



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
VI kadencja
Prezes Rady Ministrów
DSPA-140-132(5)/09

Warszawa, 15 września 2009 r.

Pan
Bronisław Komorowski
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Przekazuję przyjęte przez **Radę Ministrów stanowisko** wobec poselskiego projektu ustawy

- o zmianie ustawy – Kodeks karny (druk nr 2115).

Jednocześnie informuję, że Rada Ministrów upoważniła Ministra Sprawiedliwości do reprezentowania Rządu w tej sprawie w toku prac parlamentarnych.

(-) Donald Tusk

STANOWISKO RZĄDU

do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny (druk nr 2115)

I. Istota projektu

Poselski projekt ustawy zawarty w druku sejmowym nr 2115, jak wynika z jego uzasadnienia, ma na celu zaostrzenie odpowiedzialności karnej osób prowadzących pojazdy mechaniczne w stanie nietrzeźwości.

Projekt zakłada znaczne rozszerzenie obligatoryjnego orzekania środka karnego w postaci zakazu prowadzenia wszelkich pojazdów mechanicznych na zawsze. Zgodnie z obowiązującym art. 42 § 3 k.k. sąd może orzec zakaz prowadzenia wszelkich pojazdów mechanicznych na zawsze, jeżeli sprawca w czasie popełnienia przestępstwa określonego w art. 173 k.k. (katastrofa komunikacyjna) lub w art. 174 k.k. (sprowadzenie zagrożenia katastrofą komunikacyjną), którego następstwem jest śmierć innej osoby lub ciężki uszczerbek na jej zdrowiu, albo w czasie popełniania przestępstwa określonego w art. 177 § 2 k.k. (wypadek komunikacyjny, którego następstwem jest śmierć innej osoby albo ciężki uszczerbek na jej zdrowiu) lub art. 355 § 2 k.k. (wojskowy wypadek komunikacyjny, którego następstwem jest śmierć innej osoby albo ciężki uszczerbek na jej zdrowiu) był w stanie nietrzeźwości, pod wpływem środka odurzającego lub zbiegł z miejsca zdarzenia.

Obligatoryjne orzeczenie zakazu prowadzenia wszelkich pojazdów mechanicznych na zawsze dotyczy natomiast swoistej „recydywy” i *de lege lata* aktualizuje się w razie ponownego skazania osoby prowadzącej pojazd mechaniczny w warunkach określonych w art. 42 § 3 k.k. (art. 42 § 4 k.k.).

Według projektu obligatoryjne orzeczenie zakazu miałyby następować już w razie pierwszego skazania sprawcy w opisanych wyżej warunkach (proj. art. 42 § 3 k.k.). Nadto obligatoryjny zakaz prowadzenia wszelkich pojazdów mechanicznych na zawsze miałby dotyczyć wszystkich sprawców ponownie skazanych

za przestępstwo z art. 178a § 1 k.k. (proj. art. 42 § 4 k.k.).

Ponadto w projekcie przewiduje się zaostrenie odpowiedzialności karnej sprawców czynów z art. 178a § 1 k.k. uprzednio prawomocnie skazanych za prowadzenie pojazdu mechanicznego w stanie nietrzeźwości. W zamierzeniu projektodawców czyny takie stanowiłyby zbrodnie, a ich sprawcy podlegaliby karze pozbawienia wolności w wymiarze od 3 do 5 lat (proj. art. 178a § 4 k.k.).

II. Uwagi ogólne

1. Nie negując słuszności założenia o konieczności surowego karania sprawców przestępstw przeciwko bezpieczeństwu w komunikacji, popełnionych w stanie nietrzeźwości lub pod wpływem środka odurzającego, podnieść należy, że aktualny stan prawny zawiera już unormowania umożliwiające sądom orzekanie – w stosunku do osób uczestniczących w stanie nietrzeźwości w ruchu komunikacyjnym – kar i środków karnych adekwatnych do ciężaru tych czynów oraz potrzeb w zakresie generalnej, jak i indywidualnej prewencji.

