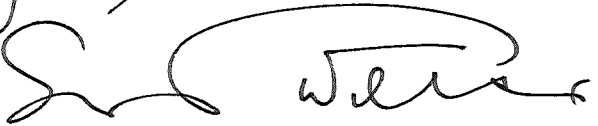


Kraków, 23 czerwca 2019 r.

**Szanowny Pan  
dr Andrzej Duda  
Prezydent  
Rzeczypospolitej Polskiej**

*Wielce Szanowny Panie Prezydencie,*

w załączeniu przekazuję Panu Prezydentowi opinię prawną dotyczącą ustawy z dnia 13 czerwca 2019 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny i niektórych innych ustaw. Opinia ta sygnowana jest przez ponad 150 naukowców specjalizujących się w naukach penalnych i prawie konstytucyjnym.

*Z wyrazami szacunku*  


*prof. dr hab. Stanisław Waltoś*

23 czerwca 2019 r.

## **Opinia**

**dotycząca uchwalonej przez Sejm w dniu 13 czerwca 2019 r. ustawy o zmianie ustawy Kodeks karny i niektórych innych ustaw, przedstawionej Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej w trybie art. 122 ust. 1 Konstytucji RP.**

W dniu 16 maja 2019 r. Sejm RP uchwalił ustawę nowelizującą Kodeks karny oraz szereg innych ustaw. Senat RP wniósł do treści ustawy poprawki w uchwale z dnia 24 maja 2019 r., które następnie zostały przez Sejm przyjęte na posiedzeniu w dniu 13 czerwca 2019 r.

Analiza treści tej bardzo obszernej zmiany obowiązującego w Polsce systemu prawa karnego oraz trybu dokonania tej zmiany w Parlamencie prowadzi nas do następujących wniosków:

- Ustawa została uchwalona z rażącym naruszeniem konstytucyjnych standardów w zakresie trybu dokonywania zmian w Kodeksie karnym oraz przyjęcia poprawek Senatu, wykraczających poza zakres ustawy uchwalonej przez Sejm, co może prowadzić do kwestionowania tego trybu przez strony procesowe oraz sądy przed organami uprawnionymi do badania tego naruszenia. W efekcie wysoce prawdopodobnym jest zawieszenie bardzo wielu postępowań dotyczących najpoważniejszych przestępstw, a w przypadku stwierdzenia naruszenia trybu uchwalenia tej ustawy, także wznowienie postępowań zakończonych prawomocnymi wyrokami. Chaos prawny, jaki byłby efektem stwierdzenia naruszenia

trybu uchwalenia opiniowanej nowelizacji, trudny jest do wyobrażenia, mając na uwadze zakres zmian wprowadzonych do Kodeksu karnego.

- Ustawa wprowadza do polskiego porządku prawnego bezwzględne dożywotnie pozbawienie wolności, co jest sprzeczne z art. 3 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka oraz art. 40 i art. 41 ust. 4 Konstytucji RP.
- Po wejściu w życie ustawy w przypadku wydania wyroku łącznego może zająć konieczność zredukowania wymiaru kary pozbawienia wolności wobec sprawców skazanych na kary 25 lat pozbawienia wolności, co wynika z braku odpowiednich regulacji intertemporalnych i przejściowych oraz automatycznego przekształcania prawomocnej kary 25 lat pozbawienia wolności w terminową karę pozbawienia wolności.
- Zawarte w ustawie przepisy przejściowe zezwalają na wymierzenie sprawcy surowszej kary łącznej niż ta, którą można by mu było wymierzyć według przepisów obowiązujących w czasie popełnienia czynów zabronionych, co stanowi naruszenie konstytucyjnej zasady *lex severior poenali retro non agit* oraz jest sprzeczne z art. 7 ust. 1 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Stosowanie tej zasady do orzekania kary łącznej znajduje potwierdzenie w ugruntowanym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego.
- Brak przepisów przejściowych i intertemporalnych doprowadzi w momencie wejścia w życie ustawy do konieczności przekazywania wielu spraw pomiędzy sądami okręgowymi i rejonowymi, z uwagi na zmianę właściwości tych sądów, spowodowaną modyfikacją ustawowych zagrożeń za poszczególne typy czynów zabronionych oraz wprowadzeniem nowych typów kwalifikowanych. Może to spowodować konieczność prowadzenia procesów od początku, co z kolei grozi przedawnieniem karalności szeregu przestępstw.

- Wejście w życie opiniowanej ustawy wygeneruje trudne do oszacowania, wysokie koszty dla systemu penitencjarnego oraz realne problemy z wykonywaniem kary pozbawienia wolności.
- Uchwalona ustawa zawiera szereg sprzeczności i luk uniemożliwiających racjonalne stosowanie przepisów Kodeksu karnego. Wyjaśnianie pojawiających się w związku z tym wątpliwości prawnych będzie prowadzić do znacznego spowolnienia postępowań karnych, niejedności orzecznictwa oraz błędów interpretacyjnych wymagających korekty przez sądy wyższych instancji.

**Mając na względzie wskazane wyżej zagrożenia dla funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości i bezpieczeństwa prawnego obywateli, związane z wejściem w życie ustawy w jej obecnym kształcie, rekomendujemy przekazanie ustawy Sejmowi do ponownego rozpatrzenia.**

W załączeniu przedstawiono szczegółowe uzasadnienie wniosków opinii.

### **Sygnatariusze (w kolejności alfabetycznej):**

1. prof. UMK, dr hab. Andrzej Adamski  
emerytowany profesor Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu,  
Katedra Prawa Karnego
2. dr Justyna Badziak  
Uniwersytet Łódzki, Katedra Prawa Karnego
3. dr Ryszard Balicki  
Uniwersytet Wrocławski, Katedra Prawa Konstytucyjnego
4. dr hab. Agnieszka Barczak-Oplustil  
Uniwersytet Jagielloński w Krakowie, Katedra Prawa Karnego

5. dr Dominika Bek  
Uniwersytet Śląski w Katowicach, Katedra Prawa Karnego  
i Kryminologii
6. dr Marek Bielski  
Uniwersytet Jagielloński w Krakowie, Katedra Prawa Karnego
7. prof. UZ, dr hab. Andrzej Bisztyga  
Uniwersytet Zielonogórski, Kierownik Katedry Prawa  
Konstytucyjnego
8. dr hab. Anna Błachnio-Parzych  
Akademia Leona Koźmińskiego w Warszawie, Katedra Prawa Karnego
9. prof. dr hab. Janina Błachut  
Uniwersytet Jagielloński w Krakowie, Katedra Kryminologii
10. dr Maciej Bocheński  
Uniwersytet Jagielloński w Krakowie, Katedra Kryminologii
11. dr Grzegorz Bogdan  
Uniwersytet Jagielloński w Krakowie, Katedra Prawa Karnego
12. dr hab. Michał Bożek  
Uniwersytet Śląski w Katowicach, Katedra Prawa Konstytucyjnego
13. prof. UMCS, dr hab. Magdalena Budyn-Kulik  
Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie, Katedra Prawa  
Karnego i Kryminologii
14. dr Marcin Bczyk  
Uniwersytet w Passawie
15. dr hab. Piotr Chlebowicz  
Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie, Katedra Kryminologii  
i Polityki Kryminalnej

