KRAJOWA IZBA
RADCÓW PRAWNYCH

OŚRODEK BADAŃ, STUDIÓW I LEGISLACJI KRAJOWEJ RADY RADCÓW PRAWNYCH

KRAJOWA IZBA RADCÓW PRAWNYCH | ul. Powązkowska 15, 01-797 Warszawa | tel.: 22 300 86 40 | kirp@kirp.pl | NIP 5261043011

L.dz.970/2026/W Warszawa, dnia 30 września 2026 r.

Opinia Ośrodka Badań, Studiów i Legislacji Krajowej Rady Radców Prawnych dotycząca rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny (numer z wykazu: UC162)

Opiniowany projekt zmierza do pełnego dostosowania przepisów Kodeksu karnego do zobowiązań wynikających z decyzji ramowej Rady 2008/913/WSiSW z dnia 28 listopada 2008 r. w sprawie zwalczania pewnych form i przejawów rasizmu i ksenofobii za pomocą środków prawnokarnych (Dz.U.UE.L.328.55; dalej powoływana także jako „decyzja ramowa" lub „decyzja"), w szczególności z jej art. 1 ust. 1, który zobowiązuje państwa członkowskie Unii Europejskiej do kryminalizacji określonych zachowań. Potrzeba wprowadzenia tych zmian dodatkowo uzasadniona jest stanowiskiem Komisji Europejskiej (z dnia 18 lutego 2021 r.), która w wezwaniu do usunięcia uchybień wskazała na nieprawidłową implementację art. 1 ust. 1 lit. c oraz lit. d decyzji ramowej. Wadliwość dotychczasowej implementacji polega na tym, że w polskim prawie karnym w sposób niepełny dokonano kryminalizacji zachowań, do których odnoszą się wskazane przepisy.

I. Decyzja ramowa Rady 2008/913/WSiSW z dnia 28 listopada 2008 r. w sprawie zwalczania pewnych form i przejawów rasizmu i ksenofobii za pomocą środków prawnokarnych

W art. 1 ust. 1 decyzji zobowiązano każde państwo członkowskie do przyjęcia odpowiednich środków zapewniających karalność czynów popełnionych umyślnie:

a) publiczne nawoływanie do przemocy lub nienawiści skierowanej przeciwko grupie osób, którą definiuje się według rasy, koloru skóry, wyznawanej religii, pochodzenia albo przynależności narodowej lub etnicznej, lub przeciwko członkowi takiej grupy;
b) popełnienie czynu, o którym mowa w lit. a), przez publiczne rozpowszechnianie lub rozprowadzanie tekstów, obrazów lub innych materiałów;

c) publiczne aprobowanie, negowanie lub rażące pomniejszanie zbrodni ludobójstwa, zbrodni przeciwko ludzkości oraz zbrodni wojennych w rozumieniu art. 6, 7 i 8 statutu Międzynarodowego Trybunału Karnego skierowanych przeciwko grupie osób, którą definiuje się według rasy, koloru skóry, wyznawanej religii, pochodzenia albo przynależności narodowej lub etnicznej, lub przeciwko członkowi takiej grupy, jeśli czyny takie mogą podburzać do przemocy lub wzbudzać nienawiść skierowaną przeciwko tej grupie lub jej członkowi;
d) publiczne aprobowanie, negowanie lub rażące pomniejszanie zbrodni określonych w art. 6 Karty Międzynarodowego Trybunału Wojskowego załączonej do porozumienia londyńskiego z dnia 8 sierpnia 1945 r., a skierowanych przeciwko grupie osób, którą definiuje się według rasy, koloru skóry, wyznawanej religii, pochodzenia albo przynależności narodowej lub etnicznej, lub przeciwko członkowi takiej grupy, jeśli czyny takie mogą podburzać do przemocy lub wzbudzać nienawiść skierowaną przeciwko tej grupie lub jej członkowi.

Zastrzeżenia Komisji Europejskiej odnośnie do sposobu implementacji decyzji ramowej, sformułowane wobec Polski, które rozwiązywać ma przedłożony projekt, dotyczą zakresu kryminalizacji zachowań określonych w lit. c i d.