De lege lata prowadzenie pojazdu mechanicznego w ruchu lądowym, wodnym lub powietrznym, w stanie nietrzeźwości lub pod wpływem środka odurzającego, stanowi przestępstwo zagrożone grzywną, karą ograniczenia wolności albo karą pozbawienia wolności do lat 2 (art. 178a § 1 k.k.). Prowadzenie w takim stanie lub pod wpływem takiego środka, na drodze publicznej lub w strefie zamieszkania, innego pojazdu niż pojazd mechaniczny (np. roweru), również może skutkować wymierzeniem sprawcy, oprócz kar nieizolacyjnych, kary pozbawienia wolności w wymiarze do jednego roku (art. 178a § 2 k.k.).

W wypadkach, w których znajdujący się w stanie nietrzeźwości albo pod wpływem środka odurzającego uczestnik ruchu spowoduje wypadek lub katastrofę w ruchu lądowym, wodnym lub powietrznym albo spowodzi bezpośrednio niebezpieczeństwo takiej katastrofy, sąd nie może orzec wobec sprawcy grzywny albo kary ograniczenia wolności, lecz obowiązany jest orzec karę pozbawienia wolności, przewidzianą za przypisane sprawcy przestępstwo,

w wysokości od dolnej granicy ustawowego zagrożenia zwiększonego o połowę do górnej granicy tego zagrożenia zwiększonego o połowę (art. 178 § 1 k.k.).

Tym samym za czyny tego rodzaju możliwe jest wymierzenie nawet tak surowej kary, jak 15 lat pozbawienia wolności, np. wobec sprawcy, który w stanie nietrzeźwości lub pod wpływem środka odurzającego spowodował katastrofę w ruchu komunikacyjnym, zagrażającą życiu lub zdrowiu wielu osób albo mieniu w wielkich rozmiarach.

Podkreślić przy tym należy, że przewidziane w art. 178 § 1 k.k. zaostrenie wymiaru kary odnosi się również do sprawców wskazanych w tym przepisie przestępstw przeciwko bezpieczeństwu w komunikacji, którzy zbiegli z miejsca zdarzenia.

Prewencyjne oddziaływanie skazania za przestępstwo przeciwko bezpieczeństwu w komunikacji, popełnione w stanie nietrzeźwości, pod wpływem środka odurzającego albo przez sprawcę, który zbiegł z miejsca zdarzenia, niewątpliwie wzmacnia orzekany obligatoryjnie w takich wypadkach środek karny w postaci zakazu prowadzenia wszelkich pojazdów mechanicznych albo pojazdów mechanicznych określonego rodzaju (art. 42 § 2 k.k.).

Zakaz prowadzenia pojazdów, który orzekany jest w latach, musi być orzeczony na okres nie krótszy od roku, a może być orzeczony nawet na 10 lat (art. 43 § 1 pkt 1 k.k.).

Jak wskazywano już na wstępie, w niektórych wypadkach Kodeks karny przewiduje ponadto fakultatywne bądź obligatoryjne orzekanie zakazu prowadzenia wszelkich pojazdów mechanicznych na zawsze.

3. Oceniając proponowane zmiany w aspekcie ogólnym należy także zwrócić uwagę na fakt, iż wszelkie zwiększanie poziomu represyjności obowiązującego prawa, w szczególności zaś wprowadzanie surowszych sankcji karnych, musi pozostawać w zgodzie z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, w szczególności zaś spełniać warunek „konieczności”, jaki wynika z zasady proporcjonalności ustanawianych w ustawie ograniczeń w korzystaniu z konstytucyjnych wolności i praw. Sankcje karne, jako najostrzejsze z możliwych ingerencji w sferę praw i wolności obywatelskich,

nie mogą być stanowione w sposób arbitralny czy intuicyjny, ale muszą odwoływać się do należycie rozpoznanej sytuacji społecznej i rzeczywistych potrzeb kryminalnopolitycznych.

III. Uwagi szczegółowe

1. Najpoważniejsze zastrzeżenia wzbudza konstruowanie *quasi* recydywy w obrębie czynu zabronionego opisanego w art. 178a § 1 k.k. Zgodnie z projektem, sprawca czynu określonego w art. 178a § 1 k.k., który był uprzednio prawomocnie skazany (i to na jakąkolwiek karę, a zatem nawet wolnościową) będzie podlegał karze pozbawienia wolności od lat 3 do 5. Zagrożenie karne przewidziane za proponowany typ przestępstwa umiejscawiać go będzie zatem w kategorii zbrodni.

