

PREZES RADY MINISTRÓW

*Donald Tusk*

Warszawa, dnia 30 sierpnia 2013 r.

RM-10-70-13

Pani Ewa KOPACZ  
Marszałek Sejmu

*Szanowna Pani Marszałek*

Na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej przedstawiam Sejmowi

projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny.

W załączeniu przedstawiam także opinię dotyczącą zgodności proponowanych regulacji z prawem Unii Europejskiej.

Jednocześnie uprzejmie informuję, że do prezentowania stanowiska Rządu w tej sprawie w toku prac parlamentarnych został upoważniony Minister Sprawiedliwości.

*Z poważaniem*



## U S T A W A

z dnia

### o zmianie ustawy – Kodeks karny

**Art. 1.** W ustawie z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553, z późn. zm.<sup>1)</sup>) w art. 226 uchyla się § 3.

**Art. 2.** Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

---

<sup>1)</sup> Zmiany wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 1997 r. Nr 128, poz. 840, z 1999 r. Nr 64, poz. 729 i Nr 83, poz. 931, z 2000 r. Nr 48, poz. 548, Nr 93, poz. 1027 i Nr 116, poz. 1216, z 2001 r. Nr 98, poz. 1071, z 2003 r. Nr 111, poz. 1061, Nr 121, poz. 1142, Nr 179, poz. 1750, Nr 199, poz. 1935 i Nr 228, poz. 2255, z 2004 r. Nr 25, poz. 219, Nr 69, poz. 626, Nr 93, poz. 889 i Nr 243, poz. 2426, z 2005 r. Nr 86, poz. 732, Nr 90, poz. 757, Nr 132, poz. 1109, Nr 163, poz. 1363, Nr 178, poz. 1479 i Nr 180, poz. 1493, z 2006 r. Nr 190, poz. 1409, Nr 218, poz. 1592 i Nr 226, poz. 1648, z 2007 r. Nr 89, poz. 589, Nr 123, poz. 850, Nr 124, poz. 859 i Nr 192, poz. 1378, z 2008 r. Nr 90, poz. 560, Nr 122, poz. 782, Nr 171, poz. 1056, Nr 173, poz. 1080 i Nr 214, poz. 1344, z 2009 r. Nr 62, poz. 504, Nr 63, poz. 533, Nr 166, poz. 1317, Nr 168, poz. 1323, Nr 190, poz. 1474, Nr 201, poz. 1540 i Nr 206, poz. 1589, z 2010 r. Nr 7, poz. 46, Nr 40, poz. 227 i 229, Nr 98, poz. 625 i 626, Nr 125, poz. 842, Nr 127, poz. 857, Nr 152, poz. 1018 i 1021, Nr 182, poz. 1228, Nr 225, poz. 1474 i Nr 240, poz. 1602, z 2011 r. Nr 17, poz. 78, Nr 24, poz. 130, Nr 39, poz. 202, Nr 48, poz. 245, Nr 72, poz. 381, Nr 94, poz. 549, Nr 117, poz. 678, Nr 133, poz. 767, Nr 160, poz. 964, Nr 191, poz. 1135, Nr 217, poz. 1280, Nr 233, poz. 1381 i Nr 240, poz. 1431, z 2012 r. poz. 611 oraz z 2013 r. poz. 849 i 905.

## UZASADNIENIE

### I. Cel projektu

Projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny przewiduje zmiany w obrębie części szczególnej Kodeksu karnego, sprowadzające się do uchylecia przepisu statuującego karalność publicznego znieważenia albo poniżenia konstytucyjnego organu Rzeczypospolitej Polskiej (art. 226 § 3 Kodeksu karnego). Depenalizacja ma na celu zrównanie ochrony prawnej organów konstytucyjnych z ochroną prawną, jaką dla funkcjonariuszy publicznych, w rozumieniu art. 115 § 13 Kodeksu karnego, zapewnia art. 226 § 1 Kodeksu karnego oraz z ochroną gwarantowaną każdej osobie fizycznej na podstawie art. 216 Kodeksu karnego. Konsekwencją powyższej zmiany będzie dekryminalizacja szeregu czynów aktualnie wypełniających znamiona określone w tym przepisie. Nie będzie bowiem możliwości karania za znieważenie konstytucyjnych organów Rzeczypospolitej Polskiej o charakterze zbiorowym, takich jak między innymi: Sejm, Senat, Rada Ministrów, Trybunał Konstytucyjny.

