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

Warszawa, dnia 10 sierpnia 2026 r.

Opinia Ośrodka Badań, Studiów i Legislacji Krajowej Rady Radców Prawnych dotycząca projektu ustawy o zmianie ustawy - Kodeks karny oraz ustawy Kodeks wykroczeń (projekt z dnia 14 lipca 2026 r. wpisany do wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów pod pozycją UD425)

I. **Wprowadzenie.** Projektowane zmiany dotyczą wybranych przepisów Kodeksu karnego z dnia 6 czerwca 1997 r. umiejscowionych w rozdziałach: XXIX („Przestępstwa przeciwko działalności instytucji państwowych oraz samorządu terytorialnego" - tj. art. 223 § 1, poprzez modyfikację dotychczasowych znamion strony przedmiotowej odnoszących się do sposobu zachowania zabronionego sprawcy) i XXXII („Przestępstwa przeciwko porządkowi publicznemu" - tj. w obrębie art. 264, poprzez dodanie nowych rozwiązań prawnych w stosownych kolejno po sobie następujących jednostkach redakcyjnych - § 3a, § 3b i § 3c), a także jednego przepisu Kodeksu wykroczeń z dnia 20 maja 1971 r., zawartego w jego rozdziale VIII („Wykroczenia przeciwko porządkowi i spokojowi publicznemu"), w obrębie jego sankcji, tj. art. 49a § 1. Proponowany kierunek zmian - mówiąc najogólniej - zmierza do wzrostu represyjności prawa w obu dziedzinach prawa publicznego (karnego i wykroczeń) poprzez poszerzenie dotychczasowego pola kryminalizacji ludzkich zachowań (wiążącego się z jednej strony z rozbudowaniem katalogu znamion sposobu działania sprawcy w jednym z przepisów, a z drugiej - z dodaniem zupełnie nowych typów czynów zabronionych i towarzyszących im sankcji), jak również - w przypadku nowelizowanego przepisu Kodeksu wykroczeń - poprzez zaostrzenie kary grzywny polegające na zwiększeniu minimalnej kwoty

jej wymiaru w stosunku do tej, która może zostać orzeczona *de lege lata*). Postulowane rozwiązania *de lege ferenda* zawarte w opiniowanym projekcie nowelizacji Kodeksu karnego i Kodeksu wykroczeń wymagają bliższego przyjrzenia się im, tak przez pryzmat deklarowanych motywów i celów ich wprowadzenia, rzeczywistej potrzeby (konieczności) takich modyfikacji legislacyjnych i apriorycznej ich efektywności, tak w kontekście politycznokryminalnym, jak i ogólnofilozoficznego pytania o charakter i jakość prawa represyjnego (karnego i wykroczeń) w demokratycznym państwie prawa.

II. **Proponowana nowelizacja Kodeksu karnego z art. 1 pkt 1) opiniowanego projektu.** Analizując treść przepisu art. 223 § 1 k.k. w nadawanym mu proponowaną nowelą brzmieniu, jak i adekwatnych tu treści uzasadnienia projektu nowelizacji (bez konieczności przytaczania ich partykularnych fragmentów) należy wskazać, że zmiana w aktualnym zestawie znamion strony przedmiotowej typu czynu zabronionego z art. 223 § 1 k.k. odnoszących się do sposobu działania sprawcy, upodabnia go do zestawu znamion strony przedmiotowej kwalifikowanego typu rozboju (art. 280 § 2 k.k.). Różnicą widoczną tu *prima facie* pozostaje wykorzystanie przez ustawodawcę pojęcia „używając" w ustawowym opisie czynu zabronionego stypizowanego w art. 223 § 1 k.k. (istniejącego tu tradycyjnie, niezmiennie od uchwalenia Kodeksu karnego w dniu 6 czerwca 1997 r.), podczas gdy w zespole znamion typu czynu zabronionego z art. 280 § 2 k.k. mamy semantycznie szersze od wskazanego wyżej pojęcie „posługuje się". Dodany w proponowanej noweli zwrot „w inny sposób bezpośrednio zagrażający życiu" rozszerza (taki bowiem jest cel projektodawcy) zakres karnoprawnej ochrony funkcjonariusza publicznego (należy podkreślić, że każdego w związku z definicją legalną tego pojęcia ujętą w art. 115 § 13 k.k., a nie wybranych ich kategorii), a w konsekwencji również - dotychczasowe pole kryminalizacji zachowań ludzkich w świetle powyższego przepisu części szczególnej Kodeksu karnego Jeśli bowiem istnieje zróżnicowana praktyka stosowania tego przepisu i w związku z tym nie w każdym przypadku obejmuje ona w działalności organów ścigania, prokuratury i sądów karnych kwalifikowanie na podstawie art. 223 § 1 k.k. pewnych form zachowań mogących być przez niektórych interpretowane jako niebezpieczne dla życia funkcjonariuszy publicznych (jak np. potrącenie go pojazdem mechanicznym czy choćby nawet jazda z większą prędkością w kierunku funkcjonariusza publicznego, która wszak nie kończy się potrąceniem go, ale zmusza