Wydaje się, że propozycja ta jest nazbyt daleko idąca.

W pierwszej kolejności podnieść należy, że z konstytucyjnej zasady państwa prawa wynika powinność poprawnej legislacji, a jednym z najistotniejszych jej elementów w obrębie prawa karnego jest zachowanie współmierności pomiędzy penalizowanym zachowaniem, a reakcją karną oraz wewnętrznej spójności przepisów normujących tożsamą problematykę. W niniejszym przypadku nie sposób natomiast nie dostrzegać, że projektowane zagrożenie karne za czyn z art. 178a § 4 k.k. jest oderwane od stopnia społecznej szkodliwości takiego zachowania oraz od zagrożeń przewidzianych za inne zachowania, których stopień społecznej szkodliwości jest wyższy, a czasami nawet zdecydowanie wyższy. Tytułem przykładu można wskazać, że *de lege lata* niższą karę można wymierzyć m. in. za rozbój (art. 280 § 1 k.k.), za pobicie z następstwem w postaci śmierci człowieka (art. 158 § 3 k.k.), za pobicie z następstwem w postaci ciężkiego uszczerbku na zdrowiu człowieka (art. 158 § 2 k.k.), czy też za nieumyślne spowodowanie śmierci człowieka (art. 155 k.k.).

Niespójność zagrożenia ustawowego przewidzianego w proponowanym art. 178a § 4 k.k. z innymi kodeksowymi zagrożeniami jest łatwo dostrzegalna również w obrębie samych tylko przestępstw przeciwko bezpieczeństwu w komunikacji. Projektowany art. 178a § 4 k.k. nie obejmuje bowiem innych, poza określonym w art. 178a § 1 k.k.,

przestępstw zamieszczonych w rozdziale XXI Kodeksu karnego. W konsekwencji wobec sprawcy spowodowania katastrofy w ruchu lądowym z następstwami w postaci śmierci człowieka lub ciężkiego uszczerbku na zdrowiu wielu osób (art. 173 § 3 k.k.) możliwe będzie orzeczenie niższej kary pozbawienia wolności, niż wobec kierowcy prowadzącego pojazd mechaniczny w stanie nietrzeźwości po uprzednim prawomocnym skazaniu za taki sam czyn, pomimo iż ten ostatni swoim zachowaniem nie doprowadza do zaistnienia żadnych, poza potencjalnym zagrożeniem dla bezpieczeństwa w ruchu drogowym, negatywnych skutków.

Uwzględniając powyższe okoliczności wydaje się, że brak dostatecznego uzasadnienia do przyjęcia poglądu o celowości poszerzenia katalogu zbrodni określonych w Kodeksie karnym przez projektowany typ przestępstwa. Bez wątplenia bowiem wśród typów przestępstw ukształtowanych przez ustawodawcę jako czyny rangi zbrodni, przestępstwo z projektowanego art. 178a § 4 k.k. wyróżniałoby się nieproporcjonalnie niższym stopniem społecznej szkodliwości.

2. Projektowany przepis budzi także istotne zastrzeżenia legislacyjne, ponieważ zagrożenie ustawowe przewidziane za przestępstwo z art. 178a § 4 k.k. pozostaje w sprzeczności z systemem zagrożeń ustawowych przyjętym w Kodeksie karnym.

Wszystkie kodeksowe sankcje proste przewidujące karę pozbawienia wolności stosunkowo szeroko zakreślają granice tej kary, np.:

- od lat 2 do 12;
- od 6 miesięcy do 8 lat;
- od 3 miesięcy do lat 5.

Tymczasem projektowany przepis przewiduje karę pozbawienia wolności w bardzo wąskim przedziale (od 3 do 5 lat).

W tym względzie dodać należy, że projekt przewiduje posłużenie się nieznanym Kodeksowi karnemu schematem zagrożenia ustawowego, gdyż Kodeks w wypadku zbrodni górną granicę zagrożenia terminową karą pozbawienia wolności, a więc karą określoną w art. 32 pkt 3 k.k., sytuuje na poziomie górnej granicy

rodzajowej tego rodzaju kary (15 lat). Można domniemywać, jakie względy skłoniły Autorów projektu do znacznego obniżenia górnej granicy zagrożenia za projektowany typ przestępstwa w stosunku do schematu zagrożeń kodeksowych, jednakże względy te w jaskrawy sposób unaoczniają nieadekwatnie wysoką dolną granicę proponowanego w projekcie ustawowego zagrożenia za czyn z art. 178a § 4 k.k.