### II. Obecny stan prawny

Obecnie obowiązujący Kodeks karny zawiera następujące regulacje prawne dotyczące ochrony instytucji publicznych:

1. Grupa przepisów chroniących godność pewnych urzędów – art. 135 § 2 Kodeksu karnego, na podstawie którego karze pozbawienia wolności do 3 lat podlega ten, kto publicznie znieważa Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, oraz art. 136 § 3 Kodeksu karnego, stanowiący, że karze pozbawienia wolności do 3 lat podlega ten, kto na terytorium RP publicznie znieważa głowę obcego państwa lub akredytowanego szefa przedstawicielstwa dyplomatycznego takiego państwa albo osoby korzystające z podobnej ochrony na mocy ustaw, umów lub powszechnie uznanych zwyczajów międzynarodowych.
2. Przepis karny chroniący niektóre organy RP – art. 226 § 3 Kodeksu karnego przewidujący karę grzywny, ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do 2 lat dla osoby, która publicznie znieważa lub poniża konstytucyjny organ RP.
3. Przepis karny chroniący funkcjonariuszy publicznych – art. 226 § 1 Kodeksu karnego przewidujący sankcję w postaci kary grzywny, ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do roku w przypadku znieważenia funkcjonariusza

publicznego lub osoby przybranej mu do pomocy, podczas pełnienia i w związku z pełnieniem obowiązków służbowych.

4. Przepis karny chroniący urzędników państw obcych – art. 136 § 4 Kodeksu karnego przewiduje sankcję grzywny, ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do roku w przypadku publicznego znieważenia na terytorium RP osoby należącej do personelu dyplomatycznego przedstawicielstwa obcego państwa albo urzędnika konsularnego obcego państwa w związku z pełnieniem przez nich obowiązków służbowych.

### III. Swoboda wypowiedzi

Powodem przedmiotowej regulacji jest brak uzasadnienia dla utrzymania szczególnej ochrony prawnokarnej, przysługującej konstytucyjnym organom państwa z mocy art. 226 § 3 Kodeksu karnego. Projektowana regulacja w tym zakresie jest niezbędna i konieczna, zwłaszcza z perspektywy współczesnych poglądów na demokrację. Powszechny staje się pogląd, że organy demokratycznego państwa podlegają kontroli społecznej, co immanentnie wiąże się także z możliwością ich krytyki. Granice krytyki w stosunku do tych organów powinny być przy tym zakreślone bardzo szeroko, gdyż właściwie nie można wskazać osoby konkretnie pokrzywdzonej przez nawet najbardziej niesprawiedliwe i pogardliwe wypowiedzi dotyczące ogólnie pojętych organów państwowych.

Uchylenie powyższego przepisu może przyczynić się również do pełniejszego zapewnienia możliwości wyrażania swoich poglądów oraz pozyskiwania i rozpowszechniania informacji, gwarantowanych przez art. 54 Konstytucji RP. Zwłaszcza, że występujące w uchylanym przepisie nieostre pojęcia „znieważania” i „poniżania” dają zbyt dużą swobodę przy orzekaniu, na co zwrócił uwagę Trybunał Konstytucyjny w sprawie o sygn. P 3/06, wskazując, że „kluczowe dla charakterystyki czynu karnego pojęcie zniewagi opiera się na kryteriach ocennych, zmiennych, uzależnionych od wielu dodatkowych przesłanek wynikających z wrażliwości opinii publicznej, poziomu akceptacji społecznej dla pewnego typu zwrotów oceniających i krytycznych w debacie publicznej, ale także okoliczności, w jakich dochodzi do formułowania określonych sądów i opinii”.

