

EMIL W. PŁYWACZEWSKI

## O POLITYCE KARNEJ Z PERSPEKTYWY RETROSPEKTYWNEJ

Na tle katastrofalnego obecnie stanu polityki karnej w Polsce, zwłaszcza w aspekcie przepelnionych zakładów karnych<sup>1</sup>, nasuwać się mogą pytania o przyczyny tego stanu rzeczy. Wydaje się, iż próba udzielenia na nie odpowiedzi powinna przede wszystkim uwzględniać analizę retrospektywną, przynajmniej z perspektywy ostatnich kilkudziesięciu lat<sup>2</sup>.

Zacznijmy od tego, że obowiązujący od 1 stycznia 1970 r. nowy „socjalistyczny” kodeks karny<sup>3</sup>, który miał być remedium na wszystkie bolączki dotychczasowej, a więc prowadzonej pod rządem dawnego, „burżuazyjnego” kodeksu karnego z 1932 r.<sup>4</sup> polityki karnej, okazał się w mniejszym czy większym wymiarze nieskuteczny. Ocena już pierwszych pięciu lat jego obowiązywania w porównaniu z ostatnią pięcioletką pod rządami k.k. z 1932 r.<sup>5</sup> wykazała bowiem niepokojące tendencje ówczesnej polityki karnej, których źródła tkwiły w wadliwych rozwiązaniach części ogólnej i szczególnej k.k. z 1969 r. Uważna lektura materiałów z sesji naukowej pod hasłem *Realizacja w praktyce kodyfikacji karnych z 1969 r.*, zorganizowanej przez Komitet Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk i Instytut Badania Prawa Sądowego w dniach 17–19 maja 1977 r. w Popowie<sup>6</sup>, nie pozostawia złudzeń, iż nauka już wówczas dostrzegła rozliczne istniejące w tym względzie problemy i wskazywała ewentualne kierunki i sposoby ich rozwiązania<sup>7</sup>. Sygnały te zostały jednak ze względów

<sup>1</sup> Polska należy do niechlubnej dziewiątki krajów Europy o najwyższym wskaźniku prizonizacji. W kolejności kraje te stanowią: Rosja (576,8 na 100 tys. mieszkańców), Ukraina (381,1), Estonia (327,4), Łotwa (313,4), Mołdawia (249,7), Litwa (313,4), Polska (216,5), Azerbejdżan (203,3) oraz Gruzja (200,6). W tym zakresie, jak widać, jest nam ciągle bliżej do „wzorców wschodnich” niż „standardów zachodnich”. Zob. M. Aebi, N. Stadnic, *Imprisonment rates in Europe, Criminology in Europe 2007*, t. 6, nr 2, s. 1 i 11.

<sup>2</sup> Szeroko na temat głównych tendencji zmian w nasileniu punitowności wymiaru sprawiedliwości karnej, wyjaśnienia ich przebiegu, a także oceny obrazu punitowności wymiaru sprawiedliwości karnej w Polsce na przestrzeni XX w. i w początkach XXI w. – zob. M. Melezini, *Punitowność wymiaru sprawiedliwości karnej w Polsce w XX wieku*, „Temida 2”, Białystok 2003.

<sup>3</sup> Dz.U. 1969, Nr 13, poz. 94 z z późniejszymi zmianami.

<sup>4</sup> Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 11 lipca 1932 r., Dz.U. z dnia 15 lipca 1932 r., Nr 60, poz. 571 z późniejszymi zmianami.

<sup>5</sup> Analizie poddane zostały okresy 1966–1969 i 1971–1975.

<sup>6</sup> Materiały te zostały opublikowane w *Zeszytach Naukowych Instytutu Badania Prawa Sądowego*, numer specjalny 9, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1978.

<sup>7</sup> Zob. zwłaszcza opracowanie K. Buchały, *Polityka karna w latach 1970–1975 na tle ogólnych zasad wymiaru kary*, ibidem, s. 41 i n.

politycznych zbagatelizowane, a przedstawiciele czynników oficjalnych, zwłaszcza reprezentujący kręgi ministerialne, pozostali wobec tych postulatów zdecydowanie krytyczni<sup>8</sup>.

Kilka kolejnych lat nie pozostawiło złudzeń, kto w tym sporze miał rację. W rezultacie zbagatelizowania opinii nauki lansowana w tym okresie polaryzacja odpowiedzialności doprowadziła do koncentracji na dwóch skrajnych biegunach: z jednej strony bezkarności w wyniku warunkowych umorzeń postępowania karnego i umorzeń z art. 26 k.k. z 1969 r.<sup>9</sup>, a z drugiej rosnącej represji w postaci coraz surowszych kar, często kumulowanych z grzywną, konfiskatą i wysokimi opłatami sądowymi. Nastąpił niemal zanik kategorii średniej przestępczości, która wszędzie tam, gdzie stosuje się racjonalne skale ocen, jest dominująca, a wobec której nikt dotąd nie wynalazł skuteczniejszych środków niż warunkowe skazanie typu probacyjnego, grzywna czy kara ograniczenia wolności i środki o zbliżonym charakterze<sup>10</sup>.

W obliczu tak wówczas znamiennych patologii w polityce karnej już na początku lat osiemdziesiątych zarówno środowiska prawnicze, jak i szerokie kręgi opinii publicznej były zgodne, że gruntowna reforma prawa karnego i zmiana polityki karnej jest koniecznością. Za jedną z podstawowych cech negatywnych tej polityki uznano przede wszystkim nadmierne szafowanie karą pozbawienia wolności przy ciągłym zwiększaniu długości orzekanych kar. Spowodowało to przeludnienie zakładów karnych, podważając możliwości pracy resocjalizacyjnej, a nawet zapewnienia porządku i bezpieczeństwa w zakładach. Innym negatywnym skutkiem było kierowanie się wyłącznie represyjnym nastawieniem wobec recydywistów zarówno w procesie wymierzania, jak i wykonywania kar – mimo braku efektów takiej polityki i z pominięciem ustaleń kryminologii na temat przyczyn zjawiska recydywy<sup>11</sup>.

