



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa, 22-03-2021 r.

Adam Bodnar

II.510.206.2021.PZ

Pan
Zbigniew Ziobro
Minister Sprawiedliwości-
Prokurator Generalny

Wielce Szanowny Panie Ministrze,

w kręgu mojego zainteresowania pozostaje problematyka prawidłowego ukształtowania norm prawa karnego, w tym dochowania przez te normy standardów konstytucyjnych. W związku z tym zwracam się do Pana Ministra z postulatem zainicjowania wprowadzenia zmian w art. 230 § 1 k.k. (i odpowiednio art. 230a § 1 k.k.), gdyż na podstawie analizy dotychczas nagromadzonej literatury przedmiotu oraz wypowiedzi doktryny prawa karnego, zasadnie należy zadać pytanie, czy ustawodawca w art. 230 § 1 k.k. oraz w art. 230a § 1 k.k. nie określił zbyt szerokiego pola kryminalizacji, w tym, czy zachowane zostały w tym względzie wymogi zasady proporcjonalności wynikające z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Rekonstrukcja zakazu leżącego u podstaw art. 230 § 1 k.k. (oraz odpowiednio w art. 230a § 1 k.k.) wskazuje bowiem jednoznacznie, że bezprawnym jest m. in. powoływanie się na wpływy w jakiejkolwiek organizacji krajowej i podejmowanie się pośrednictwa w załatwieniu sprawy w zamian za korzyść majątkową lub osobistą albo jej obietnicę.

Brak definicji legalnej użytego przez ustawodawcę zwrotu „organizacja krajowa” nakazuje ustalenie jego znaczenia w całości na podstawie znaczenia słownikowego, a w jego braku - w ten sam sposób - na podstawie znaczenia poszczególnych zwrotów składowych („organizacja”; „krajowy”), pomijając jednak te znaczenia, które kontekstowo

nie pasują do pozostałych zwrotów składowych¹. Na gruncie języka powszechnego termin „organizacja”, jakkolwiek jest terminem wieloznacznym, to oznacza: „grupę ludzi lub państw mających ustaloną strukturę i działających razem, aby osiągnąć wspólne cele”², a zwrot „krajowy” słownikowo rozumiany jest jako związany z krajem - terytorium³.

Zasadnie zadać należy zatem pytanie, czy utrzymywanie tak szerokiego pola kryminalizacji nie pozostaje w sprzeczności z zasadą legalizmu działań organów ścigania. Zgodnie bowiem z obecną treścią art. 230 § 1 k.k. sprawą karną powinno zostać objęte każde zachowanie, w ramach którego doszło do powołania się na wpływy w jakiegokolwiek organizacji krajowej, nawet kilkuosobowej, która nie dysponuje środkami publicznymi. Tym samym, można przyjąć, że treść art. 230 § 1 k.k. nie tylko nie znajduje podstaw w zasadzie proporcjonalności z art. 31 ust. 3 Konstytucji, ale przede wszystkim tworzy mechanizm, w którym obywatel nie może przewidzieć konsekwencji prawnych swojego postępowania, gdyż szeroko zakreślone pole kryminalizacji ma te konsekwencje, że dochodzi do przeniesienia decyzji o zakresie obowiązywania ustawy z ustawodawcy na organy sądowe i organy ścigania karnego. W tym sensie art. 230 § 1 k.k. (oraz odpowiednio w art. 230a § 1 k.k.) budzi również wątpliwości z punktu widzenia zasady zaufania obywateli do państwa leżącej u podstaw art. 2 Konstytucji.

Odnosić należy, że w doktrynie prawa karnego zwraca się uwagę, iż przedmiotem ochrony art. 230 § 1 k.k. (przestępstwo biernej płatnej protekcji) jest działalność instytucji państwowej, samorządowej, organizacji międzynarodowej i krajowej, a także zagranicznej jednostki organizacyjnej dysponującej środkami publicznymi, ich prawidłowe i bezinteresowne funkcjonowanie⁴. Wskazuje się, że przedmiotem ochrony nie jest zatem prawidłowe działanie krajowej jednostki organizacyjnej dysponującej środkami publicznymi⁵. Na gruncie bliźniaczej regulacji z art. 230a § 1 k.k. (przestępstwo czynnej płatnej protekcji) R. A. Stefański wskazuje, że zwrot „dysponującej środkami publicznymi” powiązany jest tylko z poprzedzającym go określeniem, tj. z zagraniczną jednostką

¹ Zob. M. Zieliński, *Wkładania prawa. Zasady, reguły, wskazówki*, wyd. VII, Warszawa 2017, s. 290 i n.

