

Warszawa, 18 listopada 2016 r.

BAS-WPTK-2222/16

Pan Poseł
Sławomir Piechota
Przewodniczący
Komisji do Spraw Petycji

Opinia

dotycząca petycji

w sprawie nowelizacji ustawy z dnia 7 stycznia 1993 r. o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży, ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny oraz ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny

I. Treść i cel petycji

Petycja oznaczona numerem BKSP-145-122/16 została wniesiona przez stowarzyszenie (dalej: wnioskodawca, autor petycji). Przedmiotem petycji, zgodnie z intencją wnioskodawcy, jest żądanie objęcia pełną ochroną prawną życia człowieka w jego fazie prenatalnej, przez zmianę ustawy z dnia 7 stycznia 1993 r. o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży¹, ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny² oraz ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny³.

Do petycji została załączona propozycja regulacji wraz z jej uzasadnieniem.

¹ Dz. U. Nr 17, poz. 78 ze zm.; dalej: u.p.r.

² T.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 1137; dalej: k.k.

³ T.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 380 ze zm.; dalej: k.c.

II. Czy petycja mieści się w zakresie zadań i kompetencji adresata petycji (art. 2 ust. 3 ustawy o petycjach)

Petycja będąca przedmiotem niniejszej opinii obejmuje żądanie zmiany przepisów prawa o randze ustawy. Z tego względu jest poza sporem, że petycja mieści się w zakresie zadań i kompetencji Sejmu.

III. Wymogi formalne (art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o petycjach)

Petycja spełnia wymogi formalne określone w art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach⁴, tzn. oznaczony został wnoszący ją podmiot (*in casu* – osoba prawna), miejsce jego siedziby, adresat (Sejm – a ściślej Marszałek Sejmu, jako organ reprezentujący Sejm na zewnątrz), a także jej przedmiot (nowelizacja przepisów trzech aktów prawnych). Opiniowana petycja nie musi spełniać wymogu przewidzianego w art. 5 ust. 1 u.p., gdyż nie jest składana w interesie podmiotu trzeciego, lecz w interesie publicznym.

IV. Kwestie, które ekspert uznaje za istotne w związku z petycją

1. Autor petycji wnosi o podjęcie inicjatywy legislacyjnej zmierzającej do objęcia pełną ochroną życia człowieka, począwszy od jego poczęcia, definiowanego przez wnioskodawcę jako „połączenie się żeńskiej i męskiej komórki rozrodczej” (postulowany § 24 art. 115 k.k.). Propozycja pomieszczenia tej definicji w art. 115 k.k. prowokuje pytanie o jej przydatność dla prowadzenia ustaleń prowadzonych w świetle u.p.r. czy k.c., bowiem przywołany przepis wyjaśnia pojęcia stosowane w k.k. (tzw. słowniczek ustawowy).

Przyjęcie momentu zapłodnienia komórki jajowej plemnikiem jako początku życia zdeterminowało normatywne propozycje wnioskodawcy.

W zakresie u.p.r. autor petycji żąda zmiany jej tytułu na: ustawa „o ochronie prawnej dziecka poczętego”, postulując poszerzenie ustawowej preambuły o frazę w brzmieniu:

⁴ Dz. U. poz. 1195 ze zm.; dalej: u.p.

„Uznając, że każdy człowiek posiada wynikające z przyrodzonej godności, nienaruszalne i niezbywalne prawo do życia od momentu poczęcia do naturalnej śmierci, prawo to zakorzenienie [tak w oryginale – uwaga własna] w zasadzie demokratycznego państwa prawa i stanowiące jedną z naczelnych wartości konstytucyjnych w polskim systemie prawnym;

Uznając, że życie jest fundamentalnym dobrem człowieka, a troska o życie i zdrowie należy do podstawowych obowiązków państwa, społeczeństwa i obywatela;

Uznając doniosłą rolę rodziny i państwa w kształtowaniu, utrwalaniu i promowaniu «kultury życia» [...]”.

Konsekwentnie do postulowanej treści preambuły, wnioskodawca proponuje, aby art. 1 u.p.r. zyskał następujące brzmienie: „Każdy człowiek ma przyrodzone prawo do życia od chwili poczęcia. Życie i zdrowie człowieka w fazie prenatalnej pozostaje pod ochroną prawa od momentu poczęcia”.