funkcjonariusza do dynamicznego zejścia z toru jazdy uciekającego kierowcy pojazdu mechanicznego), to w istocie taki sens tej nowelizacji wybija się tu na plan pierwszy. Wskazany zwrot nie doprecyzowuje li tylko znamion strony przedmiotowej zachowania zabronionego, polegającego w swej zasadniczej charakterystyce na dopuszczeniu się czynnej napaści na funkcjonariusza publicznego lub osobę do pomocy mu przybraną podczas lub w związku z pełnieniem obowiązków służbowych, lecz w rzeczywistości rozwija ich katalog, umożliwiając włączenie weń szereg nowych desygnatów spoza dotychczas występujących w orzecznictwie sądowym, narosłym na kanwie wykładni art. 223 § 1 k.k., w tym tych „spornych" czy „dyskusyjnych". Aktualnie występujące w treści art. 223 § 1 k.k. znamiona sposobu zachowania się sprawcy, tj. działanie wspólnie i w porozumieniu z inną osobą lub używanie broni palnej, noża lub innego podobnie niebezpiecznego przedmiotu albo środka obezwładniającego omówione są szeroko w piśmiennictwie naukowym (w tym typu komentarzowego) i jeśli w obrębie ich wykładni pojawiają się rozbieżności w judykaturze, to sama judykatura powinna je eliminować, dbając o jednolitość i spójność intelektualną orzecznictwa (zob. m.in. ustawowe zadania Sądu Najwyższego wskazane w art. 1 pkt 1) lit. a) ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. o Sądzie Najwyższym), a nie ustawodawca poprzez dodawanie nowych znamion pozwalających na szerokie rozstawianie granic kryminalizacji zachowań człowieka, co przełoży się na stymulowanie dalszych perturbacji związanych z wykorzystywaniem danego przepisu w praktyce. Oznacza to, że nowe brzmienie art. 223 § 1 k.k., poprzez dodawany tam zwrot ocenny (który można interpretować różnorako mając za punkt odniesienia kazuistykę zdarzeń z udziałem funkcjonariuszy publicznych postrzeganych jako konfliktowe i przez to społecznie szkodliwe), stanie się wręcz kontrowersyjne z punktu widzenia ważnej w demokratycznym państwie widzenia zasady określoności prawa karnego, tj. zasady *nullum crimen sine lege certa*. Argument, że analogiczny zwrot występuje już na gruncie innego przepisu, w deskrypcji innego zachowania zabronionego (tj. kwalifikowanej postaci rozboju z art. 280 § 2 k.k.), nie usprawiedliwia jednak tego, że wprowadzane do unormowań prawa karnego zmiany w duchu uznawanym przez naukę za zjawiska niepożądane w prawie karnym demokratycznego państwa prawa mają rację bytu i nie należy ich krytykować, jeśli ich generalny cel jest słuszny (wcześniejsze przypadki niewłaściwej praktyki procesu legislacyjnego w odniesieniu do przepisów karnoprawnych nie powinny być ani swoistym wzorem,

ani wytłumaczeniem dla ustawodawcy, gdy chodzi o przyszłe jego poczynania w sferze kreacji nowych czy modyfikowania istniejących już regulacji karnoprawnych). Niewątpliwie słusznym celem jest ochrona funkcjonariuszy publicznych przed atakami na nich podczas lub w związku z pełnieniem przez nich obowiązków służbowych. W okresie obowiązywania Kodeksu karnego uchwalonego w dniu 6 czerwca 1997 r. podejmowano dość liczne inicjatywy legislacyjne zmierzające do zwiększenia zakresu ochrony karnoprawnej funkcjonariuszy publicznych i wiele z nich stało się obowiązującym prawem. Oczywiste jest, że ochrona funkcjonariuszy publicznych (ich godności, dobrego imienia, nietykalności cielesnej, bezpieczeństwa osobistego, prywatności, życia czy zdrowia) jest konieczna w demokratycznym państwie prawa, ale zasięg i rozmiary tej ochrony w takim państwie powinny następować *toutes proportions gradées*, tj. pozostawać w harmonii z zasadą proporcjonalności. Istotą działalności wielu kategorii funkcjonariuszy publicznych jest reprezentowanie państwa w różnych sytuacjach konfliktowych z ludźmi, generujących silne emocje, czy po prostu stawianie czoła skonkretyzowanym zagrożeniom. Prawdopodobieństwo ryzyk (niebezpieczeństw), jakie mogą dotyczyć licznych funkcjonariuszy publicznych, jawi się jako uzasadnienie posiadania przez nich silniejszej ochrony prawnej (w tym karnoprawnej) w związku czy podczas pełnienia przez nich obowiązków służbowych niż to jest w przypadku tzw. zwykłego człowieka, tj. nieposiadającego statusu funkcjonariusza publicznego, stającego w obliczu analogicznych ryzyk (niebezpieczeństw) - chyba że taki człowiek „wejdzie w rolę" upodabniającą go do funkcjonariusza publicznego (jako „osoba przybrana funkcjonariuszowi publicznemu do pomocy" w świetle art. 223 k.k. czy jako „bohater", o którym mowa w art. 217a k.k.). Należy tu jednak podkreślić, że prawo karne nie przestaje pełnić swej funkcji sprawiedliwościowej, gwarancyjnej, ochronnej, prewencyjnej czy kompensacyjnej, jeśli przy obowiązującym w danym czasie poziomie karnoprawnej ochrony funkcjonariusza publicznego dojdzie do określonego zamachu na niego ze strony jakiegoś sprawcy. Zamach taki rodzi naturalną konieczność reakcji prawnej, w tym karnoprawnej, ale nie jest uprawnione przyjmowanie (a wręcz jest to naiwna wiara w omnipotencję czy zbawczą moc instrumentów prawa karnego), że skoro istnieje jakaś ochrona funkcjonariuszy publicznych w świetle prawa karnego (w odniesieniu do ich newralgicznych dóbr prawnie chronionych - o wyższym poziomie niż ochrona analogicznych dóbr innych ludzi) i że mimo niej ataki na