16. dr Łukasz Chojniak  
Uniwersytet Warszawski, Instytut Profilaktyki Społecznej  
i Resocjalizacji, Katedra Kryminologii i Polityki Kryminalnej
17. dr Anna Chorążewska  
Uniwersytet Śląski w Katowicach, Katedra Prawa Konstytucyjnego
18. prof. UWM, dr hab. Wojciech Cieślak  
Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie, Kierownik Katedry  
Prawa Karnego Materialnego
19. dr Łukasz Cora  
Uniwersytet Gdański, Katedra Prawa Karnego Procesowego  
i Kryminalistyki
20. dr Paweł Czarnecki  
Uniwersytet Jagielloński w Krakowie, Katedra Postępowania Karnego
21. prof. UJ, dr hab. Zbigniew Cwiąkański  
Uniwersytet Jagielloński w Krakowie, Katedra Prawa Karnego
22. dr hab. Wojciech Dadak  
Uniwersytet Jagielloński w Krakowie, Katedra Kryminologii
23. dr Anna Demenko  
Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Katedra Prawa  
Karnego
24. prof. UŁ, dr hab. Ryszard Dębski  
Uniwersytet Łódzki, Katedra Prawa Karnego
25. prof. dr hab. Katarzyna Dudka  
Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie, Katedra  
Postępowania Karnego
26. prof. dr hab. Teresa Dukiet-Nagórska  
Uniwersytet Śląski w Katowicach, Katedra Prawa Karnego  
i Kryminologii

27. dr Michał Fajst  
Uniwersytet Warszawski
28. prof. UwB, dr hab. Wojciech Filipkowski  
Uniwersytet w Białymstoku, Kierownik Pracowni Kryminalistyki
29. dr Maciej Fingas  
Uniwersytet Gdański, Katedra Prawa Karnego Procesowego i Kryminalistyki
30. prof. UJ, dr hab. Monika Florczak-Wątor  
Uniwersytet Jagielloński w Krakowie, Katedra Prawa Konstytucyjnego
31. doc. dr Hanna Gajewska-Kraczkowska  
Uniwersytet Warszawski, Instytut Prawa Karnego, Zakład Postępowania Karnego
32. prof. dr hab. Jacek Giezek  
Uniwersytet Wrocławski, Kierownik Katedry Prawa Karnego Materialnego
33. prof. dr hab. Piotr Girdwoyń  
Uniwersytet Warszawski, Dyrektor Instytutu Prawa Karnego
34. prof. UR, dr hab. Anna Golonka  
Uniwersytet Rzeszowski, Kierownik Zakładu Prawa Karnego
35. dr Wojciech Górowski  
Uniwersytet Jagielloński w Krakowie, Katedra Prawa Karnego
36. prof. UG, dr hab. Krzysztof Grajewski  
Uniwersytet Gdański, Katedra Prawa Konstytucyjnego i Instytucji Politycznych
37. prof. UW, dr hab. Beata Gruszczyńska  
Uniwersytet Warszawski, Instytut Profilaktyki Społecznej i Resocjalizacji, Katedra Kryminologii i Polityki Kryminalnej

38. dr Dagmara Gruszecka  
Uniwersytet Wrocławski, Katedra Prawa Karnego Materialnego
39. prof. dr hab. Ewa Gruza  
Uniwersytet Warszawski, Instytut Prawa Karnego, Katedra Kryminalistyki
40. prof. ALK, dr hab. Agnieszka Grzelak  
Akademia Leona Koźmińskiego, Katedra Prawa Międzynarodowego i Prawa Unii Europejskiej
41. dr Magdalena Grzyb  
Uniwersytet Jagielloński w Krakowie, Katedra Kryminologii
42. dr Ewa Habzda-Siwiek  
Uniwersytet Jagielloński w Krakowie, Katedra Prawa Karnego
43. dr Monika Haczkowska  
Politechnika Opolska, Członek Polskiego Towarzystwa Prawa Konstytucyjnego
44. prof. dr hab. Stanisław Hoc  
Uniwersytet Opolski, Kierownik Katedry Prawa Karnego
45. prof. dr hab. Piotr Hofmański  
Uniwersytet Jagielloński w Krakowie
46. dr hab. Elżbieta Hryniewicz-Lach,  
Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Katedra Prawa Karnego
47. dr Mikołaj Iwański  
Uniwersytet Jagielloński w Krakowie, Katedra Prawa Karnego
48. dr hab. Mariusz Jagielski  
Uniwersytet Śląski w Katowicach, Katedra Prawa Konstytucyjnego



49. prof. INP PAN, dr hab. Jolanta Jakubowska-Hara  
Instytut Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk, Kierownik Zakładu  
Prawa Karnego
50. dr Wojciech Jasiński  
Uniwersytet Wrocławski, Katedra Postępowania Karnego
51. dr Jan Jodłowski  
Uniwersytet Jagielloński w Krakowie, Katedra Prawa Karnego
52. prof. dr hab. Tomasz Kaczmarek  
emerytowany profesor Uniwersytetu Wrocławskiego, były Kierownik  
Katedry Prawa Karnego Materialnego
53. prof. UW, dr hab. Tomasz Kalisz  
Uniwersytet Wrocławski, Kierownik Katedry Prawa Karnego  
Wykonawczego
54. dr Michał Kalitowski  
Uniwersytet Śląski w Katowicach, Katedra Prawa Karnego  
i Kryminologii
55. prof. dr hab. Piotr Kardas  
Uniwersytet Jagielloński w Krakowie, Katedra Prawa Karnego,  
Kierownik Zakładu Prawa Karnego Porównawczego
56. prof. dr hab. Zdzisław Kędzia  
Wyższa Szkoła Bankowa we Wrocławiu, Uniwersytet im. Adama  
Mickiewicza w Poznaniu, Zakład Prawa Konstytucyjnego
57. prof. INP PAN, dr hab. Witold Klaus  
Instytut Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk, Kierownik Zakładu  
Kryminologii
58. dr Aleksandra Kluczevska-Rupka  
Kraków

59. dr Piotr Kładoczny  
Uniwersytet Warszawski, Instytut Prawa Karnego, Katedra Prawa Karnego
60. dr Marta Kłopocka-Jasińska  
Uniwersytet Wrocławski, Katedra Prawa Konstytucyjnego
61. prof. dr hab. Violetta Konarska-Wrzosek  
Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu, Kierownik Katedry Prawa Karnego
62. prof. UŚ, dr hab. Radosław Koper  
Uniwersytet Śląski w Katowicach, Katedra Prawa Karnego Procesowego
63. dr Miłosz Kościelniak-Marszał  
Uniwersytet Opolski, Zakład Prawa Karnego Procesowego
64. dr hab. Grzegorz Kuca  
Uniwersytet Jagielloński w Krakowie, Katedra Prawa Ustrojowego Porównawczego
65. dr Sebastian Kowalski  
Uniwersytet Zielonogórski, Katedra Prawa Karnego i Procesu Karnego
66. dr Patrycja Kozłowska-Kalisz  
Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie, Katedra Prawa Karnego i Kryminologii
67. prof. dr hab. Krzysztof Krajewski  
Uniwersytet Jagielloński w Krakowie, Kierownik Katedry Kryminologii
68. dr Karolina Kremens  
Uniwersytet Wrocławski, Katedra Postępowania Karnego

