



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
X kadencja

Druk nr 2081

Warszawa, 15 września 2025 r.

Pan

Szymon Hołownia

Marszałek Sejmu

Rzeczypospolitej Polskiej

Na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i na podstawie art. 32 ust. 2 regulaminu Sejmu niżej podpisani posłowie wnoszą projekt ustawy:

- o zmianie ustawy - Kodeks karny.

Do reprezentowania wnioskodawców w pracach nad projektem ustawy upoważniamy pana posła Przemysława Wiplera.

(-) Konrad Berkowicz; (-) Karina Anna Bosak; (-) Krzysztof Bosak; (-) Bronisław Foltyn; (-) Sławomir Mentzen; (-) Krzysztof Mulawa; (-) Bartłomiej Pejo; (-) Grzegorz Płaczek; (-) Michał Połuboczek; (-) Krzysztof Szymański; (-) Krzysztof Tuduj; (-) Witold Tumanowicz; (-) Michał Wawer; (-) Ryszard Wilk; (-) Przemysław Wipler; (-) Andrzej Tomasz Zapałowski.

U S T A W A

z dnia ...

o zmianie ustawy – Kodeks karny

Art. 1. W ustawie z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. z 2025 r. poz. 383) w art. 264 dodaje się § 5 w brzmieniu:

„§ 5. Jeśli sprawca przestępstw określonych w § 3 i 4 działał w celu osiągnięcia korzyści majątkowej, obok kary pozbawienia wolności sąd wymierza grzywnę w wysokości 100 000 zł oraz orzeka przepadek przedmiotów, które służyły lub były przeznaczone do popełnienia przestępstwa. Jeśli do popełnienia przestępstwa użyto pojazdu mechanicznego, sąd orzeka przepadek, o którym mowa w art. 44b.”.

Art. 2. Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

UZASADNIENIE

Przedstawiony projekt wprowadza zaostrenie odpowiedzialności karnej za przestępstwa określone w art. 264 § 3–4 (przemyt ludzi) w przypadku sprawców, którzy popełnili je w celu osiągnięcia korzyści majątkowej. Projektowana regulacja wzmocni oddziaływanie normy penalizującej te przestępstwa w zakresie prewencji ogólnej i indywidualnej oraz upodobni model odpowiedzialności karnej za popełnienie tych czynów do przyjętego w innych krajach Unii Europejskiej dotkniętych poważnym zagrożeniem porządku publicznego w związku z działalnością szlaków nielegalnej imigracji.

Art. 264 § 3 k.k. penalizuje organizowanie innym osobom przekraczania wbrew przepisom granicy Rzeczypospolitej Polskiej, a następujący po nim art. 264 § 4 k.k. penalizuje dodatkowo organizowanie nielegalnego przekraczania innych państw, jeśli obowiązek ścigania takiego czynu wynika z ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską umowy międzynarodowej. Zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą “organizowanie przekraczania granicy” rozumie się szeroko – oznacza nie tylko pomoc w fizycznym pokonaniu granicy, ale obejmuje inne wsparcie, jak np. udzielenie transportu i schronienia, już po jej przejściu, aż do osiągnięcia przez nielegalnie ją przekraczających umówionego celu podróży¹.

Czyny z art. 264 § 3-4 k.k. są zagrożone karą pozbawienia wolności w wymiarze od 6 miesięcy do lat 8; przepisy te nie przewidują kar i środków o charakterze majątkowym. Sąd stosuje je wobec skazanego, kierując się ogólnymi zasadami ich orzekania: orzeka przepadek przedmiotów pochodzących bezpośrednio z przestępstwa oraz może orzec przepadek przedmiotów, które służyły lub były przeznaczone do popełnienia przestępstwa (art. 44 § 1–2 k.k.); jeśli przestępstwo popełniono dla osiągnięcia korzyści majątkowej lub sprawca faktycznie ją z niego osiągnął, sąd może orzec obok kary pozbawienia wolności również karę grzywny (art. 33); poza tym w każdym przypadku sąd może orzec grzywnę w miejsce kary pozbawienia wolności, jeśli ta miałaby być niższa niż rok (art. 37a k.k.). W praktyce orzecniczej sądy rzeczywiście korzystają z tych możliwości, często uznając je za bardziej rzeczywiste i odczuwalne dla sprawców – w typowym przypadku silnie motywowanych perspektywą zdobycia pieniędzy – niż np. kara pozbawienia wolności w zawieszeniu².