Obecne uregulowania Kodeksu karnego kryminalizują zachowania polegające na publicznym nawoływaniu do wszczęcia wojny napastniczej lub pochwalanie jej wszczęcia lub prowadzenia (art. 117 § 3 k.k.) albo polegające na publicznym nawoływaniu do popełnienia bądź pochwalania określonych przestępstw (art. 126a k.k.), do których odwołuje się art. 1 ust. 1 decyzji ramowej. Żaden z tych przepisów nie obejmuje zakresem kryminalizacji zachowań polegających na negowaniu takich zbrodni. Decyzja ramowa natomiast w sposób jasny i precyzyjny wskazuje, że za przestępstwa powinny zostać uznane także negowanie lub rażące pomniejszanie określonych zbrodni.

II. Projektowane zmiany w Kodeksie karnym

Przedstawionym brakom dotychczasowego stanu ustawodawstwa polskiego zaradzić mają projektowane zmiany w obrębie art. 117 (dodanie § 4) i art. 126a k.k. (dodanie § 2). W obu projektowanych przepisach proponuje się, aby czynem zabronionym było publiczne i wbrew faktom zaprzeczanie wskazanych w tych przepisach czynom albo zdarzeniom lub

publiczne, poważne umniejszanie znaczenia (w projektowanych art. 117 § 4 k.k. i art. 126a § 2 k.k. posłużono się terminem „umniejszanie znaczeniu") wystąpienia określonych czynów czy zdarzeń.

Projektowane zmiany wpisują się do obowiązujących w Polsce uregulowań, zachowując spójność systemową przez posłużenie się znanymi polskiemu prawu znamionami, funkcjonującymi już na gruncie art. 55 ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu (Dz. U. z 2023 r. poz. 102) (publiczne i wbrew faktom zaprzeczanie).

W tej mierze projektodawca słusznie wskazuje w uzasadnieniu projektu, że negacjonizm, który nie stanowi tylko przejawu kontrowersyjnej wypowiedzi czy rzetelnego rewizjonizmu historycznego, jest w praktyce narzędziem wzniecania nienawiści, pogłębiania wykluczenia oraz stygmatyzacji grup szczególnie narażonych, np. mniejszości narodowych, etnicznych czy religijnych.

Tego elementu zabrakło jednak w opisie znamion nowych typów przestępstw (art. 117 § 4 i art. 126a § 2 k.k.). W decyzji ramowej precyzyjnie wskazano natomiast, że określony w niej negacjonizm ma być karany wówczas, gdy czyn taki może podburzać do przemocy lub wzbudzać nienawiść skierowaną przeciwko tej grupie lub jej członkowi (art. 1 ust. 1 lit. c *in fine* i lit. d *in fine* decyzji). Oczywiście, można wskazywać, że okoliczności te będą badane przy ustalaniu stopnia społecznej szkodliwości czynu, ale w takim wypadku miałyby one znaczenie dla przestępności, a nie bezprawności zachowania. Z uwagi zaś na to, że oba zaproponowane przepisy dotyczą zachowań na styku wolności słowa, przekonań, poglądów, a nawet badań naukowych, precyzyjne ustalenie granicy bezprawności wydaje się niezwykle pożądane. Zaznaczyć przy okazji trzeba, że decyzja ramowa wprowadza nakaz dokonania kryminalizacji określonych zachowań, nie stanowiąc zarazem zakazu wprowadzenia kryminalizacji w szerszym zakresie aniżeli wynika to ze zobowiązań płynących z decyzji. Wymagałoby to jednak jasnego przyznania, że projektowane zmiany wykraczają poza decyzję ramową i wyartykułowania powodów uzasadniających wprowadzenie szerszej kryminalizacji. Tego w uzasadnieniu projektu brak.

Uwagę powyższą należy odnieść w równym stopniu do projektowanych zmian w odniesieniu do czynu polegającego na pomniejszaniu określonych zdarzeń lub zbrodni.