² <https://sjp.pwn.pl/sjp/organizacja;2569952.html> (dostęp: 02.03.2021 r.).

³ <https://sjp.pwn.pl/szukaj/krajowy.html> (dostęp: 02.03.2021 r.).

⁴ A. Barczak-Oplustil, M. Iwański, *Komentarz do art. 230*, w: *Kodeks karny. Część szczególna. Tom II. Część II. Komentarz do art. 212-277d*, red. W. Wróbel, A. Zoll, Warszawa 2017, LEX teza nr 2; M. Kulik, *Komentarz do art. 230*, w: *Kodeks karny. Komentarz aktualizowany*, red. M. Mozgawa, LEX/el. 2021 teza nr 2.

⁵ A. Barczak-Oplustil, M. Iwański, *Komentarz do art. 230*, w: *Kodeks karny. Część szczególna. Tom II. Część II. Komentarz do art. 212-277d*, red. W. Wróbel, A. Zoll, Warszawa 2017, LEX teza nr 2a.

organizacyjną, co wskazuje, iż wymóg dysponowania tymi środkami jest ograniczony do tej jednostki, a nie dotyczy organizacji międzynarodowej lub krajowej⁶.

W wyroku z dnia 7 października 2009 r., sygn. IV KK 174/09⁷, Sąd Najwyższy wychodząc poza reguły wykładni syntaktycznej (składniowej), ale jednocześnie nie wychodząc poza reguły wykładni semantycznej (znaczeniowej), wskazał, że „odpowiedzialności za przestępstwo określone w art. 230 § 1 k.k. podlega osoba powołująca się na wpływy także w krajowej jednostce organizacyjnej dysponującej środkami publicznymi, podejmująca się pośrednictwa w załatwieniu sprawy w zamian za korzyść majątkową lub osobistą albo jej obietnicę”. Orzeczenie to można uznać za prawidłowe tylko wówczas, gdy przyjmie się, że w terminie „organizacja krajowa” mieszczą się desygnaty, które mieszczą się także w terminie „krajowa jednostka organizacyjna”. W art. 230 § 1 k.k. ustawodawca nie zawarł wprawdzie zwrotu „krajowa jednostka organizacyjna”, niezależnie od tego czy doprecyzowanego poprzez użycie zwrotu „dysponująca środkami publicznymi” czy też nie, lecz zawarł termin szerszy znaczeniowo w postaci „organizacji krajowej”.

Pogląd wyrażony we wspomnianym wyroku z dnia 7 października 2009 r., jest akceptowany przez część doktryny prawa karnego. Nie sposób zgodzić się z J. Postulskim, że brak jest podstaw do uznania, iż w art. 230 § 1 k.k. ustawodawca tak szeroko zakreślił pole kryminalizacji, że „ukierunkowane korzyścią własną powoływanie się na wpływy w jakiegokolwiek organizacji krajowej (niezależnie od źródeł finansowania) jest przestępstwem”⁸. Częściowo trafnie M. Iwański wskazuje, że interpretacja przyjęta przez SN prowadzi do zawężenia rozumienia art. 230 § 1 k.k., a tym samym, zdaniem tego autora, należy uznać ją za dopuszczalną⁹. Konsekwencją przyjętego sposobu wykładni, co zauważa wspomniany autor, wykraczającej poza reguły syntaktyczne języka polskiego¹⁰, jest przyjęcie, że w art. 230 § 1 k.k. jest jednocześnie mowa o „krajowej jednostce organizacyjnej dysponującej środkami publicznymi” oraz o „instytucji państwowej” i „instytucji samorządowej”, a tym samym dochodzi do krzyżowania się znaczeń znamion

⁶ R. A. Stefański, *Przestępstwo czynnej płatnej protekcji (art. 230a k.k.)*, Prokuratura i Prawo 5/2004, s. 12.