W tym świetle należy wskazać, że zgodnie z art. 38 Konstytucji, na który powołuje się autor w uzasadnieniu petycji, „Rzeczpospolita Polska zapewnia każdemu człowiekowi prawną ochronę życia”. Ponieważ ustrojodawca nie skonstruował definicji człowieka, w latach 2006-2007 w parlamencie toczyły się prace nad projektem ustawy o zmianie Konstytucji, którego celem było uściślenie art. 38 przez wskazanie, że prawna ochrona życia przysługuje człowiekowi od momentu poczęcia. Ostatecznie jednak projekt został odrzucony, wobec czego w doktrynie i w orzecznictwie nadal toczy się debata, czy pod pojęciem człowieka na gruncie analizowanego przepisu Konstytucji należy rozumieć wyłącznie istotę ludzką po urodzeniu, czy również człowieka w prenatalnej fazie rozwoju⁵. Ustawodawca, rozważając postulaty wnioskodawcy, winien wziąć pod uwagę dotychczasowe ustalenia podjęte w analizowanym obszarze przez Trybunał Konstytucyjny, z których wynika m.in., że: „stwierdzenie, że życie człowieka w każdej fazie jego rozwoju stanowi wartość konstytucyjną podlegającą ochronie nie oznacza, że intensywność tej ochrony w każdej fazie życia i w każdych okolicznościach ma być taka sama. Intensywność ochrony prawnej i jej rodzaj nie jest prostą konsekwencją wartości chronionego dobra. Na intensywność i rodzaj ochrony prawnej, obok wartości chronionego dobra, wpływa cały szereg czynników różnorodnej natury, które musi brać pod uwagę ustawodawca zwykły decydując się na wybór rodzaju ochrony

⁵ Na co zwraca uwagę T. Sroka, *Komentarz do art. 38 Konstytucji* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 940, nb. 28 i 93.

prawnej i jej intensywności. Ochrona ta jednak powinna być zawsze dostateczna z punktu widzenia chronionego dobra” (orzeczenia TK z: 28 maja 1997 r., sygn. akt K 26/96 i 9 października 2001 r., sygn. akt SK 8/00).

2. Przyjęcie nowej definicji w § 24 art. 115 k.k., wedle intencji wnioskodawcy, ma zakończyć spory na temat treści pojęcia „dziecko poczęte” w prawie karnym. Uzasadniając swój pogląd, wnioskodawca wskazuje na to, że z niebudzącego obecnie wątpliwości stanu wiedzy medycznej wynika, iż posiadająca niepowtarzalne cechy istota ludzka zaczyna swoje istnienie w momencie poczęcia, to jest w momencie połączenia się żeńskiej i męskiej komórki rozrodczej.

Zdaniem wnioskodawcy, przyjęcie proponowanej przez niego definicji dziecka poczętego „podkreśla podmiotowość prawną człowieka w prenatalnej fazie rozwoju, stanowi ważny krok dla zapewnienia pełnej ochrony życia człowieka” (uzasadnienie petycji, s. 7). Trzeba wobec tego podkreślić, że przyjęcie takiej normatywnej koncepcji stało się podstawą dla żądania wykluczenia z polskiego porządku prawnego art. 4a-4c u.p.r., przewidujących przesłanki legalnego przeprowadzenia usunięcia ciąży, oraz propozycji zmiany w zakresie normowania czynów zabronionych będących zamachem na dobra dziecka poczętego (por. przede wszystkim proponowane brzmienie art. 152, art. 153 oraz art. 157a k.k.). W tych okolicznościach – oraz zważywszy ustalenia podjęte w pkt IV.1 *in fine* niniejszej opinii – zalecane jest rozważenie, czy koncepcja wnioskodawcy nie powinna uwzględniać złożonych przypadków medycznych, kiedy „poczęcie” nie prowadzi do kreacji człowieka⁶.

3. Autor petycji proponuje szereg rozwiązań, które mają chronić życie i zdrowie ludzkie od jego poczęcia. Wśród nich należy wymienić przede wszystkim rozmaite, przewidziane w projektowanych jednostkach redakcyjnych art. 2 u.p.r., formy pomocy materialnej i opieki, których beneficjentami czynione są: rodziny, kobiety w ciąży, samotni rodzice oraz dzieci, w tym dzieci poczęte.

⁶ Z zapłodnionej komórki jajowej, która implantuje się do ściany macicy i proliferuje w niej, może powstać ciążowa choroba trofoblastyczna (zaśniad groniasty), który w Europie rozpoznawany jest w 1 na 1000 ciąż (G.H. Bręborowicz, B. Banaszewska, *Położnictwo i ginekologia*, t. 1, *Położnictwo*, Warszawa 2007, s. 171). Co więcej, byt ludzki w okresie między zapłodnieniem a zakończeniem procesu implantacji (zwany także pre-embryonem) ma pewne cechy swoiste, które podważają wspomniane założenie. Wskazuje się m.in., że ok. 8–12% zygot rozwija się w tzw. puste jaja płodowe, a zatem następuje zapłodnienie, lecz nie rozwija się następnie człowiek (zob. O. Nawrot, *Status prawny pre-embryonu*, „Państwo i Prawo” 2009, nr 3, s. 6-9).