Zastrzeżenia budzi treść proponowanych § 4 w art. 117 i § 2 w art. 126a k.k. w zakresie, w jakim projektodawca posługuje się znamieniem „poważnego umniejszania". Dookreślenie znamienia czasownikowego „umniejszać" poprzez posłużenie się terminem nieostrym

i ocennym („poważnie") rodzi wątpliwości w odniesieniu do tego, czy tak określone rodzajowo zachowanie jest na tyle jasno i precyzyjnie określone, ażeby przepis odpowiadał zasadzie *nullum crimen sine lege certa* (acz nie jest to znamię obce prawu karnemu – por. art. 60 § 3, art. 115 § 20 pkt 1 i 3, art. 118a § 2 pkt 5 i § 3 pkt 2, art. 130 § 9, art. 187, art. 343 § 2 k.k.). Niezależnie jednak od tego, zaznaczyć wypada, że skoro proponowany projekt ma prowadzić do dostosowania polskiego prawa do zapisów decyzji ramowej (art. 1 ust. 1 lit. c i d), to warto maksymalnie precyzyjnie oddać w znamionach typu rodzaje zachowań, do kryminalizowania których obowiązana jest Polska.

W art. 1 ust. 1 lit. c i d Rada wskazała, dookreślając czynność „pomniejszania" (której w projekcie ustawy odpowiada znamię „umniejsza"), że ma to być zachowanie rażące (grossly – ang.; grossière – fr.). Przymiotnik „rażące" nadal jest określeniem nieostrym i ocennym, ale wymagany stopień natężenia takiego zachowania jest wyższy niż w wypadku przymiotnika „poważne". Rażące to tyle, co rzucające się w oczy, o ujemnych cechach, zjawiskach itp.: wyraźne, bardzo duże (Słownik Języka Polskiego PWN, sjp.pwn.pl). Odpowiada to użytym np. w wersji angielskojęzycznej *grossly*. We wszystkich tych wypadkach chodzi nie tylko o coś, co jest bardzo duże, znaczące, ale o coś, co jest zarazem oczywiste, rzucające się w oczy.

Zaproponowane ustawowe zagrożenie karą czynów typizowanych w projektowanym art. 117 § 4 i art. 126a § 2 k.k. (kara pozbawienia wolności do lat 3) odpowiada wymogom określonym w decyzji ramowej (art. 3 ust. 2) i jednocześnie zharmonizowane jest z ustawowym zagrożeniem karą przewidzianym w obecnie obowiązujących przepisach (art. 117 § 3 i art. 126a § 1 k.k. – kara pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5). Jak słusznie zauważa się w uzasadnieniu projektu ustawy, publiczne nawoływanie do popełnienia zbrodni oraz ich pochwalania cechuje wyższy stopień społecznej szkodliwości niż zachowania polegające na zaprzeczaniu faktom historycznym, co uzasadnia zróżnicowanie w zakresie granic ustawowego zagrożenia karą.

Art. 126b § 1 k.k. penalizuje niedopełnienie obowiązku należytej kontroli, skutkujące dopuszczeniem do popełnienia przez osobę pozostającą pod faktyczną władzą lub kontrolą sprawcy jednego z czynów wskazanych w tym przepisie. Projektowane doprecyzowanie odesłania do art. 126a § 1 wyłącza z tego zakresu czyn określony w dodanym art. 126a § 2 k.k. Uzasadnienie projektu wiąże konstrukcję art. 126b z odpowiedzialnością przełożonych przewidzianą w art 28 statutu Międzynarodowego Trybunału Karnego, który przewiduje odpowiedzialność dowódców wojskowych oraz przełożonych cywilnych, na których ciąży

obowiązek należytej kontroli, za przestępstwa objęte Statutem, popełnione przez podwładnych pozostających pod ich faktyczną władzą.

Zmiany w obrębie art. 126c k.k. prowadzą do usunięcia niespójności systemowej w zakresie ustawowego zagrożenia karą czynów popełnionych w formie dokonania i w formie przygotowania. W obecnym stanie prawnym przygotowanie do popełnienia przestępstwa określonego w art. 117 § 3 k.k. jest zagrożone karą pozbawienia wolności od lat 3 do 20 (por. obecne brzmienie art. 126c § 1 k.k.), w sytuacji, gdy dokonanie tego czynu (omyłkowo nazwane w uzasadnieniu projektu „formą sprawczą" – sprawstwo należy bowiem do postaci zjawiskowych popełnienia czynu zabronionego, a nie do form stadialnych) zagrożone jest karą pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5.

Autor opinii: dr Michał Hudzik