Do istotnych mankamentów zaliczono także nadużywanie instytucji tymczasowego aresztowania, co przyczyniało się do wzrostu represyjności prawa karnego i przepełnienia zakładów karnych, pozostając w kolizji z zasadą domniemania niewinności i celami środków zapobiegawczych. Z podobną oceną spotkało się kumulowanie z karą pozbawienia wolności środków represji ekonomicznej (grzywna, konfiskata mienia i przepadek przedmiotów przestępstwa), w wyniku czego długotrwałe i dotkliwe skutki karania dotyczyły bardziej rodzin skazanych niż samych pozbawionych wolności sprawców. Krytykowano wreszcie fiskalizację wymiaru sprawiedliwości,

<sup>8</sup> Zob. zwłaszcza J. Bafia, *Przemówienie wprowadzające*, ibidem, s. 10 i n., w którym czytamy m.in., że: „(...) nauka nasza nie powinna pasjonować się nadmiernie dyskusją o punitywności w ogóle – tym bardziej że jest to dyskusja uwikłana w przewycięzanie zawyżonych parametrów porównywalności – lecz rozwijać badania i istniejące możliwości pełnej realizacji założeń obowiązującego stanu prawnego” (s. 11).

<sup>9</sup> Zob. S. Baniak, *Materialne ujęcie przestępstwa w teorii i praktyce prokuratorskiej na tle stosowania art. 26 i 27 k.k.*, *Nowe Prawo* 1983, nr 4.

<sup>10</sup> Zob. A. Marek, *Model polityki karnej na tle projektowanych zmian ustawodawczych*, *Państwo i Prawo* 1982, z. 5–6.

<sup>11</sup> Zob. m.in. H. Kołakowska, *Nieletni recydywiści (wyniki badań 500 nieletnich recydywistów)*, *Archiwum Kryminologii* 1960, t. I, s. 55 i n.; S. Batawia, *Sankcje wobec recydywistów w projekcie kodeksu karnego a problematyka kryminologiczna recydywy*, *Państwo i Prawo* 1968, z. 8–9; Z. Ostrianska, *Wielokrotni recydywiści o wczesnym i późnym początku karalności*, *Archiwum Kryminologii* 1969, t. IV, s. 215 i n.; I. Rzeplińska, *Polityka karna wobec recydywistów w latach 1970–1980*, w: J. Skupiński (red.), *Polityka karna w Polsce, t. I: 1970–1980*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław 1989.

której wyrazem – oprócz kar majątkowych – stały się niezwykle wysokie opłaty sądowe, zwłaszcza w postępowaniu rewizyjnym<sup>12</sup>.

Efektom takiej właśnie oceny polityki karania lat siedemdziesiątych był apel przedstawicieli nauki w formie specjalnego listu zwanego „memoriałem stu”, przekazanego 30 października 1980 r. ministrowi sprawiedliwości. Jego sygnatariusze wyrażali głęboką troskę i zaniepokojenie zarówno stanem ustawodawstwa karnego, jak i prowadzoną na jego kanwie polityką karną. Oficjalna reakcja na ten apel nastąpiła już 30 października 1980 r. w formie powołania – specjalnym zarządzeniem ministra sprawiedliwości z dnia 14 listopada 1980 r. – komisji do opracowania propozycji zmian prawa karnego. Komisja ta, złożona z przedstawicieli teorii i praktyki, już w roku następnym przedstawiła do dyskusji m.in. projekt zmian przepisów kodeksu karnego<sup>13</sup>. W tym samym czasie własny projekt przygotowała także komisja społeczna, skupiona wokół krakowskiego uniwersyteckiego środowiska „Solidarności”<sup>14</sup>.

Do prac nad projektami zmian poszczególnych członów kodyfikacji karnej włączyło się też pośrednio – w formie dyskusji – zwłaszcza na łamach czasopism fachowych – całe środowisko prawnicze. Proponowana reforma kodeksu karnego zmierzała do uwzględnienia postulatów świata nauki i praktyki wymiaru sprawiedliwości w kilku kierunkach, głównie zaś chodziło o zmniejszenie represyjności systemu naszego prawa karnego. Wśród wielu czynników nadmiernej represyjności wymiaru kary wskazywano w szczególności niedostatki polityki społecznej państwa w zakresie usuwania sytuacji kryminogennych, jak również samą politykę karną naczelnych organów wymiaru sprawiedliwości, słusznie podkreślając, iż polityka tych organów, oparta często na przecenianiu znaczenia prewencji ogólnej, umacniając wiarę w skuteczność surowych kar, walnie przyczyniła się do lansowania w praktyce wzmoczonej represji karnej<sup>15</sup>. Na postulaty w tym zakresie wpływ miała też zmiana stosunku do kary pozbawienia wolności w światowej doktrynie prawa karnego oraz nieosiągnięcie celów polityki kryminalnej wytyczanych przy uchwalaniu kodeksu karnego z 1969 r. Coraz silniej akcentowana była także pozycja pokrzywdzonego przestępstwem<sup>16</sup>.

Wprowadzenie stanu wojennego uchwałą Rady Państwa z dnia 12 grudnia 1981 r.<sup>17</sup> spowodowało „zamrożenie” dotychczasowych prac nad reformą prawa karnego i jednocześnie ekspansję zwolenników surowego karania, których wizje zostały w istotnym zakresie zmaterializowane w przyjętych wówczas nadzwyczajnych rozwiązaniach prawnych<sup>18</sup>. Oczywiście trzeba pamiętać o tym, że prawo karne stanu wo-

<sup>12</sup> Bliżej zob. A. Marek, *Reforma prawa karnego – uwagi i postulaty*, *Nowe Prawo* 1981, nr 7–8, s. 99 i n.; M. Szerer, *Następstwa finansowe skazania, Państwo i Prawo* 1980, z. 12, s. 61 i n.; I. Andrejew, *Reforma prawa karnego, Państwo i Prawo* 1981, z. 7, s. 53 i n.

<sup>13</sup> Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa, sierpień 1981. Projekt ten zwany był potocznie „projektem rządowym”, co było wówczas dość powszechnym uproszczeniem. Wiadomo bowiem, że propozycja ta nie stała się oficjalnym projektem rządowym.

<sup>14</sup> Zob. *Spółeczny projekt nowelizacji kodeksu karnego z 1969 r.*, II redakcja, Kraków 1981.

<sup>15</sup> T. Karczmarek, *W sprawie nadmiernej represyjności polityki karnej*, *Nowe Prawo* 1981, nr 5, s. 100 i n.