W przekonaniu projektodawcy, który w pełni podziela powyższy pogląd, istotną wadą aktualnej regulacji jest po pierwsze to, że orzeczenie kary grzywny i przepadku rzeczy nie jest obowiązkowe. Drugą ważną wadą jest to, że grzywny dla sprawców czynów z art. 264 § 3-4 k.k., które wymierza się w systemie stawek dziennych, mogą być – jeśli określi ustali wielkość stawki dziennej w okolicach kodeksowego minimum – ustalone w wysokości nieproporcjonalnie niskiej w stosunku do spodziewanego zarobku sprawcy. W takim przypadku sprawcy traktują grzywnę jak swego rodzaju podatek od nieostrożności, który choć ogranicza, to jednak nie przekreśla ekonomicznego sensu całego procederu.

Istotą projektowanej nowelizacji jest zatem wprowadzenie kwalifikowanej postaci przestępstw z art. 246 § 3-4 k.k., polegającej na organizowaniu innym nielegalnego przekroczenia granicy w celu osiągnięcia korzyści majątkowej, i zagrożonej dodatkowo wysoką, określoną

¹ wyrok SN z dnia 6 czerwca 2003 r. (III KKN 349/01); wyrok SN z dnia 25 stycznia 2005 r. (WK 23/04).

² K. Laskowska, M. Perkowska, *Przestępstwo nielegalnego przekroczenia polskiej granicy w ujęciu empirycznym* [w:] *Prawo w działaniu. Sprawy karne* 43/2020, s. 26.

kwotowo grzywną oraz przepadkiem rzeczy służących do popełnienia przestępstwa, w tym przepadkiem pojazdu mechanicznego w surowym reżimie art. 44b k.k.

Faktycznym uzasadnieniem dla tych zmian, intensyfikujących odpowiedzialność finansową sprawców i obliczony na odstraszenie, jest utrzymujący się od trzech lat problem wzmożonej aktywności, który przybrał masową skalę.

Stan obecny i skala problemu

W ostatnich latach, zwłaszcza od czasu kryzysu migracyjnego na granicy z Białorusią, który rozpoczął się jesienią 2021 r., skala tego zjawiska dramatycznie wzrosła. Straż Graniczna i policja zatrzymują setki kurierów transportujących osoby, które nielegalnie przekroczyły granicę polsko-białorską w głąb kraju, głównie ku granicy polsko-niemieckiej i polsko-czeskiej; do końca października 2021 r. na Podlasiu ujęto ponad 600 osób za pomoc w nielegalnym przekroczeniu granicy, a do lutego 2025 r. liczby te nadal rosną. W samochodach przemytników podróżują setki migrantów (w 2021 r. z ogólnej liczby ok. 1800 ujawnionych nielegalnych imigrantów, ok. 1000 wykryto w autach kurierów), co obrazuje skalę problemu.

Charakterystyka sprawców wskazuje, że podstawowym motywem działania jest zysk finansowy. Organizacją przerzutu migrantów zajmują się grupy przestępcze, które rekrutują kierowców będących często w trudnej sytuacji materialnej i w wielu przypadkach będących samemu imigrantami – obiecując im znaczną zapłatę za pozornie proste zadanie przewozu osób. Z uzasadnień wyroków skazujących oraz doniesień prasowych można dowiedzieć się, że stawki kurierów wahają się od tysiąca do nawet dziesięciu tysięcy euro za kurs. Perspektywa szybkiego i łatwego zysku sprawia, że mimo ryzyka odpowiedzialności karnej wiele osób decyduje się podjąć to nielegalne zajęcie.

Niestety, obowiązujące sankcje nie zawsze odstraszały potencjalnych sprawców. Sama groźba kary więzienia, choć surowa w maksymalnym wymiarze, w praktyce bywa przez organizatorów nielegalnej imigracji bagatelizowana: zakładają oni, że nie zostaną schwytani, a nawet w razie zatrzymania – że sąd wymierzy im karę w dolnych granicach lub z warunkowym zawieszeniem wykonania. W rezultacie dotychczasowy stan prawny nie zapewnia wystarczającego efektu prewencyjnego w obliczu masowego, ekonomicznie motywowanego procederu organizowania nielegalnej migracji.

Cel i konieczność wprowadzenia zmian

Celem nowelizacji jest znaczące wzmocnienie prewencji szczególnej i ogólnej z jednej strony przez osłabienie ekonomicznej motywacji popełniających przestępstwo z art. 264 § 3 - 4 k.k. z chęci zysku, z drugiej – przez stosowanie środków zdolnych faktycznie pozbawić grupy przemytników ludzi istotnego materialnego zaplecza (pieniądze, środki transportu), na którym opiera się ich działalność.