69. prof. UMCS, dr hab. Ewa Kruk  
Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie, Katedra Postępowania Karnego
70. dr Marcin Krzemiński  
Uniwersytet Jagielloński w Krakowie, Katedra Prawa Konstytucyjnego
71. dr Sebastian Kubas  
Uniwersytet Jagielloński w Krakowie, Katedra Prawa Konstytucyjnego
72. prof. UŁ, dr hab. Rafał Kubiak  
Uniwersytet Łódzki, Kierownik Katedry Prawa Karnego
73. prof. INP PAN, dr hab. Hanna Kuczyńska  
Instytut Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk, Zakład Prawa Karnego
74. prof. dr hab. Cezary Kulesza  
Uniwersytet w Białymstoku, Kierownik Katedry Postępowania Karnego
75. dr hab. Jan Kulesza  
Uniwersytet Łódzki, Katedra Prawa Karnego
76. Prof. dr hab. Witold Kulesza  
Uniwersytet Łódzki, Katedra Prawa Karnego
77. Prof. UMCS, dr hab. Marek Kulik  
Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie, Katedra Prawa Karnego i Kryminologii
78. dr Dariusz Kuźelewski  
Uniwersytet w Białymstoku, Katedra Postępowania Karnego
79. prof. UMK, dr hab. Jerzy Lachowski  
Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu, Katedra Prawa Karnego
80. dr Michał Leciak  
Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu, Katedra Prawa Karnego

81. prof. dr hab. Stefan Lelental  
Uniwersytet Łódzki, Zakład Prawa Karnego Wykonawczego
82. dr Konrad Lipiński  
Wrocław
83. prof. UŁ, dr hab. Agnieszka Liszewska  
Uniwersytet Łódzki, Katedra Prawa Karnego
84. prof. dr hab. Marek Lubelski  
Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego,  
Kierownik Katedry Prawa Karnego
85. dr Grzegorz Łabuda  
Wrocław
86. dr Katarzyna Łakomic  
Warszawa
87. prof. dr hab. Jarosław Majewski  
Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie,  
Kierownik Katedry Prawa Karnego
88. dr Mikołaj Małecki  
Uniwersytet Jagielloński w Krakowie, Katedra Prawa Karnego
89. dr Kamil Mamak  
Uniwersytet Jagielloński w Krakowie, Katedra Prawa Karnego
90. prof. UMCS, dr hab. Aneta Michalska-Warias  
Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie, Katedra Prawa  
Karnego i Kryminologii
91. prof. UJ, dr hab. Piotr Mikuli  
Uniwersytet Jagielloński w Krakowie, Kierownik Katedry Prawa  
Ustrojowego Porównawczego
92. dr Piotr Misztal  
Uniwersytet Łódzki, Katedra Prawa Karnego i Kryminalistyki

93. dr Wojciech Mojski  
Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie, Katedra Prawa Konstytucyjnego
94. prof. dr hab. Marek Mozgawa  
Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie, Dyrektor Instytutu Prawa Karnego, Kierownik Katedry Prawa Karnego i Kryminologii
95. prof. UW, dr hab. Anna Muszyńska  
Uniwersytet Wrocławski, Katedra Prawa Karnego Materialnego
96. dr Bogumił Naleziński  
Uniwersytet Pedagogiczny im. Komisji Edukacji Narodowej w Krakowie
97. prof. UŁ, dr hab. Aldona Nawój-Śleszyński  
Uniwersytet Łódzki, Kierownik Zakładu Prawa Karnego Wykonawczego
98. prof. UEK, dr hab. Barbara Nita-Światłowska  
Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Katedra Prawa Cywilnego i Gospodarczego
99. dr Krzysztof Nowicki  
Uniwersytet Wrocławski, Katedra Postępowania Karnego
100. dr Aleksandra Nowosad  
Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie, Katedra Prawa Karnego i Kryminologii
101. dr hab. Tomasz Oczkowski  
Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu, Katedra Prawa Karnego
102. prof. dr hab. Hanna Paluszkiewicz  
Uniwersytet Zielonogórski, Kierownik Katedry Prawa Karnego i Postępowania Karnego

103. dr Michał Peno  
Uniwersytet Szczeciński, Katedra Teorii i Filozofii Prawa
104. dr Agnieszka Pilch  
Uniwersytet Jagielloński w Krakowie, Katedra Prawa Karnego
105. prof. UW, dr hab. Ryszard Piotrowski  
Uniwersytet Warszawski, Katedra Prawa Konstytucyjnego
106. dr Joanna Piórkowska-Flieger  
Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie, Katedra Prawa Karnego i Kryminologii
107. dr Ewa Plebanek  
Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Katedra Prawa Administracyjnego i Zamówień Publicznych
108. prof. UW, dr hab. Monika Płatek  
Uniwersytet Warszawski, Instytut Prawa Karnego, Kierowniczka Zakładu Kryminologii
109. dr Jan Podkowiak  
Uniwersytet Warszawski, Katedra Prawa Konstytucyjnego
110. dr hab. Jacek Potulski  
Uniwersytet Gdański, Katedra Prawa Karnego Materialnego i Kryminologii
111. dr Małgorzata Pyrcak-Górowska  
Uniwersytet Jagielloński w Krakowie, Katedra Prawa Karnego
112. prof. UJ, dr hab. Janusz Raglewski  
Uniwersytet Jagielloński w Krakowie, Katedra Prawa Karnego
113. dr Tomasz Razowski  
Wrocław

114. prof. UW, dr hab. Maria Rogacka-Rzewnicka  
Uniwersytet Warszawski, Instytut Prawa Karnego, Kierownik Zakładu  
Postępowania Karnego
115. dr Michał Rusinek  
Uniwersytet Jagielloński w Krakowie, Katedra Postępowania Karnego
116. prof. dr hab. Irena Rzeplińska  
Instytut Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk, Zakład  
Kryminologii, Prezes Polskiego Towarzystwa Kryminologicznego im.  
prof. Batawii.
117. prof. dr hab. Andrzej Rzepliński  
Uniwersytet Warszawski, Instytut Profilaktyki Społecznej  
i Resocjalizacji, Kierownik Katedry Kryminologii i Polityki  
Kryminalnej
118. prof. UwB, dr hab. Andrzej Sakowicz  
Uniwersytet w Białymstoku, Katedra Postępowania Karnego
119. prof. UŚ, dr hab. Olga Sitarz  
Uniwersytet Śląski w Katowicach, Kierownik Katedry Prawa Karnego  
i Kryminologii
120. prof. dr hab. Jerzy Skorupka  
Uniwersytet Wrocławski, Kierownik Katedry Postępowania Karnego
121. prof. dr hab. Jan Skupiński  
emerytowany profesor nauk prawnych Polskiej Akademii Nauk
122. dr Tomasz Snarski  
Uniwersytet Gdański, Katedra Prawa Karnego Materialnego  
i Kryminologii
123. dr Tomasz Sroka  
Uniwersytet Jagielloński w Krakowie, Katedra Prawa Karnego