Na marginesie należy zauważyć, że z danych statystycznych, przedstawionych przez Ministerstwo Sprawiedliwości, wynika, że w latach 2002–2011 ilość prawomocnie skazanych osób za czyn z art. 226 § 3 Kodeksu karnego wynosi 25, co stanowi bardzo

niewielki procent skazań za znieważenie określone w art. 226 § 1 Kodeksu karnego dotyczącym funkcjonariuszy publicznych (w 2011 r. za czyn z art. 226 § 1 kk prawomocnie skazano 14 670).

Mając powyższe na względzie, wydaje się, że pozbawienie szczególnej ochrony prawnokarnej przysługującej konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej jest uzasadnione, tym bardziej że będą one chronione tak jak funkcjonariusze publiczni oraz poprzez ogólne przepisy o znieważeniu.

#### IV. Orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka

W sprawach dotyczących zniewagi głowy państwa oraz innych organów konstytucyjnych wielokrotnie wypowiadał się Europejski Trybunał Praw Człowieka, szczególnie w aspekcie ewentualnego naruszenia art. 10 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z dnia 4 listopada 1950 r.

W swoim orzecznictwie Trybunał stoi na stanowisku, że swoboda debaty politycznej stanowi podstawę funkcjonowania demokratycznego społeczeństwa, a zatem granice dopuszczalnej krytyki odnoszące się do polityków są szersze niż odnoszące się do osób prywatnych. Odnośnie do sankcji grożących za znieważenie organów państwowych Trybunał przyjmuje, że ze względu na dominującą pozycję, jaką zajmują władze publiczne, muszą one wykazywać powściągliwość w stosowaniu środków o charakterze karnym, szczególnie gdy są dostępne inne środki reakcji na nieuzasadnione ataki lub krytykę, pochodzącą ze strony mediów oraz opozycji (sprawa Castells przeciwko Hiszpanii, skarga nr 11798/82).

Wszelkie zagadnienia mające publiczny wymiar oraz dotyczące procesu sprawowania władzy – w świetle orzecznictwa Trybunału – stanowią przedmiot społecznego zainteresowania, a co za tym idzie – wypowiedzi ich dotyczące stanowią uprzywilejowaną formę wolności słowa. Stosowanie przez państwo jakichkolwiek prób ograniczenia tej formy wolności słowa może zniechęcić do udziału w debacie publicznej, dotyczącej spraw istotnych z punktu widzenia całej społeczności.<sup>1)</sup>

W swoim orzecznictwie Trybunał podkreślał, że polityk musi wykazać wyższy stopień tolerancji, szczególnie gdy składa oświadczenia narażone na krytykę. Ma on z pewnością prawo do ochrony swej reputacji, nawet gdy nie działa jako osoba prywatna, ale wymóg ochrony należy zestawić z interesem wynikającym z potrzeby istnienia otwartej dyskusji

---

<sup>1)</sup> Adam Krzywoń, Prawnokarna ochrona głów państw i innych organów konstytucyjnych versus wolność wypowiedzi – polskie rozwiązania na tle standardów europejskich, Europejski Przegląd Sądowy maj 2013.

w sprawach o politycznym znaczeniu (sprawa Oberschlick przeciwko Austrii). Wyjątki od prawa do swobody wypowiedzi muszą być interpretowane wąsko (skarga nr 20834/92, I. Kamiński).

Biorąc pod uwagę powyższe oraz fakt, że w polskim systemie prawnym funkcjonują rozwiązania, których wykorzystywanie może doprowadzić do stwierdzenia naruszenia przez Polskę standardu ochrony wolności wypowiedzi, zasadne staje się wyeliminowanie prawnokarnej ochrony organów konstytucyjnych, z wyłączeniem Prezydenta RP.