3. Trudno dostrzec także powody, dla których w projekcie przewiduje się zaostrzenie odpowiedzialności karnej wyłącznie w stosunku do sprawców czynów z art. 178a § 1 k.k., uprzednio prawomocnie skazanych za prowadzenie pojazdu mechanicznego w stanie nietrzeźwości, a pomija się skazanie za prowadzenie pojazdu pod wpływem środka odurzającego. Niekonsekwencja ta nie została w żaden sposób wyjaśniona w uzasadnieniu projektu.

4. Poza opisanymi wyżej zastrzeżeniami o charakterze aksjologicznym i legislacyjnym, wątpliwości wzbudza także przedstawiona w uzasadnieniu projektu ocena skutków projektowanej regulacji. Proponowany art. 178a § 4 k.k., jak można przewidywać, nieuchronnie spowoduje znaczne zwiększenie obciążenia sądów okręgowych. Projekt, jak wskazano powyżej, przewiduje bowiem kolejną zbrodnię, a więc czyn, który w pierwszej instancji należeć będzie do właściwości rzeczowej sądów okręgowych. W tym względzie należy pamiętać, że pion karny sądów okręgowych, począwszy od chwili zmiany ich właściwości rzeczowej dokonanej w 2007 roku (poprzez przekazanie im m. in. spraw dot. przestępstw z art. 258 § 1-3 k.k., przestępstw przeciwko mieniu kwalifikowanych z art. 294 k.k., art. 296 § 3 k.k. i art. 299 k.k.) i tak jest już znacznie obciążony. Potwierdzeniem tego jest istotny wzrost pozostałości spraw na poziomie tych sądów (z 3.454 spraw w 2006 roku do 4.835 spraw na koniec marca 2009 roku, co jest już zbliżone do pozostałości z 2002 roku, która wynosiła aż 5.091 spraw).

Dalsze poszerzanie zakresu kognicji sądów okręgowych może skutkować tym, że zostaną one sparaliżowane znacznym napływem spraw, w dodatku spraw o nieskomplikowanym charakterze faktycznym i prawnym.

5. Uzasadnienie projektu milczy także na temat oczywistego wzrostu liczby osadzeń w zakładach karnych i aresztach śledczych oraz zawiera wątpliwą tezę, że projektowane przepisy nie spowodują wydatków z budżetu Skarbu Państwa, a pociągną za sobą wyłącznie pozytywne skutki społeczno-gospodarcze.

Tymczasem niewątpliwie należy oczekiwać, że projektowany art. 178a § 4 k.k. spowoduje konieczność zwiększenia wydatków na więziennictwo, którego skalę trudno w tej chwili oszacować. Należy bowiem pamiętać, że rozwiązanie proponowane w tym przepisie będzie skutkowało tym, że osoba skazana na karę 3 lat pozbawienia wolności albo surowszą będzie musiała ją odbyć w warunkach izolacji penitencjarnej, ponieważ, zgodnie z art. 69 § 1 k.k., sąd może warunkowo zawiesić wykonanie kary pozbawienia wolności nie przekraczającej 2 lat.

Z danych statystycznych będących w dyspozycji Ministerstwa Sprawiedliwości wynika, że w Polsce zapada rocznie około 70.000 wyroków skazujących za czyny z art. 178a § 1 k.k. Jeżeli by przyjąć powrotność do tego przestępstwa tylko na poziomie 5%, to rocznie liczba skazanych odbywających karę w zakładach karnych za czyn kwalifikowany z tego przepisu będzie nie mniejsza niż 3.500 osadzonych.