124. prof. UJ, dr hab. Barbara Stańdo-Kawecka  
Uniwersytet Jagielloński w Krakowie, Kierownik Katedry Prawa Karnego Wykonawczego
125. prof. UG, dr hab. Sławomir Steinborn  
Uniwersytet Gdański, Katedra Prawa Karnego Procesowego i Kryminalistyki, Kierownik Zakładu Kryminalistyki i Prawa Dowodowego
126. prof. dr hab. Piotr Stępnik  
Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Kierownik Zakładu Penitencjarystyki
127. prof. dr hab. Ryszard A. Stefański  
Uczelnia Łazarskiego w Warszawie, Kierownik Katedry Prawa Karnego
128. prof. UAM, dr hab. Hanna Suchocka  
Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Zakład Prawa Konstytucyjnego
129. dr Jarosław Sułkowski  
Uniwersytet Łódzki, Katedra Prawa Konstytucyjnego
130. prof. dr hab. Maria Szewczyk  
emerytowana profesor Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie, była Kierownik Katedry Prawa Karnego
131. prof. UJ, dr hab. Dobrosława Szumiło-Kulczycka  
Uniwersytet Jagielloński w Krakowie, Katedra Postępowania Karnego
132. prof. dr hab. Andrzej J. Szwarc,  
emerytowany profesor senior Uniwersytetu Adama Mickiewicza w Poznaniu, były kierownik Katedry Prawa Karnego Materialnego, dyrektor Instytutu Prawa i Administracji Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu



133. prof. Teodor Szymanowski  
emerytowany profesor Uniwersytetu Warszawskiego
134. dr Katarzyna Sychta  
Uniwersytet Śląski w Katowicach, Katedra Karnego Procesowego
135. prof. dr hab. Grażyna B. Szczygieł  
Uniwersytet w Białymstoku, Katedra Prawa Karnego
136. dr Anna Śledzińska-Simon  
Uniwersytet Wrocławski, Katedra Prawa Konstytucyjnego
137. prof. UJ, dr hab. Andrzej Światłowski  
Uniwersytet Jagielloński w Krakowie, Kierownik Katedry  
Postępowania Karnego
138. prof. UŁ, dr hab. Dariusz Świecki  
Uniwersytet Łódzki, Kierownik Zakładu Postępowań Karnych  
Szczególnych i Kryminalistyki
139. dr Szymon Tarapata  
Uniwersytet Wrocławski, Katedra Prawa Karnego Materialnego
140. dr Stanisław Tosza  
Uniwersytet w Utrechcie
141. prof. dr hab. Stanisław Waltoś  
emerytowany profesor Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie, były  
Kierownik Katedry Procesu Karnego
142. prof. dr hab. Jarosław Warylewski  
Uniwersytet Gdański, Kierownik Katedry Prawa Karnego  
Materialnego i Kryminologii
143. prof. dr hab. Jan Wawrzyniak  
Akademia Leona Koźmińskiego w Warszawie, Kierownik Zakładu  
Prawa Konstytucyjnego

144. dr hab. Małgorzata Wąsek-Wiaderek  
Lublin
145. prof. dr hab. Paweł Wiliński  
Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Katedra  
Postępowania Karnego
146. dr Mateusz Woński  
Akademia Leona Koźmińskiego w Warszawie, Katedra Prawa Karnego
147. dr Dagmara Woźniakowska-Fajst  
Instytut Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk, Instytut Profilaktyki  
Społecznej i Resocjalizacji UW, Katedra Kryminologii i Polityki  
Karnej
148. prof. dr hab. Dobrochna Wójcik  
Instytut Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk, Zakład Kryminologii
149. prof. UJ, dr hab. Włodzimierz Wróbel  
Uniwersytet Jagielloński w Krakowie, p.o. Kierownika Katedry Prawa  
Karnego
150. prof. UW, dr hab. Mirosław Wyrzykowski  
emerytowany profesor Uniwersytetu Warszawskiego, Katedra Prawa  
Konstytucyjnego
151. prof. UŚ, dr hab. Jarosław Zagrodnik  
Uniwersytet Śląski w Katowicach, Katedra Prawa Karnego  
Procesowego
152. dr Dominik Zając  
Uniwersytet Jagielloński w Krakowie, Katedra Prawa Karnego
153. dr Piotr Zakrzewski  
Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie, Katedra  
Prawa Karnego

154. prof. UG, dr hab. Wojciech Zalewski  
Uniwersytet Gdański, Katedra Prawa Karnego Materialnego i  
Kryminologii
155. prof. dr hab. Robert Zawłocki  
Uniwersytet Adama Mickiewicza w Poznaniu, Katedra Prawa Karnego
156. prof. dr hab. Kazimierz Zgryzek  
Uniwersytet Śląski w Katowicach, Kierownik Katedry Prawa Karnego  
Procesowego
157. prof. dr hab. Andrzej Zoll  
emerytowany profesor Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie, były  
Kierownik Katedry Prawa Karnego
158. dr Witold Zontek  
Uniwersytet Jagielloński w Krakowie, Katedra Prawa Karnego

## **Uzasadnienie**

1. Zasadnicze wątpliwości budzi tryb prac legislacyjnych nad ustawą z dnia 13 czerwca 2019 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw, głęboko reformującą prawo karne, a w konsekwencji wątpliwości budzi zgodność całości tej ustawy z art. 112 i art. 119 ust. 1 w związku z art. 2 i art. 7 Konstytucji RP.

Projekt zmieniający przepisy kilku różnych kodeksów, w tym przede wszystkim zmieniający w sposób zasadniczy Kodeks karny, procedowany był z naruszeniem przewidzianego w Regulaminie Sejmu trybu postępowania legislacyjnego z projektami kodeksów i projektami zmian w kodeksach. Wszystkie trzy czytania odbyły się w ciągu zaledwie dwóch dni. Tym samym nie zachowano wymaganego Regulaminem Sejmu czasu,

który powinien poprzedzać kolejne czytania. Ponadto projektu nie skierowano do Komisji Nadzwyczajnej. Tymczasem Trybunał Konstytucyjny podkreślał już, że „poprzez uchwalenie regulaminu następuje samozwiązanie się Sejmu postanowieniami tego aktu prawnego. Tym samym, chociaż parlamentarzyści mogą w każdej chwili zmienić (częściowo lub całkowicie) swój regulamin, to tak długo jak on wiąże, tak długo musi być przestrzegany. Zasada legalności w działalności ustawodawczej parlamentu nie może być – zdaniem Trybunału – zawężona jedynie do skonstatowania generalnej legitymacji do sprawowania władzy ustawodawczej, czy też do przestrzegania wyłącznie konstytucyjnych reguł stanowienia prawa, ale wiąże się z potrzebą dotrzymania całokształtu obowiązujących „reguł gry” związanych z procedurą tworzenia prawa” (wyrok TK z dnia 19 września 2008 r., sygn. K 5/07).