funkcjonariuszy publicznych wciąż się powtarzają - to odpowiednim tu „lekiem na całe zło" (społeczne) powinno być wzmacnianie tej ochrony, poprzez rozszerzanie pól kryminalizacji ludzkich zachowań czy wzrost surowości form reakcji karnoprawnej wobec sprawców potępianych i społecznie szkodliwych zachowań. Takie podejście jest przejawem populizmu penalnego i tak naprawdę ma niewiele wspólnego z racjonalnym postępowaniem podmiotów prawotwórczych w demokratycznym państwie prawa, w którym w mocy pozostaje i jest dowodowo sprawdzalne twierdzenie o nieefektywności - w dłuższej perspektywie czasu - polityki zwiększania represyjności czy surowości instrumentów prawnokarnych, przy jednoczesnym braku realizacji odpowiednich polityk społecznych (np. odpowiedniej edukacji, oświaty, wychowywania ludzi w niedysfunkcyjnych strukturach społecznych etc.) oraz przy braku zapewnienia nieuchronności reakcji karnoprawnej. Surowe przepisy prawa karnego, których egzekwowanie nie jest nieuchronne, mogą w społeczeństwie wywołać tzw. efekt mrożący jedynie „na chwilę", po czym człowiek tę surowość „oswaja" i mając przekonanie, że surowa reakcja występuje raczej „na papierze", przestaje się jej lękać i nie jest przez nią paraliżowany w sytuacjach, w których potencjalnie przepisy te mogłyby mieć swoje zastosowanie. Oczywiście współdecydują tu także inne czynniki (np. negatywne emocje o sile ograniczającej kontrolującą funkcję intelektu w kontekście podejmowanych zachowań). Jednak pewną kryminologiczną czy politycznokryminalną prawdą jest, że brak czy niska skuteczność praktycznego wykorzystania surowych przepisów karnoprawnych, przy jednoczesnym braku innych „hamulcowych" - w istocie bardziej demoralizują człowieka niż oddziałują na niego prewencyjnie, ośmielając go nawet - co ma już charakter skrajności - do konkretnych, podejmowanych z premedytacją naruszeń prawa. Inną kwestią, o której można tu wspomnieć niejako „przy okazji", jest to, że sukcesywne zwiększanie represyjności prawa karnego w kontekście ochrony funkcjonariuszy publicznych można odczytywać jako rezultat postępującej demoralizacji władzy państwowej, która na określone problemy społeczne, w tym na określonego rodzaju przestępczość, reaguje nieproporcjonalnie. I mając często możliwości - środki i mechanizmy - rozwiązywania takich problemów innymi środkami (prawnymi czy pozaprawnymi, ale nie tak intensywnymi w oddziaływaniu na jednostki i społeczeństwo, jak środki prawa karnego), sięga w pierwszej kolejności po instrumentarium prawa represyjnego (i nie zawsze już istniejącego, ale nowo

tworzonego w związku z doraźną potrzebą). W tej sytuacji trudno uciec od pewnych spostrzeżeń natury historycznej (także, mając tu za przykład choćby obserwacje faktów z sekwencji zdarzeń, jakie występowały we wcale nieodległej historii Polski), że takie działania charakteryzowały zwykle państwa autorytarne czy dryfujące ku autorytarnej formie rządów, a nie stabilne liberalne państwa demokratyczne, których fundamentem są wolności i prawa człowieka, a także ich urzeczywistnianie w warunkach jedynie koniecznej i z założenia minimalnej ingerencji państwa w różne sfery życia, w których władza nie przedkłada interesów własnych nad interesami rządzonych, stąd też ochrona tych pierwszych nie cechuje się nadmierną dysproporcjonalnością w stosunku do ochrony tych drugich. Wracając na grunt rozważań bezpośrednio związanych z przedmiotem niniejszej opinii można zauważyć, że zbędność nowelizacyjnego uzupełnienia zespołu ustawowych znamion czynu zabronionego z art. 223 § 1 k.k. wynika również stąd, że sytuacje działania „w sposób bezpośrednio zagrażający życiu" przy realizowaniu znamienia „czynnej napaści" mogą być ocenione także przez pryzmat innych przepisów kodeksu karnego, które mogłyby również być uwzględniane w kwalifikacjach karnoprawnych w konstrukcji rzeczywistego (właściwego) zbiegu przepisów (ewentualnie mogłyby być eliminowane z kwalifikacji prawnych wobec stwierdzenia, że w danym przypadku zachodzi pozorny, a zatem niewłaściwy zbieg przepisów ustawy). Na przykład określona czynna napaść na funkcjonariusza publicznego generująca rzeczywiste zagrożenie dla jego życia, mając na uwadze stosunek psychiczny sprawcy do jego czynu i jego motywację, mogłaby być oceniona jednocześnie jako usiłowanie zabójstwa przez pryzmat stosownych rozwiązań ujętych w art. 148 k.k. czy jako narażenie człowieka na bezpośrednie niebezpieczeństwo utraty życia z art. 160 k.k. (sposób działania sprawcy czy rodzaj środka, jakiego sprawca użył, są tu obojętne z punktu widzenia realizacji znamion czynu zabronionego - może to być nawet rozpędzone auto - a znaczenie ma to, czy dane zachowanie sprawcy, mając na względzie stronę subiektywną, miało potencjał odpowiadający „przekazom energetycznym" wyrażanym poprzez znamiona czynnościowe strony przedmiotowej opisanych w odpowiednich przepisach tych artykułów typów zachowań). Wprowadzenie proponowanego przez projektodawcę zwrotu „lub działając w inny sposób bezpośrednio zagrażający życiu" do dotychczasowego zespołu znamion czynu opisanego w art. 223 § 1 k.k. mogłoby wygenerować pewne trudności interpretacyjne w kontekście określonych sytuacji