<sup>16</sup> Zob. np. A. Gubiński, *Główne ogniwa reformy prawa karnego: ograniczenie punitwności i za- dośćuczynienie pokrzywdzonemu*, *Państwo i Prawo* 1981, z. 7, s. 77 i n.

<sup>17</sup> Dz.U. 1981, Nr 29, poz. 155.

<sup>18</sup> Szeroko na ten temat – zob. opracowania zawarte w pracy zbiorowej pod red. A. Grześkowiak, *Prawo karne stanu wojennego*, Wydawnictwo Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego, Lublin 2003.

jennego było przede wszystkim narzędziem represji politycznej wobec tych, których wizja Polski opierała się na ideach „Solidarności”.

Zawieszenie stanu wojennego stwarzało nadzieję powrotu do kontynuacji dyskusji nad propozycjami reformy kodyfikacji karnej zawartymi w projektach zmian jej przepisów opracowanymi w 1981 r. Szansa na to została, jak wiemy, zaprzepaszczona. Zwolenników reformy też nie „oszczędzano”; starano się ich w różny sposób dyskredytować, zarzucając im m.in. odchodzenie od bazy ideologicznej<sup>19</sup>. Pracowników naukowych określano zaś mianem „pięknoduchów”, przypisując im dążenie do „łagodnego” karania, któremu przeciwstawiano karanie „surowe”.

W tej atmosferze politycznej uchylenie stanu wojennego nie mogło spowodować powrotu do konstruktywnych propozycji zmian obowiązującego ustawodawstwa karnego, przygotowanych na początku lat osiemdziesiątych. Ze względów czysto politycznych działania ustawodawcy poszły w zupełnie odwrotnym kierunku. Represyjny kształt polityki karnej został bowiem ostatecznie przesądzony poprzez uchwalenie tzw. ustaw majowych z 1985 r., a przede wszystkim ustawy o szczególnej odpowiedzialności karnej z 10 maja 1985 r.<sup>20</sup> Ten akt prawny wprowadził na okres trzech lat, tj. do 30 czerwca 1988 r., istotne zaostrzenia w ustawodawstwie karnym – zarówno w prawie karnym materialnym, jak i procedurze. Zainicjowane tym aktem prawnym kierunki polityki karnej były zupełnie przeciwstawne celowi, do którego zmierzała postulowana wcześniej reforma. Odniesienie się do pytania, dlaczego tak właśnie się stało, wymagałoby krótkiego zasygnalizowania prezentowanych wówczas argumentów, które miałyby przemawiać za takim rozwiązaniem.

Przedstawiciele czynników oficjalnych twierdzili wówczas, że stan represyjności czy surowości obowiązującego prawa wynikał z zagrożenia społeczeństwa przestępczością, która w ciągu ostatnich kilku lat bardzo poważnie wzrosła. Między innymi operowano wówczas danymi statystyki milicyjno-prokuratorskiej, które miały potwierdzać rzekomo lawinowy wzrost przestępczości. Nietrudno jednak było zauważyć, że autorzy ustawy o szczególnej odpowiedzialności karnej, mówiąc o gwałtownym wzroście przestępczości w ostatnich kilku latach poprzedzających uchwalenie ustawy majowej, odwoływali się wyłącznie do statystyki tzw. przestępstw stwierdzonych, przy czym zarówno wskaźniki dynamiki, jak i współczynniki w stosunku do liczby ludności obliczali w odniesieniu do roku 1979. Tymczasem rok ten w stosunku do lat poprzednich charakteryzował się najniższą liczbą przestępstw stwierdzonych w latach 1972–1979. Nie mógł więc stanowić podstawy do jakichkolwiek uogólnień. Ponadto

---

<sup>19</sup> Tego rodzaju zarzuty bardzo celnie kwitował wówczas jeden z orędowników gruntownych zmian w prawie karnym A. Marek, pisząc, że „Konfrontowanie własnych rozwiązań z doświadczeniami innych państw i tendencjami międzynarodowymi nie oznacza odchodzenia od własnej bazy i płaszczyzny ideowej, ale nie musimy się na nią nieustannie powoływać, gdy rzecz dotyczy walki z kradzieżą, rozbojem, narkomanią czy powodowaniem wypadków drogowych, a nie racji stanu. Obce doświadczenia też trzeba znać i umieć wykorzystywać. Dobrym przykładem niech będzie instytucja probacji, która ma obcy rodowód (anglosaski), a która została powszechnie przyjęta i spotyka się z pozytywną opinią zarówno w krajach kapitalistycznych, jak i socjalistycznych” (*O reformie prawa karnego i polityce karnej raz jeszcze*, *Gazeta Prawnicza* 1984, nr 8). Zob. także idem, *Od kary do profilaktyki*, *Gazeta Prawnicza* 1983, nr 23, s. 4 oraz J. Bafia, *Racjonalnie i bez emocji*, *Gazeta Prawnicza* 1984, nr 5, s. 3 i 9 i odpowiedź A. Marka, *O reformie prawa karnego...*, op. cit., s. 11.

<sup>20</sup> Dz.U. 1985, Nr 23, poz. 101. Szerzej zob. Z. Jankowski, J. Michalski, *Ustawa z dnia 10 maja 1985 r. o szczególnej odpowiedzialności karnej. Komentarz*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1985.

w ustaleniach tych pomijano zupełnie statystykę skazań, którą w tym samym czasie charakteryzował spadek liczby skazań, i to zarówno w liczbach bezwzględnych, jak i jeśli chodzi o wskaźniki dynamiki oraz współczynniki<sup>21</sup>. W uzupełnieniu warto także dodać, iż nauce oraz praktyce organów ścigania znana jest wzajemna zależność pomiędzy stopniem aktywności organów ścigania a statystyką przestępstw stwierdzonych. Toteż efektem każdej akcji milicyjnej mogły być w owym czasie setki, a nawet tysiące wykrywanych przestępstw, które w zdecydowanej większości najprawdopodobniej nie byłyby – gdyby nie te akcje – w ogóle znane organom ścigania.