Wadliwości tej nie mogło sanować arbitralne rozstrzygnięcie Marszałka Sejmu, gdyż o trybie procedowania Sejmu przesądza wyłącznie treść projektowanych przepisów. Stwierdzenie, że naruszenie podczas prac legislacyjnych istotnych przepisów Regulaminu Sejmu, w szczególności w trakcie procedowania ustawy kodeksowej, skutkuje w całości jej niezgodnością z Konstytucją RP, znajduje zaś oparcie w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, w tym przede wszystkim w wyrokach: z dnia 19 września 2008 r., sygn. K 5/07 oraz z dnia 16 kwietnia 2009 r., sygn. P 11/08.

Potwierdzeniem wadliwości procesu legislacyjnego jest liczba – 42 – oraz istota poprawek zgłoszonych i uchwalonych w Senacie dnia 24 maja 2019 r. Znaczna ich część nadawała nowe brzmienie uchwalonym przez Sejm przepisom. Nie były one jednak w stanie wyeliminować większości wad, błędów, luk oraz nieścisłości w uchwalonej ustawie, a przede wszystkim konwalidować naruszenia procedury ustawodawczej przez Sejm. Wspomnianych braków lub wątpliwości interpretacyjnych można było

uniknąć, gdyby zostały przeprowadzone szerokie konsultacje publiczne projektowanej ustawy.

Zasadnicze wątpliwości z punktu widzenia zgodności z Konstytucją RP budzi również uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 24 maja 2019 r. wprowadzająca do ustawy tzw. poprawki. Z uwagi na rolę Senatu w procesie legislacyjnym, poprawki Senatu nie mogą wykraczać swoją treścią poza przedmiot ustawy uchwalonej przez Sejm. O tym zagadnieniu orzekał Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z 23 listopada 1993 r., sygn. K 5/93 oraz szeregu wyrokach z: 23 lutego 1999 r., sygn. K 25/98, 19 czerwca 2002 r., sygn. K 11/02, 24 czerwca 2002 r., sygn. K 14/02, 20 lipca 2006 r., sygn. K 40/05, 22 maja 2007 r., sygn. K 42/05, 4 listopada 2009 r., sygn. Kp 1/08, 20 lipca 2011 r., sygn. K 9/11. W szczególności Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że w wypadku rozpatrywania przez Senat ustaw nowelizujących obowiązujące akty prawne „niezbędne jest, by Senat ograniczał się do wnoszenia poprawek tylko do ustawy nowelizującej, tj. do tekstu, który został mu przekazany do rozpatrzenia. Wyjście poza ten tekst nie może być uznane za poprawkę do ustawy” (orzeczenie TK z dnia 23 listopada 1993 r., sygn. K 5/93). Z uwagi na powyższe, co najmniej kilkanaście poprawek Senatu (w tym np. nr 26, 31, 32, 33, 34, 35) jest niezgodnych z art. 118 ust. 1, art. 119 ust. 1 i art. 121 ust. 2 w związku z art. 2 i art. 7 Konstytucji RP. Jak przy tym wynika z wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 20 lipca 2006 r., sygn. K 40/05, uchybień tych nie konwaliduje fakt, że dane poprawki Senatu nie zostały odrzucone przez Sejm.

W konsekwencji istnieją silne racje za uznaniem, że cała ustawa z dnia 13 czerwca 2019 r., ze względu na rażące naruszenie trybu jej uchwalenia przez Sejm, jest niezgodna z art. 112 i art. 119 ust. 1 w związku z art. 2 i art. 7 Konstytucji RP, a dodatkowo część poprawek Senatu, ze względu na wyjście poza zakres ustawy uchwalonej przez Sejm, jest niezgodna

z art. 118 ust. 1, art. 119 ust. 1 i art. 121 ust. 2 w związku z art. 2 i art. 7 Konstytucji RP.

2. Uznanie całej ustawy za niezgodną z Konstytucją RP doprowadzi do daleko idących konsekwencji na gruncie polskiego prawa karnego. Usunięcie z porządku prawnego przepisów zmienionych ustawą z dnia 13 czerwca 2019 r. nie spowoduje bowiem powrotu do poprzednio obowiązujących regulacji prawnych, ale może skutkować powstaniem luki prawnej, czyli całkowitym brakiem stosownych regulacji prawnych. Konsekwencją tego stanu rzeczy mogą być istotne trudności w pociągnięciu do odpowiedzialności karnej sprawców wielu przestępstw, zaś w najgorszej sytuacji – w razie uznania niekonstytucyjności całej ustawy nowelizującej – pojawi się realne ryzyko depenalizacji wielu poważnych przestępstw, konieczności zwolnienia z zakładów karnych osób skazanych lub umorzenia toczących się postępowań karnych.

Nawet jeszcze przed ewentualnym stwierdzeniem naruszenia trybu ustawodawczego, kwestia ta będzie podnoszona w postępowaniach prowadzonych na gruncie znowelizowanego kodeksu. Z uwagi na obszerność tych zmian, dotyczyć to może trudnej do przewidzenia liczby spraw, także w fazie wykonywania kary. Trudno także wyobrazić sobie w tej sytuacji sąd, który w poważnej sprawie karnej ryzykowałby wydanie orzeczenia na podstawie ustawy przyjętej w niekonstytucyjnym trybie. W dalszym ciągu w sądownictwie świeże jest doświadczenie chaosu, jaki spowodowany został naruszeniem trybu stanowienia prawa w zakresie ustawy dotyczącej gier hazardowych, gdy niedochowanie standardu wyznaczonego przez regulacje Unii Europejskiej. Wcześniej podobne komplikacje wystąpiły po stwierdzeniu przez Trybunał Konstytucyjny naruszenia trybu ustawodawczego przy nowelizacji wprowadzającej modyfikację kary za kwalifikowany typ zabójstwa z art. 148 k.k. W efekcie

doszło do konieczności łagodzenia niektórych orzeczonych kar za zabójstwo oraz wznowienia postępowań karnych.

Należy mieć na uwadze, że sam okres oczekiwania na rozstrzygnięcie wątpliwości co do zgodności trybu przyjęcia nowelizacji ze standardami konstytucyjnymi oznacza konieczność zawieszenia toczącego się postępowania na dłuższy czas, co może doprowadzić do przedawnienia karalności przestępstw. Przedstawienie w tym zakresie pytań prawnych przez sądy powszechne, czy to z urzędu, czy to na wniosek stron, jest bardzo prawdopodobne, co z uwagi na zakres zmian może prowadzić do paraliżu wielu postępowań karnych.