faktycznych, skutkujące przyjmowaniem nieprecyzyjnych czy wręcz błędnych kwalifikacji prawnych zaistniałych przestępstw, czy nawet merytorycznie niezasadną politykę prowadzenia postępowań karnych w tego typu sprawach. Można zatem domniemywać, że nowelizacja w proponowanym kształcie skomplikowałaby, przynajmniej w niektórych aspektach, praktykę stosowania tego przepisu prawnego i to - jak się wydaje - w stopniu poważniejszym, niż praktyka ta wygląda przy jego aktualnym brzmieniu.

III. **Proponowana nowelizacja Kodeksu karnego z art. 1 pkt 2) opiniowanego projektu.** Propozycja nowelizacyjna zakłada tu dodanie kilku typów kwalifikowanych przestępstw polegających na organizowaniu innym osobom przekraczania granicy Rzeczypospolitej Polskiej wbrew przepisom ustawy, charakteryzujących się dodatkowymi znamionami, takimi jak: działanie przez sprawcę w celu osiągnięcia korzyści majątkowej lub osobistej (projektodawca wprowadza tu zagrożenie karą pozbawienia wolności wynoszącą od roku do lat 10), narażenie życia lub zdrowia wielu osób (projektodawca proponuje tu zagrożenie karami pozbawienia wolności od lat 2 do 12) czy następstwo w postaci śmierci człowieka występujące w odniesieniu do różnych wcześniejszych typów zachowań zabronionych (w tych przypadkach projektowane zagrożenie to kary pozbawienia wolności od lat 3 do 20). Projektodawca dostrzega problem, że zorganizowana natura przemytu ludzi przez granicę polską - wpisującego się w trwający już od kilku lat i nasilający się w pewnych okresach kryzys migracyjny - związana jest przede wszystkim z aktywnością zorganizowanych grup przestępczych, wobec których istniejące mechanizmy kontroli przestępczości - ścigania, wymiaru sprawiedliwości i prewencji - nie są wystarczająco skuteczne z punktu widzenia oczekiwań władzy państwowej i społecznych. Proponowana nowelizacja obiektywnie zwiększa dotychczasowy poziom represji karnoprawnej w odniesieniu do procederu organizowania przemytu transgranicznego (przez polską granicę), przy czym oczywiście nie ma znaczenia kierunek, z którego ten przemyt następuje (w przypadku nielegalnego przekraczania granicy Rzeczypospolitej Polskiej - jak się wydaje - Polska jest częściej krajem tranzytowym dla przemytników ludzi, przez który transferują oni dobrowolnych migrantów, jak i ofiary handlu ludźmi do tzw. krajów Europy Zachodniej, niż krajem docelowym). Represja, jaką postuluje wprowadzić projektodawca w postulowanych przepisach, ma służyć z jednej strony zwiększeniu poziomu ochrony porządku publicznego (który jest dobrem

rodzajowym i głównym chronionym przez przepisy rozdziału kodeksu karnego, w którym zawarty jest art. 264), a z drugiej - potrzebie lepszej ochrony eksponowanych tu dóbr ubocznych - bezpieczeństwa osobistego, zdrowia i życia osób czy ich wolności. O ile czyn z art. 264 § 3 k.k. zagrożony jest karą pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8, o tyle proponowane w nowelizacji typy kwalifikowane zagrożone są odpowiednio karami pozbawienia wolności od roku do 10 lat (art. 264 § 3a k.k.), od lat 2 do 12 (art. 264 § 3b k.k.) oraz od lat 3 do 20 (art. 264 § 3c k.k.). Zdaniem opiniującego proponowana nowelizacja, mając na uwadze jej partykularne rozwiązania, nie wydaje się konieczna i cechują ją pewne niedoskonałości z punktu widzenia obowiązujących zasad techniki legislacyjnej. W pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę na pewien nadmiar legislacyjny. Czy zasadne jest - w kontekście kryminalnego zjawiska organizowania przemytu ludzi przez granicę - wyodrębniane kwalifikowanego typu czynu zabronionego ze względu na znamiona „działania w celu osiągnięcia korzyści majątkowej lub osobistej", skoro trudno sobie wyobrazić realizację takiego procederu bez celu - w jego tle - osiągnięcia korzyści w możliwych tu postaciach szczegółowych? Dodatkowo kreacja zagrożonego surowszą karą typu czynu zabronionego umiejscowionego w proponowanym art. 264 § 3a k.k. (w stosunku do typu czynu podstawowego z art. 264 § 3 k.k.), zawierająca ekspozycję określonego tam celu zachowania sprawcy, oznacza, że przestępstwo to, jako mające charakter kierunkowy, będzie mogło być popełnione wyłącznie w zamiarze bezpośrednim i to o szczególnym zabarwieniu *(dolus directus coloratus*), który stosowne organy postępowania przygotowawczego będą musiały dowodowo wykazać (co może być trudne, zwłaszcza wówczas, gdy zatrzymywani będą kierowcy - być może także przesłuchiwani później jako podejrzani czy oskarżeni - twierdzący, że przewóz np. dwóch osób na terenie przygranicznym miał charakter wyłącznie grzecznościowy, a sprawcy innych zachowań składających się na organizację tego procederu - tj. sprawcy kierowniczy - pozostaną poza zasięgiem organów ścigania i wymiaru sprawiedliwości, tak jak ma to miejsce w wielu przypadkach różnych form przestępczości zorganizowanej). Efektywne zastosowanie więc takiego przepisu w praktyce, mając na uwadze to, że przepis art. 264 § 3 k.k. nie eksponujący w opisie typu czynu zabronionego celu działania sprawcy i w związku z tym określający przestępstwo, które może być popełnione w zamiarze bezpośrednim „zwykłym" (tj. takim, gdzie wykazanie określonego nastawienia sprawcy - celu

