



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
VII kadencja
Prezes Rady Ministrów
DKRM-140-55/(4)/14
DKRM-140-65/(4)/14

Warszawa, 23 czerwca 2014 r.

Pani
Ewa Kopacz
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowna Pani Marszałek,

przekazuję przyjęte przez Radę Ministrów stanowisko

- **do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy - Kodeks karny (druk nr 2169) oraz do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw (druk nr 2182).**

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

Z wyrazami szacunku

(-) Donald Tusk

Stanowisko Rządu RP
do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny (druk 2169)
oraz do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny
oraz niektórych innych ustawy (druk 2182)

Tytułowe projekty ustaw zawierają pakiet przepisów, mających na celu zmianę zasad odpowiedzialności karnej dla sprawców popełniających przestępstwo przeciwko bezpieczeństwu komunikacji w stanie nietrzeźwości. W intencji projektodawców projekty te umożliwią efektywniejsze zwalczanie zjawiska prowadzenia pojazdu w stanie nietrzeźwości, a tym samym pozwolą na wyeliminowanie związanych z tym zjawiskiem niebezpieczeństw dla innych użytkowników ruchu drogowego. Z uwagi na podobne motywy oraz cele obu projektów uzasadnione jest objęcie ich jednym stanowiskiem Rządu.

Projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny (druk 2169) stanowi, jak wskazują projektodawcy w uzasadnieniu, „działanie zmierzające w kierunku oczekiwanego przez opinię publiczną zwalczania problemu prowadzenia pojazdów oraz powodowania wypadków z ofiarami śmiertelnymi przez osoby nietrzeźwe”. Niejako na marginesie poniższych rozważań należy stwierdzić, że tego typu motywacja nie powinna być jedyną przesłanką dla podejmowania działań legislacyjnych, szczególnie takich, które zakładają zmiany w materii kodeksowej. Tym niemniej należy przychylić się do stwierdzenia, że państwo polskie powinno w bardziej zdecydowany sposób reagować na zjawisko prowadzenia pojazdów w stanie nietrzeźwości.

Przedmiotowy projekt zakłada podwyższenie zarówno dolnej, jak i górnej granicy sankcji grożącej za przestępstwa polegające na: nieumyślnym spowodowaniu katastrofy komunikacyjnej ze skutkiem śmiertelnym lub ciężkim uszczerbkiem na zdrowiu (art. 173 k.k.), spowodowaniu wypadku ze skutkiem śmiertelnym lub ciężkim uszczerbkiem na zdrowiu (art. 177 § 2 k.k.), czy typie kwalifikowanym z art. 178 § 1 k.k.. Ponadto projekt zakłada zniesienie możliwości warunkowego zawieszania kar pozbawienia wolności, a także wprowadza instytucję przepadku pojazdu, którym poruszał się sprawca wypadku. Proponowane w projekcie zmiany mają również objąć wprowadzenie nowego typu czynu zabronionego, polegającego na prowadzeniu pojazdów bez uprawnień, w związku z ich uprzednią utratą z powodu orzeczonego środka karnego w postaci zakazu prowadzenia pojazdów.

Odnosząc się do postulatu wprowadzenia instytucji obligatoryjnego orzeczenia przypadku pojazdu, na wstępie należy stwierdzić, że redakcja przepisu jest wysoce niefortunna, zarówno z przyczyn semantycznych, jak i systemowych. Dodanie słów „lub prowadzenia określonych przedmiotów (pojazdów), w określonych warunkach” jest w wysokim stopniu niejasne, co jest dodatkowo potęgowane niepoprawnym umiejscowieniem w Kodeksie proponowanego przepisu (właściwym miejscem jest art. 44 k.k.). Pomijając jednak wysoki poziom blankietowości przepisu (użycie takich słów, jak „określony przedmiot”, „określone warunki”), należy stwierdzić, że w świetle orzeczenia Sądu Najwyższego z dnia 30 października 2008 r. w sprawie I KZP 20/08, „pojazd mechaniczny stanowi przedmiot czynności wykonawczej przestępstwa, a więc nie należy do kategorii przedmiotów, które służą lub są przeznaczone do popełnienia tego przestępstwa”. Oznacza to, że orzeczenie przypadku samochodu stanowiłoby wyłom wobec ogólnej zasady, w myśl której wypadek może być orzeczony względem przedmiotów służących lub przeznaczonych do popełnienia przestępstwa (art. 44 § 2 k.k.).

