



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
X kadencja
Prezes Rady Ministrów
DSP.WPP.0640.168.2025

Warszawa, 6 maja 2026 r.

Pan
Włodzimierz Czarzasty
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Marszałku,

przekazuję przyjęte przez **Radę Ministrów stanowisko** wobec poselskiego projektu ustawy

- o zmianie ustawy - Kodeks karny (druk nr 2081).

Jednocześnie informuję, że Rada Ministrów upoważniła Ministra Sprawiedliwości do prezentowania stanowiska Rządu w tej sprawie w toku prac parlamentarnych.

Z wyrazami szacunku

Donald Tusk

/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/

Tłoczono z polecenia Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej



STANOWISKO RZĄDU

do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny (druk nr 2081)

I. Istota projektu

Projekt zakłada wprowadzenie do Kodeksu karnego kolejnego § do art. 264 wobec sprawców czynów zabronionych w § 3 i 4, którzy popełnili je w celu osiągnięcia korzyści majątkowej. Głównym *ratio legis* proponowanych zmian jest eliminacja ekonomicznej opłacalności procederu organizowania nielegalnego przekraczania granicy Rzeczypospolitej Polskiej, co ma stanowić bezpośrednią odpowiedź na masową skalę tego zjawiska i zagrożenie dla porządku publicznego.

Projektowana regulacja ma wejść w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

W uzasadnieniu projektu wskazano, że wprowadzenie zaostżenia sankcji za przestępstwa określone w art. 264 § 3 i 4 k.k. wzmocni oddziaływanie normy penalizującej te przestępstwa w zakresie prewencji ogólnej i indywidualnej oraz uprawdopodobni model odpowiedzialności karnej za popełnienie tych czynów do przyjętego w innych krajach UE dotkniętych poważnym zagrożeniem porządku publicznego w związku z działalnością szlaków nielegalnej imigracji. Jak wskazano istotą projektowanej nowelizacji jest wprowadzenie kwalifikowanej postaci przestępstw z art. 264 § 3 i 4 k.k., polegającej na organizowaniu innym nielegalnego przekroczenia granicy w celu osiągnięcia korzyści majątkowej, zagrożonej dodatkowo wysoką, określoną kwotowo grzywną oraz przepadkiem rzeczy służących do popełnienia przestępstwa, w tym przepadkiem pojazdu mechanicznego w surowym reżimie art. 44b k.k.

II. Uwagi

1. W toku oceny merytorycznej projektowanych w poselskim projekcie rozwiązań należy uznać, że choć diagnoza projektodawcy dotycząca zagrożeń związanych z presją migracyjną (zwłaszcza na wschodnim odcinku granicy RP) oraz aktywnością grup przestępczych czerpiących zyski z logistycznego wspierania nielegalnego przekraczania granic jest trafna, a dążenie do surowego penalizowania tego procederu w pełni uzasadnione interesem bezpieczeństwa państwa, o tyle przyjęta technika zmierzająca do realizacji tych postulatów pozostaje wadliwa pod względem systemowym i merytorycznym.

2. Zasadniczo należy wskazać, że o ile przesłanki uzasadniające ideę twórców projektowanej nowelizacji w związku z zagrożeniami wynikającymi z napływem nielegalnych emigrantów (zwłaszcza zza wschodniej granicy RP), jak i ujawnionym zjawiskiem funkcjonowania grup przestępczych trudniących się odpłatną pomocą w przekraczaniu granic RP, ukrywaniem, transportem obcokrajowców bezprawnie znajdujących się na terenie RP - aby procederowi temu przeciwdziałać sposób surowy i skuteczny, nie można

uznać za niesłuszne, o tyle zaproponowany sposób osiągnięcia celu poprzez zaproponowaną nowelizację jest niewłaściwy.