osiągnięcia przezeń korzyści majątkowej lub osobistej jawi się jako zbędne w postępowaniu dowodowym), może być istotnie utrudnione. Wydaje się więc, że proponowany przepis nie jest celowy z punktu widzenia rzeczywistej potrzeby politycznokryminalnej. Postulowane typy przestępstw kwalifikowanych z art. 264 § 3b k.k. (dwa) odnoszące się do sytuacji, w której sprawca czynów z art. 264 § 3 k.k. oraz art. 264 § 3a k.k. „naraża życie lub zdrowie wielu osób" - choć generalnie ich pojawienie się ma wzmacniać ochronę życia i zdrowia wielu osób (zapewne nie tylko tych przemycanych, choć - jak się wydaje - ich przede wszystkim), to jednak trudno jest przyjąć, by stosowane tu określenie „naraża życie lub zdrowie wielu osób" było najtrafniejszym rozwiązaniem od strony techniczno-językowej. W przepisach polskiego prawa karnego występują już bowiem takie określenia, jak: „naraża się człowieka na bezpośrednie niebezpieczeństwo utraty życia albo nastąpienie skutku określonego w art. 156 § 1 lub w art. 157 § 1" (art. 158 § 1 k.k.), „naraża człowieka na bezpośrednie niebezpieczeństwo utraty życia albo ciężkiego uszczerbku na zdrowiu" (art. 160 § 1 k.k.), „sprowadza zdarzenie, które zagraża życiu lub zdrowiu wielu osób" (art. 163 § 1 k.k.), „sprowadza niebezpieczeństwo dla życia lub zdrowia wielu osób" (art. 165 § 1 k.k.), „sprowadza katastrofę w ruchu lądowym, wodnym lub powietrznym zagrażającą życiu lub zdrowiu wielu osób" (art. 173 § 1 k.k.). Określenie zaproponowane w projekcie ustawy nowelizującej Kodeks karny jawi się jako pewne *novum*, różniące się nieco pod względem językowym od funkcjonujących w dotychczas stosowanych w legislacji formułach opisowych czynów zabronionych. Dbając o pewną spójność techniczno-językową redagowania przepisów karnoprawnych znajdujących się w obrębie jednego aktu prawnego (tj. nowelizowanego Kodeksu karnego), można by było dyspozytywną część projektowanego przepisu, np. wzorem odpowiedniego fragmentu przepisu art. 165 § 1 k.k., wyrazić w następującej formule werbalnej: „Jeżeli sprawca czynu określonego w § 3 lub 3a sprowadza niebezpieczeństwo dla życia lub zdrowia wielu osób". Można jednak zauważyć, że ani formuła zaproponowana przez projektodawcę, ani formuła, która uczyniłaby projektowany przepis bardziej kompatybilny w sensie redakcyjnym z istniejącymi już w Kodeksie karnym formułami opisowymi typów czynów zabronionych, nie niweluje tu pewnego nadmiaru kryminalizacji. Wynika on stąd, że odpowiedzialności karnej podlegać będzie sprawca organizowania innym osobom nielegalnego przekraczania granicy Polski (także działający w celu osiągnięcia korzyści majątkowej lub osobistej), jeśli