Negatywnie należy również ocenić treść przepisów dodawanych do art. 178 k.k., mających na celu określenie sposobu wykonania przypadku pojazdu. Jakkolwiek zrozumiałe jest orzeczenie równowartości przypadku pojazdu w sytuacji, w której sprawca nie jest jego właścicielem, to wątpliwości budzi projektowana treść art. 178 § 4, w myśl którego „jeżeli pojazd (...) stanowi współwłasność, orzeka się wypadek udziału należącego do sprawcy lub wypadek równowartości tego udziału”. Oznacza to, że współwłaściciel pojazdu jest w lepszej sytuacji niż właściciel pojazdu, czy osoba niebędąca właścicielem pojazdu, gdyż w przeciwieństwie do nich zmuszony jest do zapłaty jedynie części kwoty.

Niezależnie jednak od tego należy zauważyć, że w sytuacji zaistnienia wypadku ze skutkiem śmiertelnym lub ciężkim uszczerbkiem na zdrowiu, pojazd niejednokrotnie ulega zniszczeniu bądź bardzo poważnemu uszkodzeniu, co w bardzo wysokim stopniu obniża jego wartość. Prowadzić to może do sytuacji, w której stopień dolegliwości sankcji w tym zakresie będzie się różnił w zależności od poziomu uszkodzenia pojazdu, czy szerzej – jego wartości, w oderwaniu od oceny popełnionego czynu i jego społecznej szkodliwości.

Wątpliwości budzi również propozycja zastąpienia przypadku pojazdu nawiązką, w sytuacji, w której „szczególne względy przemawiają przeciwko orzeczeniu przypadku pojazdu”. Wydaje się bowiem, że uzasadniony wyjątek następowałby m.in. w sytuacji bardzo

trudnej sytuacji materialnej sprawcy wypadku. W takich sytuacjach nawiązka nie jest żadną realną alternatywą dla orzeczenia przepadku pojazdu.

W zakresie propozycji polegającej na wprowadzeniu zakazu warunkowego zawieszenia wykonania kary w przypadku sprawców przestępstw określonych w art. 173 § 3 i 4 lub w art. 177 § 2 k.k., popełnionych w warunkach określonych w art. 178 § 1 k.k., należy zgodzić się z projektodawcą co do zdiagnozowania problemu, polegającego na nagminnym zawieszeniu kar pozbawienia wolności, także w przypadkach wypełnienia znamion czynu zabronionego z art. 178a § 4 k.k., czyli tzw. quasi-recydywy. Skazując za to przestępstwo sądy mogą orzekać warunkowe zawieszenie jedynie w szczególnie uzasadnionych przypadkach. Tymczasem, jak wskazują statystyki, w 68,5 % spraw sądy orzekały kary pozbawienia wolności z warunkowym zawieszeniem. Pokazuje to, że potrzeba efektywniejszego ścigania prowadzących pojazdy w stanie nietrzeźwości musi uwzględniać perspektywę systemową i nie sprowadzać się do jednostkowej modyfikacji sankcji karnej poprzez wyeliminowanie możliwości warunkowego zawieszenia kary. Takie rozwiązanie jest bowiem nie do przyjęcia z dwóch powodów.

Po pierwsze, trudno znaleźć uzasadnienie dla wprowadzenia tego rodzaju wyjątku jedynie w zakresie proponowanych przestępstw. Jakkolwiek negatywna ocena prowadzenia pojazdu w stanie nietrzeźwości nie budzi niczych wątpliwości, to trudno znaleźć powód, dla którego w przypadku popełnienia innych przestępstw, niejednokrotnie groźniejszych, sprawca mógłby liczyć na warunkowe zawieszenie wykonania kary. Potrzeba reakcji na oczekiwania społeczne i oburzenie wywołane tragicznymi nieraz zdarzeniami nie może przesłonić całościowego oglądu na system prawno-karny, a wprowadzane zmiany nie powinny zaburzać jego równowagi. Stąd też, w przekonaniu Rządu, problem zbyt częstego zawieszania kar wymaga kompleksowego rozwiązania, obejmującego funkcjonowanie całego systemu, nie zaś jednostkowych przestępstw. Takie rozwiązania zawiera przygotowany przez Ministerstwo Sprawiedliwości projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw, który przewiduje kompleksową reorganizację systemu kar, mającą m.in. na celu powstrzymanie zjawiska nadmiernego korzystania z warunkowego zawieszania orzekanych kar. Projekt ten w dniu 15 maja 2014 r. został skierowany do Sejmu RP (druk 2393).