Eksponując okoliczności uzasadniające uchwalenie ustawy o szczególnej odpowiedzialności karnej, powoływano się w szczególności na opinię publiczną, która zaniepokojona stanem przestępczości domagała się podjęcia zdecydowanej walki z tym zjawiskiem. Toteż uchwalenie ustawy o szczególnej odpowiedzialności karnej poprzedziła zakrojona na szeroką skalę kampania propagandowa w środkach masowego przekazu. Trudno byłoby kwestionować wysoki rygoryzm polskiego społeczeństwa. Represyjny model karania w walce z przestępczością ma bowiem w Polsce swoje „bogate” tradycje. Mimo to owe sondaże opinii publicznej przybierały wówczas karykaturalną formę, m.in. zapytywań ludzi na ulicach albo w zakładach pracy: „Czy jest Pan (-i) za wymierzaniem przestępcom surowych kar?”. Z góry bowiem można było oczekiwać, iż udzielane *in abstracto* odpowiedzi respondentów będą miały charakter pozytywny.

Opinią publiczną zresztą w owym okresie zręcznie manipulowano. Telewizja wzmacniała poczucie zagrożenia przestępczością przez częste pokazywanie przypadków szczególnie groźnych i niebezpiecznych przestępstw, najczęściej związanych z użyciem przemocy. Wypowiedzi uzyskiwane w toku takich sondaży miały zatem dość jednoznaczną wymowę. Faktyczny obraz przestępczości był natomiast zupełnie odmienny od obrazu ukształtowanego w opinii publicznej przez środki masowego przekazu. W ten sposób znajdowały potwierdzenie wyniki badań kryminologicznych w zakresie dotyczącym wpływu środków masowego przekazu na opinię publiczną. Wykazywały one, że między rzeczywistością kryminalną, tj. przestępstwami jako takimi, jakie bada kryminologia, a ich odbiciem w prasie i w ogóle w środkach masowego przekazu brak jest absolutnie związku. Natomiast między obrazem przestępczości w środkach masowego przekazu a opinią publiczną, tzn. tym, jak się ona przedstawia w społecznym odbiorze i jakie są wobec niej odczucia – istnieje wzajemna interakcja<sup>22</sup>.

W uzupełnieniu powyższych uwag podkreślić również należy, iż przedstawiciele nauki prawa karnego wyrazili swoją opinię na temat projektu ustawy o szczególnej odpowiedzialności karnej w ramach Towarzystwa Naukowego Prawa Karnego (TNPK), które zrzeszało olbrzymią część uniwersyteckiego środowiska naukowego. Zebranie TNPK, którego przedmiotem była dyskusja nad projektami ustaw o szczególnej odpowiedzialności karnej oraz ustawy o zmianie niektórych przepisów prawa karnego i prawa o wykroczeniach, odbyło się dnia 15 kwietnia 1985 r. w Warszawie.

<sup>21</sup> Np. w zakresie przestępstw przeciwko życiu i zdrowiu w świetle oficjalnych statystyk w stosunku do lat 1972–1978 w latach 1979–1984 następował systematyczny spadek liczby przestępstw stwierdzonych w tej kategorii oraz skazań.

<sup>22</sup> Na temat obrazu przestępstwa i ofiary w środkach masowego przekazu zob. B. Hołyst, *Psychologia kryminalistyczna*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2006, s. 761 i n.

Wnioski z dyskusji zebrane zostały w formie uchwały TNPK wyrażającej jednomyślnie negatywne stanowisko członków towarzystwa wobec projektowanych zmian prawa karnego. Uchwałę przesłano marszałkowi Sejmu oraz przewodniczącym właściwych komisji sejmowych<sup>23</sup>.

Uchwała TNPK nie została oczywiście wyeksponowana przez środki masowego przekazu, gdyż w tym samym czasie przeprowadzano – zainicjowaną już wcześniej – zakrojoną na szeroką skalę kampanię na rzecz wprowadzenia tzw. ustaw majowych. Bagatelizowano przy tym wszelkie wątpliwości i różnego rodzaju zastrzeżenia formułowane nie tylko w środowisku naukowym prawników. Nie dostrzegano faktu, że już wtedy należeliśmy do krajów o najbardziej represyjnym systemie prawa karnego na świecie<sup>24</sup>.

Zgodnie z przewidywaniami przedstawicieli nauki ustawa o szczególnej odpowiedzialności karnej z 1985 r. – w której ustawodawca ewidentnie podważył zasadę indywidualizacji przestępstwa i sprawcy – okazała się błędem, chociaż niestety – nad czym należy ubolewać – bardzo kosztownym ze społecznego punktu widzenia. W okresie jej obowiązywania gazety pełne były ogłaszanych do publicznej wiadomości wyroków sądowych, po których lekturze „włos jeżył się na głowie”.

Coraz szersze rzesze polskiego społeczeństwa stawiały sobie pytanie, dlaczego sprawcy czynów niestanowiących przecież istotnego zagrożenia społecznego są osądzeni w sposób tak wyjątkowo surowy. Okazało się, że z faktu, iż opinia publiczna domaga się tępienia przestępczości i stosowania surowych kar wobec przestępców, wcale nie wynika, że opinia ta aprobuje mechaniczne zniesienie lub znaczne ograniczenie utrwalonych w świadomości społecznej i powszechnie akceptowanych ogólnych zasad w dziedzinie polityki karania, np. możliwości stosowania w określonych sytuacjach instytucji warunkowego zawieszenia wykonania kary pozbawienia wolności, odstąpienia od wymierzenia kary lub jej nadzwyczajnego złagodzenia. Gdyby więc tego typu sondaże przeprowadzano w sposób analityczny, rozsądny, to uzyskiwane od respondentów odpowiedzi brzmiałyby zapewne: jestem za tępieniem przestępczości, ale nie zgadzam się na to, żeby 67-letnią kobietę za handel wódką skazywać na trzy lata pozbawienia wolności czy 19-letniemu chłopakowi, który ukradł rower, wymierzać półtora roku bezwzględnego pozbawienia wolności. Przykłady podobnych, charakterystycznych dla tego okresu rozstrzygnięć sądowych można byłoby tutaj mnożyć. Jak z tego wynika, opinia publiczna oczywiście wyrażała aprobatę dla czegoś zupełnie innego niż takie orzeczenia sądów.