#### V. Aspekt prawoporównawczy

Penalizacja przestępstwa zniewagi i zniesławienia zwłaszcza w odniesieniu do osób sprawujących najwyższą władzę państwową wydaje się być sprzeczna z najnowszymi tendencjami dotyczącymi zakresu wolności słowa, szczególnie w debacie publicznej. Najlepszym dowodem potwierdzającym powyższą tezę zdaje się być fakt, że niektóre państwa rezygnują z tego typu przepisów bądź rezygnują z ich „stosowania”.

W Niemczech Federalny Trybunał Konstytucyjny, który co prawda nie uznał przepisów kodeksu karnego w przedmiotowo istotnej kwestii za niekonstytucyjne, jednakże w orzeczeniu z 1990 r. wskazał wyraźnie, że działania noszące znamiona zniewagi muszą być poddane szczególnej rozważce w świetle konstytucyjnej ochrony wolności wypowiedzi.

W Czechach w 1994 r. przepisy wprowadzające karalność znieważenia rządu, parlamentu oraz sądu konstytucyjnego zostały uchylone. Uznano, że te organy są w należyty sposób chronione poprzez ogólne przepisy o znieważeniu oraz że nie potrzebują wzmożonej ochrony poprzez zwiększoną sankcję karną. W 1998 r. uchylono karalność analogicznego przepisu kryminalizującego znieważenie Prezydenta.

We Włoszech prawo karne przewiduje karalność: znieważenia Republiki, organów konstytucyjnych, sił zbrojnych, narodu włoskiego, ale od lat 50-tych XX wieku nie miało miejsca „skuteczne” oskarżenie na gruncie tych przepisów.

Najwcześniej z karnych sankcji za zniewagę zrezygnowała Szwecja (1976 r.), a w późniejszym czasie także niektóre państwa, jak np. Mołdawia czy Słowacja.

W przypadku Mołdawii w kwietniu 1994 r. parlament tego kraju uchylił przepis kodeksu karnego, który przewidywał odpowiedzialność karną za znieważenie Prezydenta i Przewodniczącego Parlamentu. Warto odnotować, że depenalizacji tych czynów dokonano na wniosek obu tych polityków.

W Republice Słowackiej w styczniu 2002 r. Sąd Konstytucyjny uznał penalizację znieważenia Prezydenta i najwyższych urzędników państwowych za niezgodną ze słowacką konstytucją.<sup>2)</sup>

Przedmiotowy projekt ustawy nie podlega notyfikacji zgodnie z trybem przewidzianym w przepisach dotyczących sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych, ponieważ nie zawiera przepisów technicznych.

Projekt ustawy nie był przedstawiony instytucjom i organom Unii Europejskiej lub Europejskiemu Bankowi Centralnemu, w celu uzyskania opinii, dokonania konsultacji albo uzgodnienia, ponieważ przepisy projektowanej ustawy pozostają poza zakresem prawa Unii Europejskiej.

Projekt ustawy został udostępniony w Biuletynie Informacji Publicznej Rządowego Centrum Legislacji zgodnie z art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. Nr 169, poz. 1414, z późn. zm.). Ponadto, zgodnie z § 11a ust. 1 uchwały nr 49 Rady Ministrów z dnia 19 marca 2002 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. Nr 13, poz. 221, z późn. zm.), projekt podlega udostępnieniu na stronie internetowej Rządowego Centrum Legislacji w zakładce Rządowy Proces Legislacyjny.

W toku dotychczasowych uzgodnień nie wpłynęły zgłoszenia od podmiotów zainteresowanych pracami nad projektem w trybie określonym w ustawie o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa.

---

<sup>2)</sup> Jak wynika z opinii prawnej „przyjaciela sądu” (amicus curiae) Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka w sprawie pytania prawnego Sądu Okręgowego w Gdańsku dotyczącego zgodności art. 135 § 2 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny z art. 54 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP oraz art. 10 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności.

