianach o przekazanie sprawy będzie mógł wnioskować nie tylko sąd rozpoznający sprawę, lecz również prokurator.

Jest to kolejna w ostatnich latach **modyfikacja przepisów k.p.k. dająca urzędowi prokuratorskiemu silniejszą pozycję nie tylko od stron procesowych, lecz nawet od sądu rozpoznającego sprawę**. Tego rodzaju filozofia niezgodna jest z modelem polskiego postępowania karnego i stanowi bezpośrednią ingerencję w niezależność sądu karnego. Przez możliwość politycznego wpływu na prokuratora inicjującego postępowanie o przeniesienie sprawy do innego sądu godzi również w prawo jednostki do rozpoznania sprawy przez sąd ustanowiony zgodnie z prawem.

Zmiany w dobrowolnym poddaniu się karze (art. 9 pkt 18 ustawy)

Negatywnie ocenić należy również zmiany artykułu 387 § 2 Kodeksu postępowania karnego regulującego tryb wyrażania przez sąd zgody na wniosek oskarżonego o dobrowolne poddanie się karze. Ustawa usztywnia zasady dobrowolnego poddania się karze, przewidując, że zastosowanie tego

trybu możliwe będzie jedynie za zgodą prokuratora (a nie jak obecnie w braku jego sprzeciwu). Zmiana ta, zdaniem HFPC, doprowadzi do spadku liczby sytuacji, w których stosowana jest instytucja dobrowolnego poddania się karze. Jej efektem będzie więc wzrost liczby spraw rozpoznawanych w normalnym procesie przez sądy, a przez to dalsze wydłużenie czasu trwania postępowania karnego.

Z wyrazami szacunku

dr Piotr Kładoczny
Wiceprezes zarządu HFPC

Iceland 
Liechtenstein **Active**
Norway **citizens fund**

*Uwagi zostały opracowane ramach projektu
„Monitoring systemu ochrony praw człowieka w Polsce”
finansowanego ze środków EOG w ramach Funduszu Aktywni Obywatele.*