Orzecznictwo sądowe nie było oczywiście abstrakcyjne, gdyż jego podłożem był przede wszystkim stan obowiązującego prawa. Niezależnie od obowiązujących rozwiązań prawno-karnych istotną rolę w kreowaniu represyjnej polityki karnej odgrywały również dwa nurty pozaustawowego prawa karnego sądowego, tj. wytyczne wymiaru sprawiedliwości i praktyki sądowej, poprzez które Sąd Najwyższy zasadniczo wpływał na praktykę sądową oraz dyrektywy czy zalecenia Ministerstwa Sprawiedliwości<sup>25</sup>.

<sup>23</sup> Skromną informację na ten temat można znaleźć jedynie w zeszycie 7–8 miesięcznika *Państwo i Prawo* z 1985 r., s. 177.

<sup>24</sup> Zob. zwłaszcza J. Jasiński, *Punitywność systemów karnych – kontynuacje*, *Państwo i Prawo* 1984, z. 6.

<sup>25</sup> Zob. E. Pływaczewski, *Gdzie się ostrzy miecz Temidy*, *Gazeta Prawnicza* 1988, nr 9, s. 7.

W szczególnie mało komfortowym położeniu znajdowali się wówczas praktycy wymiaru sprawiedliwości, którzy z racji realizowanych funkcji powołani byli do stosowania przepisów obowiązującego prawa, nawet jeśli osobiście reprezentowali odmienne poglądy od narzucanych im przez bardzo sztywno nakreślone granice wyznaczające ich swobodę w zakresie orzekania zarówno rodzajów, jak i wysokości wymierzanych kar<sup>26</sup>. Regulacje ustawy majowej musiały zatem prowadzić do bardzo niebezpiecznego dla praktyki konfliktu sumienia sędziego, który wynika z obowiązku zastosowania przepisu klóćącego się w sposób oczywisty z zasadą sprawiedliwości.

Negatywne następstwa, jakie niosło za sobą obowiązywanie ustawy o szczególnej odpowiedzialności karnej z 1985 r., obnażali w sposób niebudzący wątpliwości – zarówno z teoretycznego, jak i praktycznego punktu widzenia – przedstawiciele środowiska naukowego, jeszcze w okresie obowiązywania tego aktu prawnego<sup>27</sup>.

W 1987 r. na podstawie zarządzenia prezesa Rady Ministrów z dnia 14 maja 1987 r. powołana została Komisja do spraw Reformy Prawa Karnego pod przewodnictwem prof. Kazimierza Buchały<sup>28</sup>. W założeniu miała ona wypracować takie propozycje zmian obowiązującego ustawodawstwa karnego, które oddziaływałyby stymulująco na racjonalizację polityki karnej. Ten nagły zwrot, sygnalizujący perspektywę odejścia od utrzymywanego konsekwentnie kursu zaostrzonej polityki karnej, spowodowany został przede wszystkim przebudową w ZSRR.

Pewne fakty towarzyszące tej „odwilży” nie stwarzały niestety powodów do optymizmu. Członków komisji wyznaczył, z upoważnienia premiera, minister sprawiedliwości zarządzeniem z 26 października 1987 r. Wówczas to okazało się, że zasiadają w niej również osoby, które fetyszowały represyjny model karania, uznający bezwzględna i surową karę pozbawienia wolności za najlepszy środek zapobiegania przestępczości. Co więcej, osoby te z uwagi na piastowane stanowiska faktycznie decydowały i prawdopodobnie – co można było wówczas zakładać – w dającej się przewidzieć przyszłości mogły nadal decydować w praktyce o strategii polityki karnej<sup>29</sup>. Zdecydowanie też należało podzielać obawy piszącego te słowa, że trudno jest sobie wyobrazić, iż osoby, które przez wiele lat prezentowały represyjny model myślenia, zmieniły nagle swoje myśli, nawyki i przyzwyczajenia<sup>30</sup>. Potwierdzeniem tego były rozwiązania ustawy o zmianie niektórych przepisów prawa karnego i prawa o wykroczeniach z 17 czerwca 1988 r.<sup>31</sup>, które stanowiły próbę petryfikacji skompromitowanych rozwiązań ustawy o szczególnej odpowiedzialności karnej z 10 maja 1985 r.

<sup>26</sup> Zob. S. Podemski, *Sędziowie i kary, Polityka* 1987, nr 7.

<sup>27</sup> Zob. zwłaszcza A. Ratajczak, *Uwagi o ustawie o szczególnej odpowiedzialności karnej z 10.V.1985 r., Państwo i Prawo* 1987, z. 8, s. 34 i n.; I. Andrejew, *Koszty nie do uzasadnienia, Prawo i Życie* 1987, nr 16; E. Bieńkowska, J. Skupiński, *Ustawy karne z 10 maja 1985 r. w praktyce, Państwo i Prawo* 1988, z. 2, s. 70 i n.; E. Pływaczewski, *O grzywnie bez mitów, Gazeta Prawnicza* 1987, nr 4, s. 1 i 6.

<sup>28</sup> W skład komisji weszło 30 przedstawicieli nauki i 37 praktyków. Praktycy ci nie reprezentowali jednak tzw. pierwszej linii, lecz sfery urzędniczo-ministerialne.

<sup>29</sup> Wskazywał na to A. Ratajczak, *Przekonać nieprzekonanych, Gazeta Prawnicza* 1988, nr 5, s. 7.

<sup>30</sup> Znamienne potwierdzenie stanowić może treść interesującego felietonu pióra D. Passenta, *Pisk złoczyńców, Polityka* 1987, nr 36.

<sup>31</sup> Bliżej na ten temat zob. J. Bafia, *Zmiany w prawie karnym. Ustawa z 17 czerwca 1988 r. Przepisy i komentarz*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1989.

Kolejne epokowe wydarzenia polityczne w Polsce (obradę „okrągłego stołu” i sukces wyborczy „Solidarności” w wyborach do Sejmu i Senatu w 1989 r.) w dość istotnym stopniu zahamowały próby utrzymania „tradycyjalnej” polityki karnej. Gwarancją tego miał być pierwszy w naszej najnowszej historii niekomunistyczny rząd z Tadeuszem Mazowieckim na czele. Dość istotnym w tym względzie posunięciem była zmiana składu Komisji ds. Reformy Prawa Karnego, poprzedzona odwołaniem najbardziej skompromitowanych członków. Wkrótce też pojawiły się pierwsze symptomy oczekiwanych głębokich zmian w ustawodawstwie karnym<sup>32</sup> oraz został przygotowany nowy projekt kodeksu karnego<sup>33</sup>.