## OCENA SKUTKÓW REGULACJI

### 1. Podmioty, na które oddziałuje projektowana ustawa

Projektowana regulacja będzie oddziaływać na organy konstytucyjne, z wyłączeniem Prezydenta RP, któremu przysługuje ochrona prawnokarna z art. 135 Kodeksu karnego, bowiem zmienia zakres przysługującej im ochrony prawnej w związku z pełnionymi funkcjami, a także na sądy i prokuratury.

### 2. Konsultacje społeczne

Projekt ustawy w wersji szerszej, obejmującej również uchylenie przepisu art. 135 § 2 Kodeksu karnego dotyczącego publicznego znieważenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, został przekazany do zaopiniowania przez organy, których dotyczy, jak również do Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka i Fundacji im. Batorego.

W wyniku przeprowadzonych konsultacji i uzgodnień negatywne stanowisko w stosunku do projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny zajął Szef Kancelarii Prezydenta RP. Zgodnie z tym stanowiskiem depenalizacja przewidzianych w projekcie przepisów przyczyni się do brutalizacji form debaty publicznej. Zwrócono też uwagę na aspekty polskiej tradycji – zniewaga najwyższych organów była karana również przez kodeks karny z 1932 r. oraz na fakt, że uchylane przepisy nie budziły wątpliwości Trybunału Konstytucyjnego. Podniesiono również, że uchylenie art. 135 § 2 Kodeksu karnego doprowadziłoby do sytuacji nierównomiernego stopnia prawnej ochrony, na terytorium Polski, Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej oraz głów obcych państw, których ochronę przed dokonaniem publicznie znieważeniem gwarantuje art. 136 § 3 Kodeksu karnego. Powołany przepis, jak i § 4 w art. 136, gwarantować będzie wzmocnioną ochronę przed znieważeniem również akredytowanym szefom przedstawicielstw dyplomatycznych innych państw, osobom korzystającym z podobnej ochrony na mocy ustaw, umów lub powszechnie uznanych zwyczajów międzynarodowych (art. 136 § 3), a także osobom należącym do personelu dyplomatycznego innego państwa oraz urzędnikom konsularnym innego państwa. W tym zakresie zwrócono uwagę, że unormowania zawarte w art. 136 § 3 i 4 Kodeksu karnego stanowią wypełnienie międzynarodowych zobowiązań Polski. Na powstałą w wyniku projektowanych rozwiązań nierówność w zakresie ochrony prawnokarnej polskich i zagranicznych podmiotów zwrócili również uwagę Prokurator Generalny oraz Minister Spraw Wewnętrznych. Na potrzebę utrzymania podwyższonej



ochrony Prezydenta RP ze względów historycznych uwagę zwrócili Minister Spraw Wewnętrznych oraz Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego. Negatywne stanowisko w przedmiocie projektu zajęła również Krajowa Rada Sądownictwa. Natomiast pozytywne stanowisko w tym względzie zajęła Helsińska Fundacja Praw Człowieka, wskazując, że proponowany projekt w pełnym zakresie uwzględnia uwagi fundacji w przedmiotowej sprawie i zasługuje tym samym na uznanie.

W wyniku zgłoszonych uwag zakres przedmiotowy projektowanej regulacji uległ modyfikacji poprzez rezygnację z uchylecia karalności czynu znieważenia Prezydenta RP i ograniczenie projektu do wyłączenia karalności za publiczne znieważenie lub poniżenie innych niż Prezydent organów konstytucyjnych.

3. Wpływ regulacji na dochody i wydatki budżetu oraz sektor finansów publicznych  
Projektowana ustawa nie ma bezpośredniego wpływu na dochody i wydatki budżetu państwa, bowiem ilość spraw rozpatrywana przez sąd jest marginalna.
4. Wpływ regulacji na rynek pracy, na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość oraz na sytuację i rozwój regionalny  
Zaproponowane rozwiązania nie będą miały wpływu na rynek pracy, na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość oraz na sytuację i rozwój regionalny.