naraża on nie tylko życie, ale i zdrowie - bez limitu ingerencji w to osobiste dobro prawnie chronione - wielu osób. Innymi słowy, jeśli np. przemytnik ludzi przewozić ich będzie w takich warunkach, że będą oni mogli się przeziębić (w ocenie organu postępowania karnego), to czyn sprawcy zakwalifikowany zostanie z tego przepisu i grozić mu będzie kara pozbawienia wolności od 2 do 12 lat. Nie jest to zagrożenie karą stanowiącą bezdyskusyjnie racjonalną reakcję prawną w takim stanie rzeczy. Nie wydaje się ono także racjonalne i zachowujące odpowiednie proporcje, jeśli odniesiemy je do „zagrożenia dla życia lub zdrowia" wielu osób w kontekście innych kryminalizowanych czynów, gdzie takie zagrożenie wysłowione zostało w ich znamionach ustawowych (np. w przypadku zagrożenia dla życia lub zdrowia wielu osób w umyślnie sprowadzonym zdarzeniu będącym pożarem lub eksplozją materiałów wybuchowych - sprawcy grozi kara pozbawienia wolności od roku do lat 10; w przypadku umyślnego sprowadzenia niebezpieczeństwa dla życia lub zdrowia wielu osób wynikającego ze spowodowania szerzenia się choroby zakaźnej - sprawcy grozi kara pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8). Należy również stwierdzić, że znamię „wiele osób" (a więc co najmniej 10-ciu - według rozpowszechnionego w polskim sądownictwie i utrzymującego się już dłuższy czas paradygmatu wykładniczego znamienia „wiele") w licznych ujawnianych i wykrywanych przejawach procederu organizowania nielegalnego przekraczania granicy Rzeczypospolitej Polskiej nie będzie w ogóle występować (*gros* przemytników nielegalnie przewozi przez granicę Polski po kilka osób, a zatem mniej niż 10 - wykorzystując tu samochody osobowe, furgonetki czy tzw. busy, a zatem takie przypadki całkowicie „wymkną" się spod możliwości kwalifikowania ich jako przestępstw z projektowanego art. 264 § 3b k.k.). Wreszcie dodawany do Kodeksu karnego - również w art. 264 - § 3c, określający typy kwalifikowane (w tym także dodatkowo kwalifikowane czy „superkwalifikowane") przez następstwo (przestępstw z art. 264 § 3 - §3b) - wobec krytycznej oceny propozycji nowych typów czynów z art. 264 § 3a i §3b k.k. - nie może być oceniony pozytywnie (w kontekście i jego rzeczywistej potrzeby wprowadzenia, i przewidzianego tu zagrożenia karnego). Oczywiście życie ludzkie - także jako uboczny przedmiot ochrony regulacji chroniącej pierwszoplanowo porządek publiczny (i stanowiącą jego skonkretyzowaną postać czy emanację - bezpieczeństwo granic Rzeczypospolitej Polskiej) - stanowi istotną wartość indywidualną i ogólnospołeczną, która w tym wypadku jest chroniona przez inne

przepisy Kodeksu karnego - zlokalizowane zwłaszcza w jego Rozdziale XIX zatytułowanym „Przestępstwa przeciwko życiu i zdrowiu". Śmierć człowieka (choćby jednego) jako pozostająca w związku przyczynowym z działaniami związanymi z organizowaniem nielegalnego przekraczania granicy państwa może być oceniona jako osobne przestępstwo z art. 155 k.k. (jeśli wynika z nieumyślności postępowania sprawcy) bądź z odpowiedniego paragrafu art. 148 k.k. (jeśli sprawca spowodowania tego skutku działał umyślnie). Nie wydaje się, by istniały jakieś szczególnie ważkie powody osobnej kryminalizacji następstwa w postaci śmierci człowieka w kontekście organizowania nielegalnego przekraczania granicy Polski, skoro dostępne są już rozwiązania prawne mogące mieć zastosowanie, jeśli taka konsekwencja organizowania przemytu wystąpiłaby. Dodać należy, że ustawodawca w propozycji nowelizacyjnej przewidział, że ten typ kwalifikowany przez następstwo będzie zbrodnią (zagrożoną karą pozbawienia wolności od lat 3 do 20; *vide* także art. 7 § 2 k.k. i art. 8 k.k.), przy czym tradycyjnie w nauce prawa karnego przyjmuje się, że w typach przestępstw kwalifikowanych przez następstwo, następstwo takie (np. właśnie śmierć człowieka) objęte jest nieumyślnością. Pojawia się tu zatem przykład dziwnej zbrodni, której nie wszystkie znamiona objęte są umyślnością (przykład takiej „trochę nieumyślnej zbrodni" w Kodeksie karnym już jednak funkcjonuje - *vide* art. 156 § 3 k.k., ale - mając na uwadze treść art. 8 k.k. - nie powinien on być wzorem dla tworzenia innych podobnych rozwiązań prawnych). Nadto nie jest zrozumiałe, dlaczego objęte nieumyślnością następstwo w postaci śmierci człowieka w przypadku umyślnego organizowania nielegalnego przekraczania granicy Polski (także w dodatkowych tu typach kwalifikowanych) wiąże się ze znacznie surowszą karalnością niż następstwo w postaci śmierci człowieka przy bójce lub pobiciu (art. 158 § 3 k.k.), następstwo w postaci śmierci człowieka przy umyślnym wywołaniu różnych zdarzeń powszechnie niebezpiecznych (art. 163 § 3 k.k. i art. 165 § 3 k.k.) czy następstwo w postaci śmierci człowieka przy umyślnym sprowadzeniu katastrofy w ruchu lądowym, wodnym lub powietrznym (z art. 173 § 3 k.k.). Ten zatem typ kwalifikowany również jawi się jako zbędny (wobec dostępności innych instrumentów prawa karnego pozwalających na ściganie i sprawowanie wymiaru sprawiedliwości tam, gdzie w związku z określoną działalnością człowieka pojawia się zabroniony prawem skutek - w tym wypadku śmierć innego człowieka), a w proponowanej formule jego sankcji - cechuje się nadmierną surowością. Być może powodem