3. W zakresie obligatoryjności kary grzywny w jednej ustalonej wysokości, należy wskazać, że rozwiązanie tego rodzaju stanowi przykład sankcji bezwzględnie oznaczonej, co sprowadza się do automatyzmu stosowania prawa i pozbawia sąd konstytucyjnej kompetencji do wymierzania sprawiedliwości. Obligatoryjna, z góry określona i stała kwota grzywny wyklucza ocenę sądu podczas wymierzania kary, rola sądu sprowadza się wyłącznie do wykonania woli ustawodawcy.

Ustosunkowując się do projektowanej treści art. 264 § 5 k.k., wprowadzająca obligatoryjną grzywnę w sztywno określonej kwocie 100 000 zł, stanowi rażące naruszenie autonomii orzeczniczej sądów oraz fundamentalnych zasad sędziowskiego wymiaru kary, co stoi w sprzeczności z art. 175 ust. 1 Konstytucji RP. Przyjęcie konstrukcji sankcji bezwzględnie oznaczonej jest obarczane następującymi wadami prawnymi. Wprowadzenie kwotowej, jednolitej grzywny stoi w całkowitej sprzeczności z utrwalonym w polskim systemie karnym modelem stawek dziennych (art. 33 k.k.). Mechanizm ten służy indywidualizacji kary poprzez oddzielenie oceny bezprawia czynu od sytuacji materialnej sprawcy. Ustawowe narzucenie stałej kwoty uniemożliwia sądowi miarkowanie dolegliwości ekonomicznej kary, co czyni ją instrumentem nieelastycznym i niespójnym z częścią ogólną Kodeksu karnego. Określenie kary grzywny w stałej wysokości ogranicza w sposób istotny władzę sądowniczą, a to – najogólniej rzecz ujmując – pozbawia sąd działania w granicach uznaniowości poprzez określenie bezalternatywnej sankcji, a co pozostaje niezgodne również z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP. Nałożenie obligatoryjnego obowiązku orzekania kary grzywny i to w określonej wysokości powoduje, że sąd nie ma zagwarantowanej swobody orzekania w zakresie sankcji bezwzględnie określonej. Podkreślić także należy, że wymierzana w postępowaniu karnym kara winna spełniać wymogi i zasady wymiaru kary określone w art. 53 k.k. oraz art. 55 k.k. Natomiast projektowany art. 264 § 5 k.k. nie spełnia wymogów zasady swobodnego uznania sądu w granicach ustawy, co do rodzaju i rozmiaru sankcji karnej (art. 53 § 1 k.k. *in principio*) oraz zakazu wymierzania sankcji karnej przekraczającej stopniem swojej dolegliwości przypisany sprawcy stopień winy (art. 53 § 1 k.k. *in principio*), jak i zasady indywidualizacji sankcji karnej (art. 55 k.k.). Trafny wymiar sankcji karnej może nastąpić tylko wówczas, gdy ustawodawca pozostawia sądowi taką możliwość wyboru. Sięganie bowiem po środki prawnokarne wymaga wnikliwego i starannego doboru w określonym stanie faktycznym i prawnym konkretnej sprawy.

4. Propozycja ujęta w poselskim projekcie ustawy ignoruje systemową konstrukcję kary grzywny opartą na systemie stawek dziennych. Zgodnie z art. 33 § 3 k.k., ustawodawca nakłada na sąd obowiązek dostosowania wysokości stawki do warunków osobistych, rodzinnych, stosunków majątkowych i możliwości zarobkowych sprawcy. Wprowadzenie sztywnej kwoty 100 000 zł czyni tę normę bezprzedmiotową, uniemożliwiając realną indywidualizację dolegliwości ekonomicznej. Prowadzi to do sytuacji, w której ta sama

sankcja dotknie sprawcę o znacznym majątku, jak i osobę w trudnej sytuacji materialnej, co stoi w sprzeczności z zasadą równości wobec prawa i indywidualizacji sankcji (art. 55 k.k.).