6. Uwzględniając opisane wyżej zastrzeżenia natury aksjologicznej i legislacyjnej, jak również wątpliwości w zakresie oceny skutków projektowanych przepisów, wydaje się, że ewentualne zmiany w obrębie art. 178a Kodeksu karnego powinny zostać poprzedzone wnikliwym rozpoznaniem potrzeb kryminalnopolitycznych, a następnie oceną, czy obecne zagrożenie ustawowe przewidziane za prowadzenie pojazdu mechanicznego w stanie nietrzeźwości lub pod wpływem środka odurzającego jest wystarczające. Jeżeli omawiane potrzeby przemawiałyby za zaostrzeniem odpowiedzialności, to wydaje się, że faktycznie

należałoby rozważyć wprowadzenie do porządku prawnego kwalifikowanego typu przestępstwa z art. 178a § 1 k.k., przy czym zagrożenie ustawowe za taki typ, ze względu na jego społeczną szkodliwość, powinno mieścić się w granicach przewidzianych dla występków, a nie dla zbrodni.

7. Zmiana zasad orzekania środka karnego w postaci zakazu prowadzenia pojazdów mechanicznych na zawsze, proponowana w projektowanych przepisach art. 42 § 3 i § 4 k.k., zasługuje na rozważenie. Wart rozważenia jest bowiem każdy instrument karny, który może przyczynić się do upowszechnienia wśród kierowców zachowań prawnie pożądanых, a tym samym do podniesienia bezpieczeństwa w ruchu komunikacyjnym.

Nie negując kierunku projektowanych zmian, podkreślić jednocześnie należy, że wejście w życie proponowanych rozwiązań w ich aktualnej treści pociągałoby za sobą kolejne znaczące zmniejszenie zakresu dyskrecjonalnej władzy sądu orzekającego w danej sprawie. Wprawdzie obecny Kodeks karny zawiera już unormowania obligujące sąd do orzeczenia określonego środka karnego w razie zaistnienia przesłanek wyszczególnionych w odpowiednich przepisach (por. art. 41 § 1b, art. 41a § 2), jednakże sam tylko fakt istnienia takich regulacji nie zwalnia z konieczności zachowania przez ustawodawcę powściągliwości i szczególnej ostrożności w konstruowaniu tego rodzaju przepisów. Powinny mieć one bowiem charakter wyjątkowy i uzasadniony szczególnymi racjami kryminalnopolitycznymi. W przeciwnym razie tego rodzaju działania legislacyjne prowadzić będą do automatyzmu reakcji karnej, który pozostaje w sprzeczności z unormowaniami określającymi zasady wymiaru kary.

Nagromadzenie w Kodeksie karnym przepisów tak mocno ograniczających sędziowski wymiar kary może być oceniane jako zbyt daleko idąca ingerencja władzy ustawodawczej w kompetencje władzy sądowniczej. To z kolei może rodzić wątpliwości co do konstytucyjności tego typu rozwiązań. Należy bowiem pamiętać, że art. 10 w związku z art. 175 ust. 1 Konstytucji RP przewiduje zasadę trójpodziału władzy, zastrzegając sprawowanie wymiaru sprawiedliwości dla sądów.

Pamiętać również należy, że zgodnie z art. 53 § 1 k.k., stosowanym odpowiednio do orzekania środków karnych (art. 56 k.k.), dolegliwość wymierzanej kary nie może przekroczyć stopnia winy przypisanej sprawcy czynu zabronionego. Zasada ta, wyrażając podstawowy warunek sprawiedliwości reakcji karnej, ma charakter bezwzględny, a swoje uzasadnienie znajduje w konstytucyjnym nakazie poszanowania godności człowieka. Bez względu więc na jakiegokolwiek inne zakładane cele kary, związane w szczególności z zaspokojeniem społecznego poczucia sprawiedliwości czy też prewencją indywidualną, w żadnym wypadku rozmiar kary nie może wykraczać poza granice wyznaczone stopniem winy.

Przy wymiarze kary sprawcy przestępstwa nie można pomijać także innych istotnych czynników, chociażby zachowania się pokrzywdzonego. Przyczynienie się pokrzywdzonego do zaistnienia przestępstwa, aktualne przecież zwłaszcza w przypadku przestępstw przeciwko bezpieczeństwu w komunikacji, powiązane ze współodpowiedzialnością pokrzywdzonego za część negatywnych następstw czynu, nie powinno być pomijane również przy orzekaniu zakazu prowadzenia wszelkich pojazdów mechanicznych na zawsze. Niepozostawienie sądowi możliwości wyboru w sytuacjach kontrowersyjnych, zwłaszcza zaś wówczas, gdy pokrzywdzony przestępstwem komunikacyjnym istotnie przyczynił się do zaistnienia zdarzenia, może doprowadzić do wydawania orzeczeń sprzecznych z poczuciem sprawiedliwości, i ocenianych przez opinię publiczną jako niesłuszne, przede wszystkim ze względu na daleko idące skutki wynikające z orzeczenia takiego zakazu.