Od momentu przygotowania wspomnianego wyżej projektu k.k. do uchwalenia nowej kodyfikacji karnej z 1997 r. upłynęło jednak kolejnych siedem lat, z perspektywy zaś dziesięciu już lat jej obowiązywania sygnalizowane na początku niniejszego opracowania jej „owoce” w postaci katastrofalnego stanu polityki karnej są bardzo dalekie od tych, które były oczekiwane. Jeśli powierzchownie przeanalizujemy wskazywane obecnie negatywy polityki karnej, to w pewnym stopniu można byłoby skłaniać się do konkluzji, że stanowią one niejako kopię tych, które nauka krytycznie sygnalizowała na początku lat osiemdziesiątych.

Po pierwsze, wielu obserwatorów polityki karnej eksponuje nadal nadmierny udział kary pozbawienia wolności w strukturze orzekanych kar, jak również wskazuje na zwiększanie długootrwałości ich orzekania. O przeludnieniu zakładów karnych i paraliżu w zakresie pracy resocjalizacyjnej od kilku już lat donoszą zarówno naukowcy, jak i praktycy resortu więziennictwa. Ci ostatni coraz częściej wskazują też na krytyczny stan przeludnionych zakładów karnych i rosnące trudności związane z obowiązkiem zapewnienia porządku i bezpieczeństwa w tych placówkach. W takich warunkach wzrasta bowiem zagrożenie buntami, zbiorowymi wystąpieniami, ucieczkami czy agresją osadzonych (np. bójkami i znęcaniem się osadzonych nad współwięźniami), potęguje się też zagrożenie zachowaniami korupcyjnymi<sup>34</sup>.

Można odnieść wrażenie, że zbliżamy się do sytuacji z 1989 r., kiedy to w 99 zakładach karnych (zwłaszcza w Czarnem, Nowogardzie i Goleniowie) doszło do buntu i krwawych rozruchów, w których wyniku zginęło 7 więźniów, a 353 zostało rannych. Wielu rannych (około 150 osób) było także wśród personelu więziennego i wspomagających go sił policyjnych. Dodajmy, iż do rozruchów tych przyczynili się także nieodpowiedzialni politycy, którzy czynili więźniom nieznajdujące pokrycia obietnice amnestyjne<sup>35</sup>.

Po drugie, w niewielkim stopniu zmieniło się nastawienie wobec recydywistów (pomijając złagodzenie rygorów k.k. z 1969 r.), zwłaszcza w procesie wykonywania kar. Wskazywanie zaś, że polityka taka nie przynosi efektów, a ustalenia kryminologii na temat przyczyn zjawiska recydywy są pomijane, jest truizmem.

<sup>32</sup> Chodzi zwłaszcza o ustawę o zmianie kodeksu karnego i niektórych innych ustaw z dnia 23 lutego 1990 r., Dz.U. 1990, Nr 14, poz. 84.

<sup>33</sup> Zob. Projekt kodeksu karnego – redakcja z dnia 5 marca 1990 r.

<sup>34</sup> Zob. E. Pływaczewski, G.B. Szczygieł, *Zachowania korupcyjne osadzonych (wstępne wyniki badań)*, *Archiwum Kryminologii* 2005–2006, t. XXVIII, s. 299.

<sup>35</sup> Zob. m.in. K. Kilijanek, *Ścieżki zdrowia*, *Prawo i Życie* 1990, nr 6, s. 4 i n.; idem, *Spalona więzienna ziemia*, *Prawo i Życie* 1989, nr 50, s. 5; E. Wielińska, *Amnestyjne piwo*, *Prawo i Życie* 1989, nr 47, s. 1 i 6.



Po trzecie, w kontekście współczesności wypadałoby też krótko wspomnieć o kolejnym istotnym mankamencie polityki karnej lat osiemdziesiątych (nie mówiąc już o okresie późniejszym), tj. nadużywaniu instytucji tymczasowego aresztowania. Nie podlegało wówczas dyskusji, iż taka praktyka przyczyniała się do wzrostu represyjności prawa karnego i przepełnienia zakładów karnych, pozostając przy tym w kolizji z zasadą domniemania niewinności i celami środków zapobiegawczych. Dzisiaj natomiast analiza zarówno orzecznictwa sądów polskich w sprawach karnych, jak i orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu wykazuje, iż w wielu prowadzonych sprawach okres tymczasowego aresztowania przekraczał granice rozsądku, zwłaszcza z powodu przewlekłości w prowadzeniu postępowania karnego<sup>36</sup>.

Coraz częściej więc konieczne staje się przypomnienie, iż konstytucyjny i konwencyjny standard ochrony prawa do wolności i bezpieczeństwa osobistego wymaga, aby – dla zachowania prawidłowego toku postępowania karnego – tymczasowe aresztowanie stosowane było w ostateczności, dopiero wtedy, gdy wolnościowe środki zapobiegawcze nie zapewnią realizacji tego celu. Innymi słowy, tymczasowe aresztowanie spełniać może wyłącznie funkcję zabezpieczającą (prewencyjną) i ochronną, a stosowanie tego środka może nastąpić tylko wtedy, gdy konkretne okoliczności wskazują na niebezpieczeństwo (ryzyko) bezprawnego wpływania przez oskarżonego na prawidłowy tok postępowania<sup>37</sup>. W ostatnim czasie spektakularnym przykładem ewidentnego pogwałcenia wskazywanych standardów może być katowicka sprawa „barona paliwowego” Henryka M., wobec którego dopiero w lipcu 2008 r. sąd nie zgodził się na dalsze przedłużenie pięcioletniego już okresu pobytu w areszcie tymczasowym (bez wniesienia aktu oskarżenia!) i orzekł o zmianie środka zapobiegawczego na łagodniejszy.