3. Nowe regulacje art. 77 § 3 i 4 k.k. wprowadzają możliwość orzeczenia zakazu warunkowego przedterminowego zwolnienia w przypadku skazania na karę dożywotniego pozbawienia wolności w sytuacjach opisanych w tych przepisach. Znowelizowany art. 77 § 3 k.k. stanowi: „Wymierzając karę dożywotniego pozbawienia wolności sprawcy za czyn popełniony przez niego po prawomocnym skazaniu za inne przestępstwo na karę dożywotniego pozbawienia wolności albo karę pozbawienia wolności na czas nie krótszy niż 20 lat, sąd może orzec zakaz warunkowego zwolnienia”. Stworzono tu swoisty rodzaj recydywy, której skutkiem ma być możliwość orzeczenia w wyroku skazującym na karę dożywotniego pozbawienia wolności zakazu warunkowego przedterminowego zwolnienia. Taki sam zakaz – ale uzasadniony wydawaną w czasie orzekania negatywną prognozą kryminologiczną – może zostać wydany przez sąd na podstawie art. 77 § 4 k.k., zgodnie z którym: „Wymierzając karę dożywotniego pozbawienia wolności sąd może orzec zakaz warunkowego zwolnienia sprawcy, jeżeli charakter i okoliczności czynu oraz właściwości osobiste sprawcy wskazują, iż jego pozostawanie na wolności spowoduje trwale niebezpieczeństwo dla życia, zdrowia, wolności lub wolności seksualnej innych osób”.

Przytoczonym powyżej regulacjom można postawić szereg bardzo poważnych zarzutów. Przepisy te w sposób jednoznaczny naruszają zakaz stosowania tortur oraz niehumanitarnego i niehumanitarnego traktowania, wynikający z art. 3 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, jak również z art. 40 i art. 41 ust. 4 Konstytucji RP. Zdaniem ETPC osoba skazana na karę dożywotniego pozbawienia wolności musi mieć rzeczywistą możliwość resocjalizacji, musi wiedzieć, jakie warunki powinna spełnić, aby móc ubiegać się o warunkowe przedterminowe zwolnienie, w przeciwnym razie skazanie na taką karę byłoby nie do pogodzenia z zasadą godności człowieka. Takiej możliwości nie daje – wspomiana niekiedy przez projektodawców - regulacja, która dopuszcza możliwość redukcji kary dożywotniego pozbawienia wolności poprzez skierowanie przez skazanego wniosku do Prezydenta o zastosowanie prawa łaski. Jest to teza, która jest wyrażana przede wszystkim w orzecznictwie ETPC, zdaniem którego w takim przypadku w dalszym ciągu mamy do czynienia z naruszeniem zakazu stosowania tortur.

Powyższe tezy znajdują potwierdzenie w wielu wyrokach ETPC: z dnia 12 lutego 2008 r. w sprawie Kafkaris przeciwko Cyprowi, skarga nr 21906/04; z dnia 10 kwietnia 2012 r. w sprawie Babar Ahmad i inni przeciwko Wielkiej Brytanii, skargi nr 24027/07, 11949/08, 36742/08, 66911/09 i 67354/09; z dnia 9 lipca 2013 r. w sprawie Vinter i inni przeciwko Wielkiej Brytanii, skargi nr 66069/09, 130/10 i 3896/10; z dnia 20 maja 2014 r. w sprawie L. Magyar przeciwko Węgrom, skarga nr 73593/10; z dnia 8 lipca 2014 r. w sprawie Hakakchiev i Tolumov przeciwko Bułgarii, skarga nr 15018/11 i 61199/12; z dnia 26 kwietnia 2016 r. w sprawie Murray przeciwko Holandii, skarga nr 10511/10; z dnia 12 marca 2019 r. w sprawie Petukhov przeciwko Ukrainie [nr 2], skarga nr 41216/13; z dnia 13 czerwca 2019 r. w sprawie Marcello Viola przeciwko Włochom [nr 2], skarga nr 77633/16. Zastosowanie przez sąd nowych art. 77 § 3 i 4 k.k. może zatem



prowadzić do stwierdzenia przez ETPC naruszenia przez Polskę art. 3 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka w sprawach tych osób, w stosunku do których przepisy te były podstawą orzeczenia kary bezwzględnego dożywotniego pozbawienia wolności, co może również skutkować zasądzeniem tej grupie skazanych odszkodowań lub zadośćuczynień od Skarbu Państwa z tytułu naruszenia praw człowieka.

Ta jednoznaczna sprzeczność wskazanych przepisów Kodeksu karnego z art. 3 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka zagraża współpracy polskich organów wymiaru sprawiedliwości z odpowiednimi organami unijnymi w sprawach najpoważniejszych przestępstw. Regulacje prawne państw Unii Europejskiej zasadniczo np. odmawiają wykonania ENA, jeżeli istnieje możliwość wymierzenia za przestępstwo, którego dotyczy ENA, kary okrutnej, czy też zachodzi uzasadniona obawa, że w państwie może dojść do naruszenia wolności i praw osoby wydanej.

Należy mieć ponadto na uwadze, że wielce prawdopodobne stwierdzenie niekonstytucyjności oraz naruszenia EKPC przez nowy art. 77 § 3 i 4 k.k., doprowadzi do uchylecia tego przepisu oraz wyeliminowania konsekwencji jego zastosowania, co będzie oznaczać, że w przypadku najgroźniejszych przestępców znajdą zastosowanie łagodniejsze warunki orzeczenia o warunkowym zwolnieniu z odbycia reszty kary, niż te orzekane przy zastosowaniu art. 77 § 2 k.k. Aktualnie sąd na podstawie wspomnianego przepisu może wyznaczyć surowsze ograniczenie do skorzystania przez skazanego z warunkowego zwolnienia niż przewidziane w art. 78 k.k. (np. nie po odbyciu 35 lat, jak stanowi art. 78 § 3 k.k., a po upływie 40 lat). Uznanie art. 77 § 3 i 4 k.k. za sprzeczne z art. 3 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i art. 40 oraz art. 41 ust. 4 Konstytucji będzie oznaczać, że przepis ten nie obowiązuje, a sprawcy skazani na karę dożywotniego pozbawienia wolności będą mogli być warunkowo zwolnieni na zasadach

określonych w art. 78 § 3 k.k. (nie ma możliwości na tym etapie zastosowania wspomnianego powyżej art. 77 § 2 k.k.).

Jednocześnie należy dodać, że ustawa z dnia 13 czerwca 2019 r. jest kolejną zmianą w prawie karnym, która budzi zasadnicze wątpliwości z perspektywy zobowiązań konwencyjnych Polski, co może niekorzystnie wpłynąć na standard ochrony praw człowieka w naszym kraju.

4. Wejście w życie ustawy generuje realne ryzyko złagodzenia kar orzekanych jako kara łączna za najpoważniejsze przestępstwa. Zgodnie z art. 19 ustawy nowelizującej, prawomocnie orzeczona kara 25 lat pozbawienia wolności z mocy ustawy staje się terminową karą pozbawienia wolności w wymiarze 25 lat. Jeżeli następnie dojdzie do wydania wyroku łącznego, który obejmie jeszcze jakieś inne kary pozbawienia wolności, orzeczone prawomocnie przed wejściem w życie nowelizacji, to wyrok łączny będzie wydany na podstawie dotychczas obowiązujących regulacji dotyczących orzekania łącznej kary pozbawienia wolności (art. 21 ust. 1 ustawy nowelizującej) według zasad łączenia terminowych kar pozbawienia wolności. W sposób konieczny doprowadza to do połączenia wszystkich terminowych kar pozbawienia wolności orzeczonych wobec sprawcy (a więc 25 lat oraz innych krótszych kar pozbawienia wolności).