5. Rezygnacja z mechanizmu widełkowego na rzecz kwoty stałej sprowadza rolę sądu do funkcji czysto technicznej, pozbawiając go kompetencji do wnikliwego i starannego doboru środków prawnokarnych adekwatnych do konkretnego stanu faktycznego. Trafny wymiar kary jest możliwy wyłącznie w warunkach elastyczności ustawowej, która pozwala organowi orzekającemu na realizację celów zapobiegawczych i wychowawczych kary w sposób zrationalizowany, a nie automatyczny.

6. W toku analizy należy wskazać zbędność projektowanej regulacji w kontekście obowiązujących już instrumentów penalnych. Aktualny stan prawny w pełni zabezpiecza możliwość surowego karania finansowego sprawców przestępstw z art. 264 § 3 i 4 k.k., jeżeli sprawca dopuścił się czynu w celu osiągnięcia korzyści majątkowej lub gdy korzyść majątkową osiągnął. Zgodnie bowiem z art. 33 § 2 k.k., sąd jest już uprawniony do wymierzenia grzywny obok kary pozbawienia wolności w każdym przypadku, gdy sprawca dopuścił się czynu w celu osiągnięcia korzyści majątkowej lub taką korzyść faktycznie uzyskał. Sąd może zatem orzec grzywnę w postulowanej wysokości przewidzianej w projekcie,

a nawet wyższą, gdyż przepisy k.k. przewidują przedział stawek od 10 do 540, zaś stawka dzienna nie może być niższa niż 10 zł, a może sięgać kwoty 2000 zł. Wynika z tego, że maksymalna kwota grzywny jaka może być wymierzona wynosi 540 stawek po 2000 zł każda, co daje aktualnie kwotę maksymalną 1.080.000 zł (milion osiemdziesiąt tysięcy złotych).

7. Ponadto należy podkreślić, że w chwili obecnej istnieje przepis art. 44 § 2 k.k., zgodnie z którym sąd może orzec, a wypadkach wskazanych w ustawie orzeka, przepadek przedmiotów, które służyły lub były przeznaczone do popełnienia przestępstwa. W szczególności dotyczy to przedmiotów, które służyły do popełnienia przestępstwa, czyli *in concreto* posłużono się nimi do popełnienia przestępstwa. W aktualnym stanie prawnym, na zasadzie analogii do mechanizmu przewidzianego w art. 33 § 2 k.k. dotyczącego grzywny orzekanej obok kary pozbawienia wolności, sądy dysponują już rozwiązaniem pozwalającym na stosowanie dotkliwych środków o charakterze majątkowym wobec sprawców przestępstw z art. 264 k.k. Na podstawie art. 44 § 2 k.k. sąd jest uprawniony do orzeczenia przepadku przedmiotów, które służyły lub były przeznaczone do popełnienia przestępstwa – co w praktyce orzeczniczej obejmuje również pojazdy mechaniczne wykorzystywane do transportu nielegalnych migrantów.

8. Należy zwrócić szczególną uwagę na fakt, iż dnia 29 stycznia 2026 r. weszła w życie nowelizacja art. 44b k.k. Implementacja projektowanych zmian w proponowanym kształcie, bez uwzględnienia nowej treści tego przepisu, doprowadzi do niespójności systemowej. Propozycja ta jako niedostosowana do istniejącego stanu prawnego, spowoduje poważne wątpliwości interpretacyjne.

9. W powyższym zakresie prowadzone są aktualnie prace nad zmianą i dodaniem przepisów mających na celu eliminację zagrożeń wynikających z napływu nielegalnych emigrantów, jak i zjawiskiem funkcjonowania grup przestępczych trudniących się odpłatną pomocą w przekraczaniu granic RP, ukrywaniem, transportem obcokrajowców bezprawnie znajdujących się na terenie RP - aby procederowi temu przeciwdziałać w sposób skuteczny.