Wracając do sygnalizowanego wyżej nadmiernego udziału kary pozbawienia wolności w strukturze orzekanych kar, stereotypowo niejako eksponowanego w wielu dyskusjach na temat aktualnej polityki karnej i mającego świadczyć o jej szczególnie represyjnym charakterze, należałoby wprowadzić dość istotne sprostowanie. Okazuje się bowiem, iż w Polsce udział bezwzględnej kary pozbawienia wolności w strukturze środków karnych w ostatnich latach oscylował wokół 10%<sup>38</sup>. Jak trafnie podkreśla L. Tyszkiewicz, ważną cechą charakterystyczną naszej polityki karnej i przejawem impasu jest bardzo wysoki wskaźnik prizonizacji przy stosunkowo małym udziale wśród orzekanych środków penalnych bezwzględnego pozbawienia wolności<sup>39</sup>.

W stanie optymalnym w zakładach karnych powinni przebywać tylko sprawcy najcięższych przestępstw. Pozostałych natomiast należałoby kontrolować i resocjalizować na wolności. Nie da się oczywiście uniknąć pobytu w zakładach karnych

<sup>36</sup> Wskazuje na to J. Zagórski, *Wykonywanie tymczasowych aresztowań w Polsce, Państwo i Prawo* 2007, z. 10, s. 33 i n.

<sup>37</sup> Szerzej zob. J. Skorupka, *Konstytucyjny i konwencyjny standard tymczasowego aresztowania, Państwo i Prawo* 2007, z. 7, s. 57 i n.; S. Waltoś, *Proces karny. Zarys systemu*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2005, s. 413; S. Pikulski, K. Szczechowicz, *Zatrzymanie i tymczasowe aresztowanie w świetle praw i wolności obywatelskich*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego, Olsztyn 2004, s. 51 i n.

<sup>38</sup> Szerzej zob. A. Siemaszko, B. Gruszczyńska, M. Marczewski, *Atlas przestępczości w Polsce*, wyd. 3, Oficyna Naukowa, Warszawa 2003.

<sup>39</sup> L. Tyszkiewicz, *Dwie próby ograniczenia impasu w polityce karnej, Państwo i Prawo* 2007, z. 7, s. 12.

sprawców przestępstw niższej kategorii. Ich pobyt w zakładach karnych musi być możliwie jak najkrótszy, a przede wszystkim na wolności powinni oni być poddawani probacji, tzn. skutecznie kontrolowani i rozliczani z nałożonych przez sąd obowiązków i ograniczeń (pracy zarobkowej, świadczenia na rzecz społeczności lokalnych, leczenia odwykowego itp.)<sup>40</sup>. Do tego potrzebna jest silna i odpowiednia liczebnie kuratela sądowa (o inwestowaniu w tę dziedzinę mówi się już od kilkudziesięciu lat), aktywność samorządowców oraz odpowiednie wsparcie policji. Niezależnie od tego należałoby jak najszybciej wprowadzić w życie wypróbowaną już w praktyce więziennej koncepcję oddziałów penitencjarnych umożliwiającą efektywniejsze zarządzanie więzieniem, uwzględniającą bieżące realia więziennictwa<sup>41</sup>.

Ramy niniejszego opracowania nie pozwalają na odniesienie się do wielu interesujących postulatów mających na celu uzdrowienie katastrofalnego stanu polityki karnej w aspekcie wysokiego wskaźnika prizonizacji<sup>42</sup>. Dodatkowym obciążeniem w tym zakresie jest „kolejka” do zakładów karnych, gdyż z powodu ich przepełnienia nie jest wykonywanych około 50 tys. prawomocnych wyroków pozbawienia wolności.

Wiele ważnych generalnych wskazań w aspekcie podstawowych kierunków zmian w kodeksie karnym zawiera *Uchwała w sprawie nowelizacji kodeksu karnego*, podjęta 10 lutego 2003 r. w Warszawie na zebraniu członków Towarzystwa Naukowego Prawa Karnego i Polskiego Towarzystwa Kryminologicznego im. prof. Stanisława Batawii zorganizowanym wspólnie z Instytutem Nauk Prawnych PAN. Jej wiodącym punktem jest stwierdzenie, iż „W obliczu kryzysu wymiaru sprawiedliwości oraz systemu więziennictwa w Polsce uważamy za niecelowe i nieodpowiedzialne podejmowanie szerokiej nowelizacji obowiązującego prawa karnego motywowanej doraźnymi względami o charakterze politycznym”. Granicą skuteczności polityki karnej jest bowiem – jak słusznie podkreśla M. Płatek – wykorzystywanie prawa karnego do celów politycznych – upolitycznienie prawa karnego oraz stosowanie polityki karnej do bieżącej polityki rządu, np. w celu wzbudzania strachu i demonstracji skuteczności władzy<sup>43</sup>.

W omawianej uchwale wyraża się także zdecydowany sprzeciw wobec prób nieuzasadnionego zaostrzenia represji karnej, w szczególności wobec mechanicznego zaostrzania kar w stosunku do sprawców skazanych w warunkach powrotu do przestępstwa oraz automatycznego podwyższania progów ustawowego zagrożenia. Wskazuje się też na celowość rozszerzania w prawie karnym postępowania mediacyjnego

<sup>40</sup> Szeroko na ten temat zob. G.B. Szczygieł, *Spoleczna readaptacja skazanych w polskim systemie penitencjarnym*, „Temida 2”, Białystok 2002. Zob. także A. Szymanowska, *Więzienie i co dalej*, Wydawnictwo Akademickie „Żak”, Warszawa 2003, s. 319; E. Pływaczewski, G.B. Szczygieł, *Rola pomocy postpenitencjarnej w zapobieganiu przestępczości powrotnej*, w: T. Dukiet-Nagórska (red.), *Zagadnienia współczesnej polityki kryminalnej*, Wydawnictwo „Sto”, Bielsko-Biała 2006, s. 409 i n.

<sup>41</sup> Koncepcja ta, zweryfikowana we wszystkich jednostkach inspektoratu białostockiego w latach 2001–2005, „spłaszcza” strukturę jednostki podstawowej, koncentrując się na stworzeniu mobilnych struktur wewnątrz zakładu, usprawniając wiele procesów decyzyjnych zachodzących w jednostce. Szerzej zob. K. Keller, J. Kopczuk (red.), *Oddział penitencjarny. Nowa struktura organizacyjna jednostek penitencjarnych*, Okręgowy Inspektorat Służby Więziennej, Białystok 2007.

<sup>42</sup> Ibidem, s. 5 i n.; T. Szymanowski, *Zadania polityki karnej na tle występujących trudności*, *Państwo i Prawo* 2007, z. 7, s. 16 i n.