Ten sam mechanizm dotyczyć będzie sytuacji, gdy po nowelizacji zajdzie potrzeba wydania wyroku łącznego co do dwóch kar 25 lat pozbawienia wolności. Także w takim przypadku konsekwencją przepisu art. 19 w związku z art. 21 ust. 1 ustawy nowelizującej będzie redukcja wysokości kary łącznej do 25 lat pozbawienia wolności, bowiem z uwagi na przekształcenie z mocy ustawy kary 25 lat pozbawienia wolności w terminową karę pozbawienia wolności, muszą do niej mieć zastosowanie regulacje dotyczące łączenia terminowych kar pozbawienia wolności. Podobnie będzie w przypadku, gdy do orzeczenia kar 25 lat pozbawienia wolności dojdzie już po wejściu w życie nowelizacji (art. 19 ustawy

nowelizującej). Wówczas, jeżeli sprawca miał wcześniej już orzeczoną terminową karę pozbawienia wolności, sąd, wydając wyrok łączny, będzie musiał na zasadzie art. 4 § 1 k.k. zastosować ustawę względniejszą dla sprawcy w zakresie kary łącznej (przypadku takiego nie obejmuje art. 21 ust. 2 ustawy nowelizującej, gdyż jedna z kar została prawomocnie orzeczona przed wejściem w życie ustawy nowelizującej). Na pewno względniejszą będzie ustawa w brzmieniu sprzed nowelizacji, która w stosunku do terminowych kar pozbawienia wolności (a taką stanie się z mocy art. 19 ustawy nowelizującej kara 25 lat pozbawienia wolności) wyznaczała w takim wypadku bezwzględną granicę 15 lat pozbawienia wolności, jeżeli choć jedno z przestępstw, którego dotyczyć będzie wyrok łączny, zostało popełnione przed 8 czerwca 2010 r. Ustawa karna obowiązująca do tej daty (tj. przed wejściem w życie art. 86 § 1a k.k.) przewidywała bowiem bez wyjątków tę właśnie granicę 15 lat terminowej kary pozbawienia wolności orzekanej także jako kara łączna. Dojdzie więc do redukcji orzeczonych kar – ze względu na błąd ustawodawcy polegający na braku odpowiednich przepisów przejściowych.

Zmiany wprowadzone do uchwalonej ustawy nie zostały odpowiednio skorelowane z przepisami Kodeksu karnego skarbowego, dotyczącymi kary łącznej. Rozwiązanie to może prowadzić do chaosu w zakresie łączenia kar orzeczonych za przestępstwa powszechne i karnoskarbowe. Możliwa jest bowiem taka interpretacja przepisów Kodeksu karnego i Kodeksu karnego skarbowego, zgodnie z którą w razie wymierzenia kary jednostkowej w wymiarze 30 lat za przestępstwo powszechne oraz roku pozbawienia wolności za przestępstwo skarbowe, trzeba będzie wymierzyć sprawcy karę łączną 15 lat pozbawienia wolności. Wynika to z brzmienia art. 39 § 2 k.k.s., który stanowi, że w razie skazania za zbiegające się przestępstwo skarbowe i przestępstwo określone w innej ustawie karnej, sąd wymierza karę łączną na zasadach określonych w Kodeksie karnym skarbowym. Z kolei Kodeks

karny skarbowy przewiduje możliwość wymierzenia kar pozbawienia wolności maksymalnie do 15 lat (art. 39 § 1 k.k.s.).

Należy ponadto podkreślić, że kolejna nowelizacja przepisów w obrębie rozdziału IX Kodeksu karnego może spowodować czasowy chaos w praktyce wymiaru sprawiedliwości. Jej wejście w życie postawi sądy przed koniecznością wymierzenia kary łącznej po uprzednim dokonaniu analizy co najmniej trzech stanów prawnych i przy uwzględnieniu treści dwóch wyroków Trybunału Konstytucyjnego: z 18 kwietnia 2019 r. (sygn. K 14/17) oraz z 11 czerwca 2019 r. (sygn. P 20/17).

5. Artykuł 21 ust. 2 ustawy z dnia 13 czerwca 2019 r. nakazuje stosować przepisy dotyczące orzekania kary łącznej retroaktywnie do czynów popełnionych pod rządami dawnego prawa również wtedy, gdyby ustawa poprzednio obowiązująca była względniejsza dla sprawcy. Rozwiązanie takie jest ewidentnie sprzeczne z art. 7 ust. 1 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka oraz utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego. Konsekwencją przywołanej regulacji jest np. to, że sprawcy może zostać wymierzona kara łączna w wysokości do 30 lat pozbawienia wolności, mimo że w czasie popełnienia poszczególnych przestępstw, za które wymierzono kary jednostkowe, sprawcy można było wymierzyć co najwyżej karę łączną do 20 lat pozbawienia wolności.

Przepis art. 21 ustawy nowelizującej może budzić również uzasadnione wątpliwości z punktu widzenia konstytucyjnej zasady równości wobec prawa. Regulacja ta dotyczy bowiem wymierzania kary łącznej w procedurze wyroku łącznego (odnosi się wyłącznie do „prawomocnych” kar). W efekcie w sytuacji, w której kara łączna orzekana jest w wyroku skazującym, znajdzie zastosowanie art. 4 § 1 k.k., jeżeli zaś będzie ona orzekana w procedurze wyroku łącznego, zasada stosowania ustawy względniejszej będzie wyłączona. Rozwiązanie to prowadzi do destabilizacji systemu orzekania kary łącznej i bezzasadnie różnicuje sytuację sprawców,

których sprawy zostały rozpoznane w jednym postępowaniu, oraz tych, wobec których orzeczono kary w ramach różnych postępowań.

6. Wejście w życie ustawy z dnia 13 czerwca 2019 r. doprowadzi do niepożądanych konsekwencji wynikających z modyfikacji właściwości rzeczowej sądów powszechnych. Ryzyko w tym zakresie sprowadza się do konieczności prowadzenia części spraw karnych od początku, co może powodować upływ terminu przedawnienia karalności przestępstw objętych danym postępowaniem (w tym przestępstw zagrożonych surowymi karami). Wynika to z faktu, że w uchwalonej ustawie doszło do zmiany wysokości sankcji karnych za wiele dotychczasowych przestępstw oraz do wprowadzenia nowych typów czynów zabronionych, w tym wydzielania z dotychczasowych typów czynów zabronionych, nowych typów o zmodyfikowanych znamionach. Nie dostosowano jednak tych zmian do przepisów Kodeksu postępowania karnego, który w regulacji dotyczącej właściwości sądów (art. 25 k.p.k.) posługuje się kryterium artykułowego odesłania do przepisów kodeksu karnego oraz kryterium charakteru przestępstwa (zbrodnie). Z uwagi na brak jednoznacznych przepisów intertemporalnych, w wielu sprawach może dojść do przekazania sądom okręgowym spraw toczących się dotychczas przed sądami rejonowymi – dotyczy to łapownictwa gospodarczego (art. 296a § 1 k.k.), oszustwa kredytowego (art. 297 § 1 i 2 k.k.), oszustwa ubezpieczeniowego (art. 298 § 1 k.k.), nierzetelnego prowadzenia dokumentacji działalności gospodarczej (art. 303 § 1 k.k.), o ile przestępstwa te dotyczyły mienia o wartości przekraczającej 5.000.000 zł., a także przestępstwa z art. 290 § 1 k.k., jeżeli odnosiło się do mienia znacznej wartości. Dotyczy to także wszystkich tych przestępstw, które na mocy nowelizacji przekształcono z występków w zbrodnie, co dotyczy w szczególności przestępstw przeciwko wolności seksualnej.