Wymaga podkreślenia, że ewentualne uwzględnienie zgłaszanych w tym zakresie postulatów wnioskodawcy należałoby poprzedzić ich zharmonizowaniem z obowiązującymi już w tym obszarze regulacjami prawnymi, w tym m.in.: ustawą z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych⁷ oraz rozporządzeniem Ministra Zdrowia z dnia 20 września 2012 r. w sprawie standardów postępowania medycznego przy udzielaniu świadczeń zdrowotnych z zakresu opieki okołoporodowej sprawowanej nad kobietą w okresie fizjologicznej ciąży, fizjologicznego porodu, położu oraz opieki nad noworodkiem⁸.

Należy nadto zauważyć, że przyjęcie części zakładanych przez wnioskodawcę zmian w art. 2 u.p.r. stanowiłoby powtórzenie założeń płynących z ustawy z dnia 4 listopada 2016 r. o wsparciu kobiet w ciąży i rodzin „Za życiem”⁹. Co więcej, art. 12 tej ustawy nakłada na Radę Ministrów obowiązek przyjęcia w terminie do dnia 31 grudnia 2016 r. programu kompleksowego wsparcia dla rodzin „Za życiem”. Postulaty odnośnie do wsparcia rodzin wskazane w petycji są więc obecnie przedmiotem prac rządowych (Międzyresortowego Zespołu do spraw opracowania projektu Rządowego Programu wsparcia dla rodzin „Za życiem”)¹⁰. W związku z powyższym uzasadnione jest wstrzymanie się z podejmowaniem odrębnych prac w zakresie nowelizacji u.p.r. zmierzającej do zmiany art. 2 u.p.r. do momentu przedstawienia ostatecznych propozycji rządowych.

4. Petycja obejmuje również żądanie wprowadzenia nowych typów czynów zabronionych. Wymagają one szczególnie wnikliwej analizy. *Prima facie* istotne wątpliwości nasuwa zwłaszcza projektowany art. 154a k.k., który przewiduje karalność czynów polegających na wytwarzaniu, wprowadzaniu do obrotu, reklamie, zbyciu lub nieodpłatnym udostępnieniu środka „o działaniu poronnym lub antynidacyjnym”. Względem tak skonstruowanej strony przedmiotowej czynu zabronionego należy zastrzec, że wysoce niedookreślone pojęcie „środek o działaniu poronnym i antynidacyjnym” może wywoływać wątpliwości co do realizacji konstytucyjnego standardu płynącego z art. 42 ust. 1 ustawy zasadniczej. Przepis ten wyraża fundamentalną zasadę prawa karnego *nullum crimen, nulla poena sine*

⁷ T.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 1793.

⁸ T.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 1132.

⁹ Dz. U. poz. 1860; dalej: ustawa „Za życiem”.

¹⁰ Zob. <https://www.premier.gov.pl/wydarzenia/aktualnosci/rozpoczal-prace-miedzyresortowy-zespol-do-spraw-opracowania-projektu.html>.

lege poenali anteriori, wedle której materialne elementy czynu uznanego za przestępny powinny być zdefiniowane w ustawie w sposób kompletny, precyzyjny i jednoznaczny¹¹. Tymczasem należy podkreślić, że wnioskodawca nie przewidział wyjaśnienia stosowanych pojęć w tzw. słowniczku ustawowym. W świetle zasad logiki należy przyjąć, że środkiem o działaniu poronnym jest każdy z możliwych do zastosowania „środków”, rozumianych jako „coś co ułatwia działanie, umożliwia osiągnięcie czegoś; sposób; narzędzie; specyfik; preparat; substancja chemiczna”¹², których zastosowanie będzie miało skutek poronienia. Natomiast „środek antynidacyjny” to każdy środek uniemożliwiający zagnieżdżenie zarodka w macicy.

Przyjęcie regulacji o takim kształcie – wbrew intencjom samego wnioskodawcy, który wskazuje w uzasadnieniu petycji, iż art. 154a k.k. będzie kryminalizował tzw. aborcję farmakologiczną (uzasadnienie petycji, s. 8) – doprowadzi do penalizacji wielu produktów leczniczych, które zostały legalnie wprowadzone do obrotu z konkretnymi wskazaniami terapeutycznymi¹³, a skutkiem ubocznym ich działania może być poronienie i z tego względu są przeciwwskazane do stosowania w czasie ciąży, wyrobów medycznych, kosmetyków, a nawet środków spożywczych czy suplementów diety, których niewłaściwe stosowanie (nie wykluczając, że intencjonalne) może prowadzić do śmierci dziecka poczętego.