Propozycje zawarte w projekcie ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny (druk 2169) obejmują również bezpośrednie zaostrzenie sankcji karnych, które grożą za popełnienie niektórych przestępstw przeciwko bezpieczeństwu komunikacji, w tym przede wszystkim

przestępstw popełnianych w stanie nietrzeźwości. Projektodawcy postulują w art. 173 § 4 k.k. zwiększenie dolnej granicy kar z 6 miesięcy do roku, a górnej z 8 lat do lat 10. Analogiczną zmianę proponuje się w zakresie art. 177 § 2 k.k. Biorąc pod uwagę brzmienie art. 178 § 1 k.k. projektowane przepisy oznaczają, że spowodowanie wypadku ze skutkiem śmiertelnym lub ciężkim uszczerbkiem na zdrowiu, popełnione w stanie nietrzeźwości, będzie zagrożone karą do 15 lat pozbawienia wolności.

Jakkolwiek, co zaznaczono na początku, zrozumiałe są propozycje bardziej stanowczej reakcji karnej na opisane wyżej przestępstwa, to wydaje się, że projektowane zmiany w zakresie sankcji karnej nie osiągną spodziewanego efektu. Trudno się spodziewać, aby dotychczasowe zagrożenie karą pozbawienia wolności do lat 12 (8 lat w typie podstawowym, zwiększone o połowę w przypadku spowodowania wypadku w stanie nietrzeźwości), było odbierane jako kara łagodna, a zagrożenie karą pozbawienia wolności do lat 15 zasadniczo zmieniało społeczne poczucie surowości sankcji. W perspektywie wielu innych przestępstw kodeksowych, regulacje związane z bezpieczeństwem w ruchu drogowym odznaczają się stosunkowo wysokim stopniem punitowności (przykładowo przestępstwo zgwałcenia z art. 197 k.k. zagrożone jest karą pozbawienia wolności do lat 12). Przyczyn nieprzestrzegania zakazu prowadzenia pojazdu w stanie nietrzeźwości, a szerzej – wszelkich wykroczeń i przestępstw w ruchu drogowym, należy upatrywać raczej w innych sferach, m.in. w sygnalizowanym już słusznie zjawisku nadmiernego stosowania instytucji warunkowego zawieszenia kary. Nie bez znaczenia są również okoliczności pozaprawne, jak przyzwolenie społeczne, czy kultura prowadzenia pojazdów, choć nie mogą być one kształtowane przez przepisy prawa. Wydaje się zatem, że obecnie obowiązujące przepisy w zakresie sankcji karnych odznaczają się właściwym stopniem punitowności, odpowiadającym społecznej szkodliwości. Kwestią odrębną jest natomiast stosowanie przepisów przez organy wymiaru sprawiedliwości.

Na pozytywną ocenę zasługuje natomiast propozycja wprowadzenia do Kodeksu karnego nowego typu czynu zabronionego, polegającego na prowadzeniu pojazdu bez uprawnień, które zostały utracone w związku z orzeczonym uprzednio środkiem karnym w postaci zakazu prowadzenia pojazdów. Dotychczas istniejący art. 244 k.k. dotyczy bowiem jedynie tych sprawców, którzy prowadzą pojazd w trakcie trwania orzeczonego środka, nie zaś po jego upływie. Wydaje się, że poddanie tych osób reżimowi wykroczeniowemu stanowi zrównanie ich z osobami, którym nie odebrano uprawnień, co w świetle popełnionego czynu, skutkującego orzeczeniem przedmiotowego środka karnego, nie wydaje

się uzasadnione. Propozycja dodania art. 180a k.k. odpowiada na ten problem, w związku z czym należy podzielić intencje projektodawców w tym względzie.

W odniesieniu do drugiego projektu, tj. poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw (druk 2182) należy stwierdzić, co następuje.

Projektodawcy postulują wprowadzenie, w przypadku skazania za przestępstwo wskazane w art. 178a k.k., obowiązku podawania wyroku do publicznej wiadomości. Wydaje się jednak, że właściwe jest pozostawienie sądom możliwości decydowania o podaniu wyroku do wiadomości publicznej. Faktem jest, że sądy powinny w sposób bardziej zdecydowany sięgać po ten środek karny, ale obecnie istniejąca fakultatywna formuła pozwala uniknąć sytuacji, w których ze szczególnych względów podanie wyroku do publicznej wiadomości będzie zbyt dolegliwe dla sprawcy.