⁷ LEX nr 529598.

⁸ J. Potulski, *Zakres płatnej protekcji. Głosa do wyroku SN z dnia 7 października 2009 r., IV KK 174/09*, Gdańskie Studia Prawnicze-Przegląd Orzecznictwa 2/2010, s. 157.

⁹ M. Iwański, *Odpowiedzialność karna za przestępstwa korupcyjne*, Kraków 2016, s. 403-404

¹⁰ Tamże, s. 403.

w ramach jednej jednostki tekstu prawnego. Interpretacja ta, pozostawia jednak poza zakresem ochrony prawidłowość działania innych „krajowych organizacji” niż „krajowe jednostki organizacyjne dysponujące środkami publicznymi”, i z „organizacji” *sensu stricte* pozostawia tylko „organizacje międzynarodowe”.

Mając powyższe na uwadze, można podsumować, że z językowego punktu widzenia brak jest obecnie podstaw do wykładani art. 230 § 1 k.k. w ten sposób, że znajduje się w nim tylko znamię „jednostki organizacyjnej dysponującej środkami publicznymi”, która nie jest jednocześnie ani „instytucją państwową”, ani „instytucją samorządową”, ani „organizacją krajową” oraz brak jest podstaw do wykładani art. 230 § 1 k.k. w ten sposób, że nie znajduje się w nim znamię „organizacji krajowej” w szerszym zakresie niż tylko określony terminem „jednostki organizacyjnej dysponującej środkami publicznymi”.

Biorąc pod uwagę poglądy doktryny prawa karnego dotyczące treści art. 230 § 1 k.k., w tym liczne przypadki niewłaściwego rozumienia tego przepisu, można istotnie dojść do wniosku, że pole kryminalizacji zostało określone zbyt szeroko. Trudno oprzeć się wrażeniu, że zarówno przedstawiciele doktryny, jak i Sąd Najwyższy, dążą, niejako intuicyjnie, do zawężenia zakresu stosowania art. 230 § 1 k.k., gdyż takie właśnie węższe rozumienie wydaje się zgodne z poczuciem sprawiedliwości i pierwotnym zamiarem prawodawcy.

Poddaję zatem uprzejmie pod rozagę zainicjowanie przez Pana Ministra procesu legislacyjnego w przedmiocie zmiany art. 230 § 1 k.k. poprzez przesunięcie spójnika „albo” znajdującego się w zwrocie „międzynarodowej albo krajowej” przed termin „zagranicznej” oraz jednocześnie przesunięcie spójnika „lub” i przyimka „w” przed termin „krajowej”. Przepis art. 230 § 1 k.k. otrzymałby wówczas brzmienie: „Kto, powołując się na wpływy w instytucji państwowej, samorządowej, organizacji międzynarodowej lub w krajowej albo zagranicznej jednostce organizacyjnej dysponującej środkami publicznymi albo wywołując przekonanie innej osoby lub utwierdzając ją w przekonaniu o istnieniu takich wpływów, podejmuje się pośrednictwa w załatwieniu sprawy w zamian za korzyść majątkową lub osobistą albo jej obietnicę, podlega karze pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8”. Wówczas powoływanie się na wpływy nie w każdej organizacji krajowej, lecz jedynie

krajowej jednostce organizacyjnej dysponującej środkami publicznymi dawałoby podstawę do przypisywania odpowiedzialności karnej.

W przypadku uwzględnienia tego postulatu, analogiczna zmiana winna być wprowadzona w art. 230a § 1 k.k.

Wobec powyższego zwracam się do Pana Ministra z uprzejmą prośbą, stosownie do art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich¹¹, o rozważenie podjęcia stosownej inicjatywy ustawodawczej i poinformowanie mnie o stanowisku zajęтым w tej materii.

Z wyrazami szacunku,

Adam Bodnar

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-podpisano elektronicznie/

¹¹ T.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 627.