5. W nawiązaniu do przywołanego wyżej postulatu uchwalenia art. 154a k.k. należy podnieść, iż jakkolwiek autor petycji wyraźnie wskazuje, że proponowana „materia regulacji leży wyłącznie w dyspozycji państwa członkowskiego i nie jest objęta prawem UE” (uzasadnienie petycji, s. 9), to w istocie tak skomponowana strona przedmiotowa przestępstwa z projektowanego we wspomnianym przepisie może być postrzegana jako wprowadzenie środka ograniczającego obrót towarami w rynku wewnętrznym Unii Europejskiej i jako taka powinna podlegać wartościowaniu w perspektywie zasady proporcjonalności. Trzeba bowiem zauważyć, pozostając już tylko w zakresie produktów leczniczych, że każdy produkt leczniczy wprowadzony do obrotu na podstawie jednej z administracyjnych

¹¹ Por. m.in. orzeczenie TK z 19 czerwca 1992 r., sygn. akt U 6/92; wyroki TK z: 8 lipca 2003 r., sygn. akt P 10/02; 28 lipca 2009 r., sygn. akt P 65/07; 9 czerwca 2010 r., sygn. akt SK 52/08

¹² Zob. <http://sjp.pl/środek>.

¹³ Zob. np. produkt leczniczy o nazwie handlowej Arthrotec, zawierający substancję czynną *Misoprostal* o działaniu przeciwzapalnym.

procedur¹⁴ staje się legalnym towarem na rynku unijnym, stąd wyłączenie możliwości obrotu nim czy jego reklamy należy rozpatrywać jako ograniczenie wolności działalności gospodarczej.

6. Wnioskodawca, kierując się zamiarem zwiększenia zakresu ochrony prawnej dziecka poczętego, proponuje dodanie w art. 8 k.c. § 2 o następującej treści: „Zdolność prawną ma również dziecko poczęte; jednakże prawa i zobowiązania majątkowe uzyskuje ono pod warunkiem, że urodzi się żywe”.

Postulat ten sprowadza się w istocie do przywrócenia unormowania, które przewidywał k.c. zmieniony w tym zakresie (przez dodanie art. 8 § 2) u.p.r., a które zostało usunięte z porządku prawnego na mocy ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 r. o zmianie ustawy o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży oraz zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 139, poz. 646 ze zm.; dalej: ustawa zmieniająca u.p.r.). Z uwagi na powyższe, relewantne dla oceny tego elementu opiniowanej petycji są ustalenia podjęte przez Trybunał Konstytucyjny, który – rozstrzygając w orzeczeniu z 28 maja 1997 r., w sprawie o sygn. akt K 26/96, kwestię zgodności z ówczesnymi przepisami konstytucyjnymi postanowień ustawy zmieniającej u.p.r., w której ustawodawca m.in. skreślił § 2 art. 8 k.c. – stwierdził, iż: „[z]dolność prawna, o której mówią przepisy kodeksu cywilnego, ma charakter czysto funkcjonalny i odnosi się wyłącznie do instytucji prawa cywilnego. W szczególności nie można utożsamiać zdolności prawnej określonej w art. 8 z podmiotowością prawną w całym systemie prawa. Podmiotowość prawna przynależna jest każdemu człowiekowi. Zdolność prawna w zakresie prawa cywilnego może być natomiast uzależniona od etapu rozwoju życia ludzkiego”.

Z przytoczonymi poglądami sądu konstytucyjnego korespondują poglądy wyrażane w literaturze przedmiotu, w tym stanowisko, że „brak zdolności prawnej, czy też precyzyjniej: nieprzyznanie zdolności prawnej *nasciturusowi*, w żaden sposób nie wpływa na jego podmiotowość prawną w znaczeniu ogólnym. *Nasciturus* jest

¹⁴ Na podstawie Dyrektywy Rady i Parlamentu Europejskiego 2001/83/WE z dnia 6 listopada 2001 r. w sprawie wspólnotowego kodeksu odnoszącego się do produktów leczniczych stosowanych u ludzi (Dz. Urz. UE z 28 listopada 2001, Nr L 311, s. 67) lub Rozporządzenia Komisji 726/2004/WE z dnia 31 marca 2004 r. ustanawiającego wspólnotowe procedury wydawania pozwoleń dla produktów leczniczych stosowanych u ludzi i do celów weterynaryjnych i nadzoru nad nimi oraz ustanawiające Europejską Agencję Leków (Dz.U. UE z 30 kwietnia 2004, Nr L 136, s. 1).