Warto w tym miejscu dodać, że przyjęty w dniu 10 czerwca 2014 r. przez Radę Ministrów projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw, zawierający pakiet zmian dotyczących zasad odpowiedzialności pijanych kierowców, zakłada wprowadzenie explicite do Kodeksu karnego wykonawczego możliwości podawania wyroku do publicznej wiadomości poprzez umieszczenie stosownej informacji na stronie internetowej sądu. Możliwość ta była dotąd przedmiotem kontrowersji, a z pewnością stanowi ona bardzo dogodną formułę wykonywania tego środka karnego.

Projekt poselski zawiera również szereg propozycji mających na celu zwiększenie minimalnej wysokości kary grzywny, zarówno w postępowaniu karnym, jak i w sprawach o wykroczenia, czy też w postępowaniu mandatowym. O ile w opinii Rządu istotnie kary finansowe wydają się być z jednej strony niejednokrotnie zbyt łagodną sankcją, a z drugiej stanowią niewykorzystywaną przez sądy możliwość skutecznego kształtowania reakcji karnej, o tyle należy stwierdzić, że wprowadzanie minimalnych kwot grzywny jest instytucją nieznaną (poza dwoma, szczególnymi wyjątkami) Kodeksowi wykroczeń. Z tego względu Rząd jest przeciwny proponowanym regulacjom w tym zakresie, podobnie jak proponowanemu zwiększeniu sankcji karnej za przestępstwo z art. 178a k.k.. W tym względzie aktualne są uwagi w stosunku do analogicznych propozycji przedstawionych w analizowanym wyżej projekcie ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny (druk 2169).

Ponownie można tu jednak przywołać przygotowany przez Ministerstwo Sprawiedliwości projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw (druk 2393), który zawiera szereg zmian mających na celu zwiększenie atrakcyjności

kar nieizolacyjnych, w tym grzywny, co w efekcie może odnieść efekt podobny do tego, jaki jest intencją autorów omawianego projektu (tj. druku 2182). Tym niemniej wprowadzenie określonej kwotowo lub stawkami minimalnej granicy grzywny jest zarówno na płaszczyźnie Kodeksu karnego, jak i Kodeksu wykroczeń, rozwiązaniem niestosowanym, co oznacza, że z punktu widzenia systemowego budzić musi wiele wątpliwości.

Projekt zakłada również wydłużenie okresu trwania kary ograniczenia wolności orzekanej na podstawie Kodeksu wykroczeń, z dotychczasowego maksymalnego 1 miesiąca do okresu od 2 miesięcy do 6 miesięcy. Należy stwierdzić, że tak kategoryczna propozycja, oznaczająca kilkukrotne zwiększenie górnej granicy tego rodzaju sankcji, stanowi znaczącą i niczym nieuzasadnioną zmianę charakteru tej kary i zbliża ją faktycznie do kary ograniczenia wolności orzekanej na podstawie Kodeksu karnego. Trudno też zrozumieć przyczyny tego typu propozycji, skoro uderzają one w kierowców podlegających reżimowi wykroczeniowemu, a więc znajdujących się w stanie po spożyciu alkoholu, nie zaś w stanie nietrzeźwości. Należy również pamiętać, że propozycja ta obejmuje przecież wszystkie wykroczenia, nie zaś tylko te, które związane są z prowadzeniem pojazdów. Tymczasem bardzo wiele z tych czynów cechuje się niewielką niską społeczną szkodliwością, toteż grożące za ich popełnienie kary powinny odzwierciedlać poziom karygodności. Zdecydowanie bardziej konsekwentnym rozwiązaniem byłoby ewentualnie przeniesienie wykroczenia z art. 87 do Kodeksu karnego, co i tak, w przekonaniu Rządu, nie znajduje dostatecznego uzasadnienia i stanowi przejaw nadmiernej penalizacji.

Projektodawcy proponują również podwyższenie górnej granicy grzywny, która można orzekać w postępowaniu mandatowym, z 500 zł do 1.000 zł, a w wypadku zbiegu wykroczeń, z 1.000 zł. do 2.000 zł. Nie sposób pominąć faktu, że tego rodzaju postulat przewija się od pewnego czasu w dyskusji publicznej. Należy zaznaczyć, że zagadnienie to jest przedmiotem prac działającej przy Ministrze Sprawiedliwości Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Karnego, która jest odpowiednim gremium do dokonania analizy w przedmiotowej kwestii i jej ustalenia i propozycje stanowią ważną przesłankę do podjęcia decyzji w tej sprawie. Tym niemniej proponowane rozwiązanie z pewnością należy poddać pod rozwagę, w szczególności, mając na względzie fakt, że kwota od wielu lat nie uległa zmianie, pomimo wzrostu dochodów i poziomu zamożności obywateli.