takiego rozwiązania, tj. kreacji typów przestępstw organizowania nielegalnego przekraczania polskiej granicy przez inne osoby, kwalifikowanych przez następstwo, jakim jest śmierć człowieka, są potrzeby praktyki (kwestia uproszczeń w sferze dowodowej), ale i tak słabo czytelne pozostają tu motywy projektodawcy, gdy chodzi o zaproponowany ustawowy wymiar kary. Reasumując uwagi krytyczne dotyczące propozycji zmian kodeksowych z art. 1 pkt 2) projektu opiniowanej ustawy, wiążące się z przewidzianą w ich obrębie represyjnością reakcji karnoprawnej, należy wskazać, że w kontekście zakładanego, przyszłego celu prewencyjnego takich rozwiązań, zachowują swą aktualność i są tu właściwą referencją wcześniej przedstawione szersze rozważania dotyczące mityzacji czy raczej mitologizacji kwestii, jakoby miarę skuteczności (efektywności) prawa karnego w rozwiązywaniu określonych problemów społecznych (do których należy ograniczanie przestępczości i wzmacnianie ochrony jednostek i społeczeństwa przed nią) stanowiło działanie polegające wyłącznie na zwiększaniu jego surowości. Wykorzystywanie zaś w retoryce uzasadniania projektowanych zmian tego typu argumentacji jest kontrproduktywne, jeśli w liberalnym demokratycznym państwie prawa zakłada się racjonalność politycznokryminalną prawa karnego, i wpisuje się ono w ramy niepożądanego w sprawnie funkcjonującym państwie fenomenu populizmu penalnego.

IV. **Proponowana nowelizacja Kodeksu wykroczeń z art. 2 opiniowanego projektu.**

W propozycji nowelizacyjnej art. 49a § 1 k.w. chodzi o podniesienie dolnej granicy zagrożenia karą grzywny (wymierzanej kwotowo) za wykroczenie polegające na przekraczaniu granicy Rzeczypospolitej Polskiej wbrew przepisom ustawy (a także za spenalizowane tu usiłowanie tego wykroczenia i pomocnictwo do niego - *vide* art. 49a § 2 k.w. (w zw. z art. 11 § 3 k.w., a także - odpowiednio - w zw. z art. 14 § 3 k.w.). Wykroczenie to, mając na względzie sankcję tego przepisu i obowiązujący w prawie wykroczeń katalog kar wykroczeniowych (*vide* art. 1 § 1 k.w.), zabronione jest pod groźbą wyłącznie kary grzywny. Kara ta - w świetle art. 24 § 1 k.k. - wymierzana jest w kwocie od 20 zł do 5000 zł (modyfikacja ustawowa dotyczy górnego pułapu grzywny wymierzanej za ściśle określone wykroczenia umiejscowione w innych rozdziałach Kodeksu wykroczeń). W związku z tym, w aktualnie obowiązującym stanie prawnym kara grzywny za wykroczenie z art. 49a § 1 k.w. może być wymierzona „w widełkach" od 20 zł do 5000 zł. Propozycja nowelizacyjna zakłada, że minimalna kwota grzywny za nielegalne przekroczenie

granicy Rzeczypospolitej Polskiej nie może być niższa niż 500 zł. W ten sposób projektodawca proponuje podniesienie dotychczasowej minimalnej kwoty grzywny dwudziestopięciokrotnie. Choć finalna kwota minimalna możliwej do orzeczenia za powyżej wskazane wykroczenie kary grzywny nie wydaje się wysoka, to wskazanie, że jest ona wynikiem dwudziestopięciokrotnego podniesienia dotychczasowej kwoty minimalnej unaocznia wzrost represyjności tego przepisu. Uzasadnienie projektodawcy, że proponowana zmiana sankcji za wykroczenie z art. 49a § 1 k.w. ma na celu zwiększenie skuteczności reakcji państwa na zachowania polegające na lekceważeniu norm porządku publicznego, a obecnie obowiązujące zagrożenie karą grzywny nie odpowiada aktualnym realiom społeczno-ekonomicznym i w praktyce nie spełnia funkcji odstraszającej ani wychowawczej, nie jest - zdaniem opiniującego - przekonujące. Projektodawca twierdząc, że tak niski minimalny wymiar grzywny powoduje, że sankcja za zagrożony nią czyn może być odbierana jako symboliczna i niewspółmierna do społecznej szkodliwości zachowania sprawcy, zapomina chyba, że zachowania polegające na nielegalnym przekroczeniu granicy państwa nie są sobie równe, tak samo jak nie są sobie ekonomicznie równi ci, którzy tę granice nielegalnie przekraczają. Zważywszy na to, że istnieje zasada indywidualizacji odpowiedzialności za wykroczenie i indywidualizacji kary za nie wymierzanej sprawcom, dwudziestopięciokrotne zwiększenie w sankcji minimalnej kwoty grzywny, którą należałoby wymierzyć sprawcy takiego wykroczenia, zmniejsza elastyczność tej sankcji (i ogranicza swobodę decyzji sędziowskiej). Nic przecież nie stoi na przeszkodzie, aby grzywny za takie wykroczenia wymierzane były w praktyce, w konkretnych sytuacjach, także w kwotach wyższych niż 20 zł, nawet wyższych niż 500 zł (do 5000 zł), przy czym to stosujące ten przepis sądy (a paralelnie także - szczegółowe rozwiązania dotyczące wymiaru kary grzywny za wykroczenie) powinny decydować, jak powinna się kształtować jej zindywidualizowana wysokość w treści sentencji orzeczenia o ukaraniu sprawcy (biorąc także pod uwagę kwestię realności uiszczenia przez ukaranego orzekanej grzywny na rzecz Skarbu Państwa). Przekonanie projektodawcy o prewencyjnym wymiarze tej propozycji nowelizacyjnej nie wydaje się racjonalne z tych samych względów, o których była już mowa powyżej, a które dotyczą generalnej nieskuteczności rozwiązań prawnych cechujących się wzrostem ich represyjności. W aktualnych realiach granice Rzeczypospolitej Polskiej nielegalnie przekraczają i usiłują przekroczyć często osoby wywodzące się z innych niż euroatlantycka kultur