człowiekiem i podlega takiej samej ochronie, jak każdy inny człowiek”¹⁵. Ponadto „początku zdolności prawnej nie można utożsamiać z normatywnym początkiem życia ludzkiego. Te dwie kategorie nie spotykają się bowiem na jednej płaszczyźnie znaczeniowej”¹⁶. Co więcej, jak podkreśla jeden z cytowanych autorów, „[r]ozróżnienie to wzmacnia wręcz stanowisko leżące u podstaw idei ochrony życia ludzkiego we wszystkich jego fazach, bez względu zresztą na warunki, w jakich doszło do powstania indywidualnej osoby ludzkiej (por. M. Żelichowski, *Prawnokarna ocena pobierania embrionalnych komórek macierzystych*, CzPKiNP 2000, nr 2, s. 69; J. Haberko, *Status cywilnoprawny ludzkiego embrionu w fazie przedimplantacyjnej*, PS 2008, nr 10, s. 17-31; J. Ostojka, *O problemie podmiotowości prawnej embrionu in vitro*, PiM 2012, nr 1, s. 84 i n.)”¹⁷.

Przyjmując funkcjonalny charakter pojęcia „zdolność prawna”, należy stwierdzić, że proponowana przez wnioskodawcę zmiana w art. 8 jest irrelevantna dla osiągnięcia wskazywanego przezeń celu. Artykuł 8 k.c. nie należy bowiem do tych przepisów, z których można by jakkolwiek wyprowadzić normę o charakterze ochronnym. Fakt, że ustawodawca przyznaje zdolność prawną określonym podmiotom, nie oznacza, że inne podmioty nie podlegają ochronie, w tym także w zakresie prawa prywatnego.

Wypada dodać, że przepisy prawa cywilnego przewidują ochronę praw *nasciturusa*, jednak konsekwentnie aktualizują możliwość ich dochodzenia wraz z urodzeniem dziecka (por. np. art. 446¹ k.c. – przewiduje roszczenie naprawienia szkód doznanym przez dziecko przed urodzeniem; art. 927 § 2 k.c. – zakładający zdolność dziedziczenia dziecka poczętego w chwili otwarcia spadku, jeżeli urodzi się żywe).

V. Wnioski

Ustawodawca może rozważyć wprowadzenie regulacji ograniczającej możliwość legalnego przerywania ciąży w przypadku zidentyfikowania ważnego interesu publicznego, który wymaga ochrony. Jest to sprawa wyborów Sejmu,

¹⁵ R. Majda, *Komentarz do art. 8 Kodeksu cywilnego* [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz. Część ogólna*, red. P. Księżak, M. Pyziak-Szafnicka, Lex/EI. 2014, nr 170621.

¹⁶ J. Strzebińczyk [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. E. Gniewek, Warszawa 2006, s. 32.

¹⁷ R. Majda, *op.cit.*

dokonywanych w ramach szerzej realizowanej koncepcji polityki stanowienia prawa, opartej na przyjmowanych przez Sejm preferencjach aksjologicznych.

W przypadku, gdyby pomimo powyżej podniesionych wątpliwości proponowana w załączniku do petycji regulacja stała się przedmiotem postępowania ustawodawczego, powinna być ona przedmiotem pogłębionej opinii prawnej ukierunkowanej w szczególności na zbadanie jej zgodności z Konstytucją, z prawem Unii Europejskiej oraz na ustalenie jej konsekwencji systemowych wynikających z interakcji z obowiązującymi już regulacjami, w tym w szczególności z ustawą „Za życiem”.

Warto jednak zauważyć, że już w VIII kadencji Sejmu, w dniu 19 sierpnia 2016 r. do łaski marszałkowskiej został wniesiony obywatelski projekt ustawy o zmianie ustawy z dnia 7 stycznia 1993 r. o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży oraz ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (druk sejmowy nr 784), który zawierał propozycje zbieżne z postulatami sformułowanymi w analizowanej petycji. Projekt ten, w świetle rekomendacji Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka, został odrzucony 6 października 2016 r. na 27. posiedzeniu plenarnym Sejmu.

Autor:

Katarzyna Miaskowska-Daszkiewicz

ekspert ds. legislacji

w Biurze Analiz Sejmowych

Akceptował:

Wicedyrektor Biura Analiz Sejmowych

Wojciech Arndt

Deskrytory bazy REX: petycja, aborcja, ochrona prawna życia.