Przedmiotowy projekt zawiera również postulaty związane ze stworzeniem wymogu poddania się przez ubiegającego się o ponowne wydanie prawa jazdy po jego utracie,

w związku ze skazaniem za prowadzenie pojazdu w stanie nietrzeźwości, obowiązkowej terapii uzależnień, odbywanej na koszt sprawcy. Należy stwierdzić, że o ile ogólna idea wprowadzenia komponentu leczniczego do przepisów prawa regulujących kwestie kierowców mających problemy z alkoholem budzi pełne poparcie, o tyle warto zauważyć, że bardziej kompleksowa regulacja jest już elementem procedowanego w Sejmie RP projektu ustawy o zmianie ustawy o kierujących pojazdami. Jednocześnie należy zauważyć, że kwestię wydawania prawa jazdy osobom, co do których zachodzi ryzyko uzależnienia od alkoholu, są uregulowane w pkt 14 załącznika III do dyrektywy 2006/126/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 grudnia 2006 r. w sprawie praw jazdy, określającego wymagania minimalne dotyczące fizycznej i psychicznej zdolności do kierowania pojazdami o napędzie silnikowym. W związku z tym projektowany art. 82a ustawy o kierujących pojazdami wymaga uzupełnienia w taki sposób, aby skuteczność przewidzianej tym przepisem terapii i informacje dotyczące ewentualnego dalszego uzależnienia od alkoholu lub wymagania dotyczące badań kontrolnych były brane pod uwagę w ramach badania lekarskiego lub psychologicznego, warunkującego otrzymanie prawa jazdy.

Oba poselskie projekty ustawy, tj. projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny (druk 2169) oraz projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw (druk 2182) stanowią odpowiedź na budzące głęboki społeczny niepokój i sprzeciw zjawisko prowadzenia pojazdów mechanicznych w stanie nietrzeźwości. Pomimo faktu, że liczba takich kierowców na przestrzeni ostatnich lat systematycznie spada, to wciąż utrzymuje się ona na wysokim poziomie, stwarzając poważne zagrożenie dla bezpieczeństwa komunikacji. Skala tego zjawiska i związane z nim niebezpieczeństwo wymagają bez wątpienia bardziej stanowczej reakcji państwa.

W tym miejscu warto przywołać statystyki ukazujące strukturę kar orzekanych za przestępstwa przeciw bezpieczeństwu w komunikacji popełniane w stanie nietrzeźwości. Unaoczniają one niepokojące zjawisko polegające na coraz częstszych przypadkach powtórnego prowadzenia pojazdów w stanie nietrzeźwości, co stanowi czyn zabroniony z art. 178a § 4 Kodeksu karnego. W roku 2012 skazano 12 527 osób, podczas gdy rok wcześniej 10 039. W porównaniu z ogólną liczbą pijanych kierowców liczby te sugerują, że reakcja karna jest niewystarczająco skuteczna. Oczywiście w dużej mierze jest to wyraz szerszego problemu związanego ze strukturą kar polskiego systemu, w którym dominującą reakcją karną jest pozbawienie wolności z warunkowym zawieszeniem. Tym niemniej wydaje się, że istnieje potrzeba efektywniejszej reakcji karnej na opisane wyżej zachowania.

W związku z tym Rząd podjął kroki w kierunku wprowadzenia rozwiązań dających nadzieje na efektywne i dolegliwe kształtowanie represji karnej. Obok potrzeby rozwiązań natury systemowej, które są przedmiotem przywoływanego projektu kompleksowej reformy Kodeksu karnego, Rada Ministrów przyjęła w dniu 10 czerwca 2014 r. projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw. Projekt ten zakłada rozwiązania mające na celu zwiększenie dolegliwości związanych m.in. z długością środka karnego, polegającego na zakazie prowadzenia pojazdów, czy też obowiązkiem zapłaty nawiązki. W przekonaniu projektodawcy reakcja polegająca na zwiększaniu surowości sankcji karnej poprzez zaostrenie granic wymiaru kary nie stanowi bowiem efektywnego i uzasadnionego rozwiązania, toteż kierunek zmian powinien być związany z alternatywnymi koncepcjami.

W świetle powyższego Rząd stoi na stanowisku, że w związku z doniosłością podejmowanego problemu oraz jak najlepszymi intencjami, które stoją za projektodawcami, oba projekty, pomimo wskazanych wad, należy skierować do dalszych prac legislacyjnych wraz z przyjętym w dniu 10 czerwca br. przez Radę Ministrów rządowym projektem ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny i objąć je wspólnym postępowaniem legislacyjnym.