i często w okolicznościach, w których nie podejmuje się refleksji nad tym, jakie są konsekwencje prawne tego typu zachowań. Wśród nich jest wiele osób, które z przyczyn ekonomiczno-bytowych nie byłyby w stanie - po ukaraniu - faktycznie zapłacić jakiejkolwiek grzywny, nawet minimalnej, a tym bardziej gdyby to minimum podniesione zostało do dwudziestopięciokrotności obecnego. Możliwe, że inna sytuacja byłaby w przypadku pomocników (sprawców pomocniczych), jednak w praktyce - jak się wydaje - tych ostatnich wykrywa się mniej, a jeśli nawet zostaną oni ujęci i obwinieni o swoje tu wykroczenie - to i tak nie ma przecież przeszkód, by orzeczona wobec nich kara grzywny, mając na względzie ocenę społecznej szkodliwości ich czynu i inne kwestie brane pod uwagę przy wymiarze kary za wykroczenie (w tym odnoszące się wprost do kary grzywny), wynosiła więcej niż obecne minimum ustawowe, a więc nawet i maksimum, tj. 5000 zł. W świetle powyższych wywodów, tę propozycję nowelizacyjną uznać należy za niezasadną i niepotrzebną.

V. **Podsumowanie.** Dla proponowanych w projekcie nowelizacji Kodeksu karnego zmian przepisów - zarówno w obrębie art. 223 § 1 k.k., jak i art. 264 k.k. - trudno znaleźć racjonalny grunt, mając na względzie nie tylko obecność w aktualnie obowiązującym stanie prawnym instrumentów proporcjonalnego i skutecznego reagowania wobec przypadków zachowań tam opisanych oraz tych, które projektodawca postuluje wprowadzić (czy to rozszerzając formułę opisową czynnej napaści na funkcjonariusza publicznego czy generując nowe typy kwalifikowane w odniesieniu do procederu organizowania innym osobom nielegalnego przekraczania granicy Polski), ale także w świetle danych liczbowych (statystycznych), obrazujących przypadki postępowań wszczętych, przestępstw stwierdzonych czy skazań za przestępstwa czynnej napaści na funkcjonariuszy publicznych czy organizowania innym osobom nielegalnego przekraczania granicy Rzeczypospolitej Polskiej (oficjalne dane pokazujące liczby przypadków tego typu czynów, którymi zajmują się stosowne organy państwa, nie są - patrząc na nie w szerszej perspektywie czasowej - zatrważające i szczególnie niepokojące, a i sama dynamika tego typu przestępczości nie charakteryzuje się jakąś stałą tendencją intensywnego wzrostu, by można było zasadnie twierdzić, że przestępczość ta „wymyka się” spod rzeczywistej kontroli państwa. Państwo zresztą kontrolę tę sprawuje, wzmacniając ochronę granic w aspekcie infrastrukturalno-technicznym i przez większe zaangażowanie w nią zasobów ludzkich - żołnierzy i funkcjonariuszy

różnych służb (zwłaszcza zaś Straży Granicznej). Widać to zwłaszcza na przykładzie wschodniej granicy Polski, będącej jednocześnie zewnętrzną granicą Unii Europejskiej. Propozycja nowelizacji Kodeksu wykroczeń w sferze sankcji przepisu w art. 49a § 1 k.k. także nie wydaje się racjonalna, albowiem postulowany efekt dolegliwego karania za wykroczenie nielegalnego przekroczenia granicy Polski (usiłowanie tego czynu, jak i pomocnictwo do niego) osiągnąć można przez zmiany w praktyce wykorzystywania tego instrumentu prawnego (grzywna może zostać wymierzona konkretnemu sprawcy nawet do kwoty 5000 zł). Dobrze by jednak było, aby to finalnie sąd decydował, w oparciu o aktualne rozwiązanie prawne cechujące się większą elastycznością niż przedstawiona w projekcie propozycja, jaka konkretnie grzywna (w tym minimalna), powinna być orzeczona w stosunku do danego sprawcy wykroczenia (mając także na względzie realność jej uiszczenia na rzecz Skarbu Państwa). Ogólny kierunek proponowanych w Kodeksie karnym i Kodeksie wykroczeń zmian wskazanych w projekcie opiniowanej ustawy, charakteryzujący się zwiększeniem represyjności - w konsekwencji ich uchwalenia - tych dziedzin prawa publicznego, nie zasługuje na aprobatę wobec naukowo potwierdzonej (i to wielokrotnie) nieefektywności takich zabiegów legislacyjnych, jeśli prawo karne czy prawo wykroczeń miałyby pozostać instrumentami racjonalnego kształtowania rzeczywistości społeczno-prawnej w liberalnym, demokratycznym państwie prawa.

Autor opinii: r.pr. dr Piotr Chrzczonowicz