10. W szczególności należy wskazać na propozycję dodania kolejnych przepisów art. 264 k.k. penalizujących organizowanie innym osobom przekraczania wbrew przepisom granicy Rzeczypospolitej Polskiej w celu osiągnięcia korzyści majątkowej lub gdy sprawca korzyść majątkową osiągnie z zagrożeniem karą od roku do lat 10 pozbawienia wolności. Przy czym, jeżeli sprawca dopuści się czynu w celu osiągnięcia korzyści majątkowej lub gdy korzyść majątkową osiągnie, obok kary pozbawienia wolności można wymierzyć również wysoką karę grzywny (jak to opisano w punkcie 6) na podstawie art. 33 § 2 k.k.

11. Dodatkowo prace koncepcyjne przewidują wprowadzenie dalszych typów kwalifikowanych przestępstwa art. 264 k.k. w szczególności w przypadku narażenia na niebezpieczeństwo zagrożenia życia lub zdrowia człowieka. W takim przypadku, typ kwalifikowany przestępstwa art. 264 k.k. zagrożony byłby karą pozbawienia wolności od lat 2 do 12. Natomiast, gdy skutkiem takiego działania sprawcy byłaby śmierć człowieka, sankcja karna ustalałaby zagrożenie karą pozbawienia wolności od lat 3 do 20. Wprowadzenie typów kwalifikowanych przestępstwa związanego z organizowaniem nielegalnego przekraczania granicy RP innym osobom wbrew przepisom, a przy tym narażając życie lub zdrowie wielu osób, czy też w przypadku spowodowania śmierci człowieka, spowoduje konieczność wzięcia pod uwagę zwiększonego czy też wysokiego stopnia społecznej szkodliwości czynu oraz potencjalnego zagrożenia dla życia i zdrowia osób albo skutku w postaci śmierci człowieka. Poza tym należy pamiętać, że *ratio legis* proponowanych zmian jest eliminacja ekonomicznej opłacalności procederu organizowania nielegalnego przekraczania granicy Rzeczypospolitej Polskiej, ale też bezpieczeństwo państwa (wzmoczone działania dywersyjne) i porządku publicznego. Zagrożenia karą pozbawienia wolności od lat 2 do 12 oraz od lat 3 do 20 jest w tych sytuacjach całkowicie uzasadnione. Dodatkowo, gdy zważy się na stworzenie nieakceptowalnego zagrożenia i niehumanitarnego położenia osób, w tym dzieci w celu uzyskania korzyści majątkowej, a przy tym naruszenie również bezpieczeństwa państwa polskiego, wprowadzenie typów kwalifikowanych przestępstwa z art. 264 k.k. wydaje się konieczne.

12. Powyższe propozycje zmian uzasadnia również Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 listopada 2023 r. w sprawie ustanowienia norm minimalnych dotyczących zapobiegania i przeciwdziałania ułatwianiu niedozwolonego wjazdu do Unii, tranzytu przez jej terytorium i pobytu na nim oraz zastępująca dyrektywę Rady 2002/90/WE i decyzję ramową Rady 2002/946/WSiSW, w której postuluje się bardziej zharmonizowane kary

uwzględniające wagę popełnionego przestępstwa ze wskazaniem wysokości kar minimalnych.

13. Konkludując, zważywszy na fakt, iż aktualny stan prawny statuuje instrumenty wystarczające do realizacji postulatów wnioskodawców, a także biorąc pod uwagę podniesione zastrzeżenia w przedmiocie naruszenia konstytucyjnej gwarancji prawa do sądu, zasady indywidualizacji kary oraz niespójności systemowej przedłożonych rozwiązań, przedmiotowy poselski projekt ustawy (druk 2081) należy zaopiniować negatywnie. Niezależnie od powyższego wskazać należy, iż Ministerstwo Sprawiedliwości, uznając wagę problematyki zwalczania nielegalnej migracji oraz procederu przerzutu osób, zainicjowało analizę ukierunkowaną na nowelizację art. 264 k.k. w celu intensyfikacji prawnokarnej reakcji na rzeczne zjawiska.