<sup>43</sup> M. Płatek, *Granice racjonalnej polityki karnej i penitencjarnej*, *Państwo i Prawo* 2006, z. 9, s. 34.

go<sup>44</sup>, umożliwiającego pokrzywdzonemu szybkie uzyskanie naprawienia szkody i zadośćuczynienia za popełnione przestępstwo. Podkreśla się wreszcie, iż w warunkach nasilającej się inflacji przepisów dotyczących prawa karnego, prowadzącej do coraz głębszej dezintegracji w tej dziedzinie prawa, konieczne staje się powołanie stałej komisji ds. kodyfikacji prawa karnego w trybie przewidzianym stosownymi przepisami, która czuwałaby nad spójnością projektowanych zmian regulacji prawnych<sup>45</sup>.

Na zakończenie wypadałoby zawrzeć krótką refleksję na kanwie dyskusji toczących się w interesującym nas aspekcie. Przede wszystkim należałoby pamiętać o tym, że stan, jaki zastali reformatorzy prawa karnego na przełomie lat 1989/1990, był równie katastrofalny jak stan polskiej gospodarki. Ogromnym wyzwaniem była nie tylko konfrontacja z „dziedzictwem” poprzednio obowiązującego systemu prawnego, lecz także – charakterystyczne dla krajów przechodzących transformację ustrojową – zmiany w dynamice i strukturze przestępczości<sup>46</sup>. Wydaje się, że ze zbyt dużym optymizmem założono, iż zachodni standard polityki karnej można osiągnąć drogą odpowiednich zapisów kodeksowych, które jak za dotknięciem czarodziejskiej różdżki zmieniają jej aktualny kształt na oczekiwany. Niektóre z tych rozwiązań mogły zresztą budzić kontrowersje, np. w zakresie części szczególnej dokonano zbyt mechanicznej liberalizacji zagrożeń za poszczególne kategorie przestępstw, czemu przeciwstawiała się także część doktryny prawa karnego. Pojawił się syndrom wahadła, tj. podjęto zbyt gwałtowną próbę przejścia od nadmiernej surowości do polityki liberalnej, stąd nie mogło to przynieść oczekiwanego efektu.

Nawet po blisko 11 latach obowiązywania nowego kodeksu karnego w niewielkim tylko stopniu zbliżyliśmy się do wzorcowych systemów w tym zakresie, w których nawet ponad 90% orzekanych kar stanowi grzywna. Dojście do światowych standardów możliwe jest jedynie drogą ewolucji, a nie rewolucji, choćby idee jej projektantów były jak najszczytniejsze. Wiara w szybkie osiągnięcie celów projektowanych przez twórców k.k. była tak samo mało realna jak obietnica byłego prezydenta, że wkrótce staniemy się „drugą Japonią”. Szukając winnych czy odpowiedzialnych za obecny stan rzeczy w środowisku naukowym i politycznym<sup>47</sup> (wiele przykładów naiwności czy niczym nieuzasadnionej dobrej wiary w obu środowiskach pozostawiam

<sup>44</sup> Na niewątpliwe walory i obiecujące perspektywy instytucji mediacji wskazują w szczególności M. Kruk i D. Wójcik, *Postępowanie mediacyjne w sprawach karnych. Wyniki badań empirycznych*, Instytut Wymiaru Sprawiedliwości, Warszawa 2004. Zob. też D. Wójcik, *Poglądy sędziów na temat mediacji w sprawach karnych*, w: K. Krajewski (red.), *Nauki penalne wobec problemów współczesnej przestępczości: księga jubileuszowa z okazji 70. rocznicy urodzin Profesora Andrzeja Gaberle*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa–Kraków 2007, s. 555 i n.

<sup>45</sup> Pełny tekst *Uchwały w sprawie nowelizacji kodeksu karnego*, sygnowanej przez T. Karczmarską, T. Szymanowskiego, J. Widackiego, J. Wojciechowską i W. Wróbla, zob. Instytut Nauk Prawnych PAN, *Czy trzeba zmieniać kodeks karny? Materiały z konferencji naukowej „Nowelizacja Kodeksu karnego”*, Warszawa, 10 lutego 2003 r., Wydawnictwo Naukowe „Scholar”, Warszawa 2003, s. 61–62.

<sup>46</sup> Zob. K. Krajewski, *Crime and criminal justice in Poland*, *European Journal of Criminology* 2004, t. 1 (3), s. 377 i n.; E. Pływaczewski, *Główne problemy przestępczości w Polsce*, w: idem (red.), *Aktualne problemy prawa karnego i kryminologii (Current Problems of the Penal Law and Criminology; Aktuelle Probleme des Strafrechts und der Kriminologie)*, „Temida 2”, Białystok 1998, s. 341 i n.

<sup>47</sup> Wiele interesujących refleksji na ten temat zob. J. Czapska, S. Waltoś, *O polskim populizmie penalnym, w związku z książką J. Pratta Penal Populism, uwag kilka*, w: K. Krajewski (red.), *Nauki penalne wobec problemów...*, op. cit., s. 397 i n. Zob. także J. Warylewski, *Aktualna polityka karna wobec statystycznego obrazu przestępczości i badań opinii publicznej*, *Edukacja Prawnicza* 2007, nr 3, s. 3 i n.

wyobraźni i wiedzy czytelników), należy jednocześnie uważać, aby owych win czy zaniedbań nie wyolbrzymiać.

Pogodzić się bowiem trzeba z faktem, iż zapewne długo jeszcze będziemy znosić konsekwencje obowiązującego poprzednio systemu, który lansował taką a nie inną politykę karną, każda transformacja zaś wymaga zarówno dobrych pomysłów, konsekwencji w ich wdrażaniu, czasu, jak i odpowiednich nakładów finansowych. Zmiana przepisów nie pociąga za sobą zresztą automatycznej zmiany mentalności, filozofii polityki karnej i kultury prawnej podmiotów stosujących prawo. Powinno być to tak samo zrozumiałe, jak głębokie historyczne doświadczenie, iż karą sądową, nawet najsurowszą, nie udaje się wyeliminować ani ograniczyć pewnych patologii społecznych, a zwłaszcza ekonomicznych, bez sięgnięcia do ich prawdziwych korzeni.