Mając na względzie treść art. 439 § 1 k.p.k., zgodnie z którym orzeczenie przez sąd niższego rzędu w sprawie należącej do właściwości sądu wyższego rzędu, stanowi tzw. bezwzględną przesłankę uchylenia takiego orzeczenia, można się spodziewać przekazywania tego typu spraw do sądów okręgowych, z uwagi na brak odpowiednich przepisów przejściowych dotyczących tej kwestii. W sądach okręgowych sprawy te będą się toczyć od początku. Trudno oszacować, w ilu tego typu poważnych sprawach może wystąpić z tego powodu zagrożenie przedawnienia karalności.

7. Wejście w życie ustawy z dnia 13 czerwca 2019 r. doprowadzi do zaostrzenia sankcji za bardzo wiele czynów zabronionych o niskiej społecznej szkodliwości oraz czynów nieumyślnych. Wynika to m.in. ze znowelizowania art. 37a k.k., który nie ma już wyznaczać dolnej granicy ustawowego zagrożenia za typy czynów zabronionych zagrożonych w przepisach części szczególnej Kodeksu karnego karą pozbawienia wolności do lat 8, ale stanowić instytucję sądowego wymiaru kary. Ustawa nie zawiera systemowych rozwiązań dotyczących surowszych sankcji, co generuje ryzyko wielu niespójności i częstych kolejnych nowelizacji ustawy karnej. Nie przewiduje również spójnej wizji systemu penitencjarnego i organizacji odbywania kary w zakładach karnych, do których po wejściu w życie ustawy trafić może w krótkim czasie zasadniczo większa liczba skazanych.

Zasadniczą zmianą dotychczasowego modelu wymiaru kary jest rezygnacja z dyrektywy prewencji indywidualnej, związanej z wychowawczymi celami kary kryminalnej (art. 53 k.k.). Zgodnie z uchwaloną ustawą kara ma pełnić rolę ogólnoprewencyjną, odstrasżającą i izolacyjną, zakładając wykluczanie sprawców wielu czynów o niskiej szkodliwości społecznej ze społeczeństwa bez względu na osiągnięcie celu wychowawczego w stosunku do skazanego. Godzi to w konstytucyjną zasadę poszanowania godności człowieka

(art. 30 Konstytucji RP). Wątpliwości budzi również ograniczenie kompetencji sądów w zakresie wymiaru sprawiedliwości (art. 60 § 3 k.k.).

**8.** Nie są znane nawet szacunkowe koszty wejścia w życie niniejszej ustawy. Projektodawcy nie zamieścili jakichkolwiek wyliczeń w obowiązkowej OSR. Na ten mankament projektu zwrócił uwagę Minister Finansów już w opinii z dnia 19 kwietnia 2019 r. (PR2.021.82.2019.MAP). Taka analiza na etapie prac legislacyjnych w Radzie Ministrów nie powstała, a na etapie prac parlamentarnych nie była nigdy przedmiotem dyskusji. Zgodnie z informacjami przedstawionymi przez Służbę Więzienną (dane za maj 2019 r.): koszt utrzymania jednego osadzonego w 2018 r. to 3518 zł miesięcznie, czyli 42.219 zł rocznie; średnia liczba osadzonych w 2018 r. to 74.077 osób; w 2017 r. skazano 241.436 osób, w tym 84.721 na karę grzywny, 53.854 na karę ograniczenia wolności, 99.346 na karę pozbawienia wolności (w tym 44.527 bez warunkowego zawieszenia jej wykonania); na dzień 17 czerwca 2019 r. zaludnienie zakładów karnych wynosiło 93,8% (ok. 5200 wolnych miejsc); na dzień 31 maja 2019 r. odnotowano w jednostkach penitencjarnych 53.928 wyroki, w których sąd wyznaczył termin stawienia się do odbycia kary. Dotyczyły one 43.783 osób; z liczby tej 38.233 osób nie stawiało się do odbycia kary pomimo upływu terminu. Liczba takich osób się zwiększa.

Skoro celem ustawy jest radykalne zaostrzenie kar za wszystkie przestępstwa (także te mniej poważne przez utrudnienie orzekania za nie kar wolnościowych – art. 37a k.k. w nowym brzmieniu), to nastąpić musi znaczący wzrost skazań na bezwzględną karę pozbawienia wolności. Konsekwencją tego będzie brak możliwości lokalowych polskich więzień na przyjęcie dodatkowej grupy osadzonych. Nie ma obecnie fizycznie miejsc nawet dla osób już skazanych na podstawie aktualnego Kodeksu karnego. Ponadto w 2018 r. zamknięto część zakładów karnych i aresztów śledczych, co spowodowało zmniejszenie ilości miejsc dla osadzonych. Przez okres

2 lat (grudzień 2016 – grudzień 2018) liczba miejsc zmniejszyła się o ponad 3 tysiące. Warto przypomnieć, że wskaźnik prizonizacji w Polsce jest jednym z najwyższych w Europie. Badania porównawcze prowadzone przez Radę Europy (SPACE I 2018) za 2018 r. wskazują na podstawie danych z Polski – 194,4 osadzonych na 100.000 mieszkańców, gdy mediana europejska to jedynie 102,5 osadzonych. Charakterystyczne jest za to, iż podobną lub większą ilość osadzonych w stosunku do populacji mają co do zasady kraje dawnego bloku sowieckiego (m.in. Mołdawia, Azerbejdżan, Gruzja, Federacja Rosyjska, Litwa, Łotwa i zapewne Białoruś, co do której Rada Europy nie dysponuje aktualnymi danymi, lecz z informacji MSW tego kraju wynika wskaźnik 343) oraz Turcja (ostatnie dane za 2016 r.). Tak wysoki wskaźnik jest trudny do wytłumaczenia specyfiką przestępczości lub jej nadzwyczajną intensywnością w Polsce. Zestawienie z danymi z krajów Europy Zachodniej pozwala na konkluzję, że już aktualny system jest w skali europejskiej niezwykle punitwny.

9. Szczegółowe analizy dotyczące rozlicznych sprzeczności, luk i niekonsekwencji uchwalonej ustawy, których nie usunięto w trakcie prac legislacyjnych pomimo kilkudziesięciu poprawek Senatu, zostały szerzej omówione w ponad 20 opiniach prawnych zamieszczonych na stronie internetowej Rzecznika Praw Obywatelskich:

<https://www.rpo.gov.pl/pl/content/zmiany-w-prawie-karnym-2019-opinie-ekspertow-i-RPO>.