W tym względzie wskazać należy zwłaszcza na konsekwencje wynikające z orzeczenia zakazu prowadzenia wszelkich pojazdów mechanicznych na zawsze dla zatarcia skazania. Należy zauważyć, że zgodnie z unormowaniami zawartymi w art. 107 § 6 k.k. i art. 76 § 2 k.k., w wypadku orzeczenia środka karnego, zatarcie skazania nie może nastąpić przed jego wykonaniem, darowaniem albo przedawnieniem wykonania. Ponieważ zakaz orzeczony „na zawsze” nigdy - za życia sprawcy - nie zostanie ostatecznie wykonany, tak też i zatarcie skazania w stosunku do sprawcy, wobec którego ten środek orzeczono, nigdy nie będzie mogło nastąpić w normalnym trybie, a jedynie w sytuacjach wyjątkowych tj. darowania lub przedawnienia jego wykonania. Należy również mieć na względzie art. 108 k.k., który

statuuje zasadę jednoczesnego zatarcia skazania. W wypadku orzeczenia środka karnego „na zawsze” zatarciu nie będą mogły również podlegać wszystkie inne późniejsze skazania osoby, wobec której taki środek karny orzeczono. Osoba taka będzie zatem do końca życia posiadała status osoby karanej. W tym miejscu godzi się zauważyć, że zatarciu podlegają nawet skazania za najcięższe zbrodnie, w tym także za zabójstwo.

Z tego względu, w razie podzielenia w toku prac parlamentarnych poglądu o konieczności zaostrzenia zasad orzekania zakazu prowadzenia wszelkich pojazdów mechanicznych na zawsze, bardziej uzasadnione wydaje się ukształtowanie tego zakazu jako środka względnie obligatoryjnego, a zatem pozostawiającego sądowi pewien „luz decyzyjny” poprzez możliwość odstąpienia od jego orzeczenia w wypadkach wyjątkowych. Wydaje się, że ograniczenie rygorów wynikających z projektowanych regulacji mogłoby nastąpić poprzez użycie w nich klauzuli generalnej „chyba, że zachodzi wyjątkowy wypadek, uzasadniony szczególnymi okolicznościami”, występującej już w Kodeksie karnym w art. 69 § 3, który dotyczy warunkowego zawieszenia wykonania kary przy tzw. multirecydywie.

Rozwiązanie to uwzględniłoby zarówno kierunek zmian proponowanych w projekcie, jak i pozwalało uniknąć zarzutu tworzenia regulacji prawnych prowadzących do automatyzmu reakcji karnej.

Niezależnie od powyższego zauważyć należy, że na przestrzeni kilku lat istotnie wzrosła liczba sprawców skazanych za występki z art. 244 k.k., czyli osób niestosujących się do orzeczonych wobec nich zakazów (w 2002 r. – 3993 skazanych, w 2003 r. – 6888 skazanych, w 2004 r. – 12015 skazanych, w 2005 r. – 15850 skazanych, w 2006 r. – 18823 skazanych). Zakładając z dużym prawdopodobieństwem, że większość skazanych to kierowcy, wobec których orzeczono zakaz prowadzenia pojazdów mechanicznych, wydaje się, że ze znaczną ostrożnością należy podchodzić do założenia projektodawców, iż sam tylko proponowany przez nich środek karny stanie się panaceum na rozwiązanie problemu nietrzeźwych kierowców w ruchu komunikacyjnym.

Nie negując założeń leżących u podstaw rozwiązań zawartych w projekcie,

Rada Ministrów, w razie kontynuowania prac legislacyjnych dotyczących projektu poselskiego, wnosi o uwzględnienie w ich toku zgłoszonych powyżej zastrzeżeń i postulatów.