Środki tego rodzaju stosowane fakultatywnie w razie skazania z art. 264 § 3-4 k.k. nie realizują tego celu w wystarczającym stopniu. W braku ustawowego obowiązku zastosowania takich środków przy tym konkretnym przestępstwie wysokość kar finansowych i częstotliwość orzekania przepadku mienia zależą od okoliczności sprawy i tego, na ile sąd w oparciu o nie jest w stanie uzasadnić potrzebę ich stosowania, co może prowadzić do niejednolitości orzecznictwa i sytuacji, w których sprawca nie odczuwa dotkliwych skutków finansowych swojej działalności. Możliwe jest

również łatwe uniknięcie ich w zakresie, w jakim polegałyby one na przepadku pojazdu użytego do przestępstwa – z najnowszych danych wynika, że grupy przemytnicze często używają do przewozu imigrantów wypożyczonych samochodów, co właściwie wyklucza możliwość orzeczenia ich przepadku ze względu na ograniczenie z art. 44 § 7 k.k.³

Analiza zjawiska wskazuje, że tylko pozbawienie sprawców oczekiwanych zysków i nałożenie na nich dotkliwych strat finansowych może skutecznie zniechęcić kolejne osoby do angażowania się w proceder. Kara musi uczynić przemysł imigracyjny nieopłacalnym.

Takie podejście jest zgodne z ogólną tendencją prawa karnego do różnicowania sytuacji sprawców ze względu na motywację finansową: już dziś inne przepisy (np. art. 264a § 2 k.k.) przewidują nadzwyczajne złagodzenie lub odstąpienie od kary, jeśli czyn nie był popełniony dla zysku.

Skoro zatem prawodawca potrafi być bardziej wyrozumiały wobec osób działających bez korzyści majątkowej (np. z pobudek humanitarnych czy rodzinnych), to symetrycznie uzasadnione jest zaostrzenie podejścia wobec tych, którzy z premedytacją czerpią z nielegalnego procederu zyski. Wprowadzenie dodatkowych, dotkliwych sankcji finansowych wypełni lukę w obowiązującym stanie prawnym, gwarantując, że każdy sprawca kierujący się motywem zarobkowym poniesie realne konsekwencje ekonomiczne. Jeżeli potencjalny kurier wie, że w razie ujawnienia straci kwotę wielokrotnie przewyższającą to, co mógł zarobić, i dodatkowo zostanie pozbawiony cennego dla siebie mienia (np. własnego samochodu lub jego równowartości), będzie mniej chętny do podjęcia się takiego zadania. Analogicznie dla kierujących pracą kurierów silnymi negatywnymi bodźcami do kontynuowania działalności mogą być z jednej strony perspektywa wysokiej sztywno ustalonej grzywny egzekwowanej za każdym razem ujawnienia ich przestępstwa, z drugiej – trudności w pozyskiwaniu kurierów i zarazem wyższe koszty ich pracy związane ze zwiększonym ryzykiem finansowym obciążającym ich samych.

Spodziewanym celem zmian jest poprawa stanu porządku publicznego w ogólności oraz ograniczenie specyficznych incydentalnych zagrożeń spowodowanych działalnością przemytników ludzi (śmierć imigrantów spowodowana warunkami przewozu, niebezpieczne pościgi czy wypadki z udziałem przeładowanych pojazdów, wykorzystanie usług przemytników dla ułatwienia działań szpiegowskich lub terrorystycznych).

Argumentacja prawnoporównawcza

W innych państwach Unii Europejskiej ustawodawcy również początkowo traktowali pomoc w nielegalnej imigracji jako czyn o mniejszej szkodliwości (nierzadko postrzegany jako akt naiwnego miłosierdzia – *délit de solidarité*) i typowo zagrożony był on niższymi karami wolnościowymi, często orzekanymi w zawieszeniu. Dopiero konfrontacja z masową skalą i zorganizowaną formą procederu wymusiła zaostrzenie sankcji, zwłaszcza w postaci dotkliwych kar finansowych. Poniżej przedstawiono przykłady ewolucji regulacji w wybranych krajach UE:

- 1) Grecja: Pierwotnie kary za ułatwianie nielegalnego przekroczenia granicy obejmowały jedynie kary pozbawienia wolności. Od roku 2014, po doświadczeniach związanych z dużą

³ Art. 44 § 7 k.k.: Jeżeli przedmioty wymienione w § 2 lub 6 nie stanowią własności sprawcy, ich przepadek można orzec tylko w wypadkach przewidzianych w ustawie; w razie współwłasności orzeka się przepadek udziału należącego do sprawcy lub przepadek równowartości tego udziału.

fałą nielegalnej migracji, grecki ustawodawca zaostrzył kary i znacznie uprościł tryb ich orzekania (sądy 24-godzinne). Obecnie, zgodnie z art. 24 ust. 4 greckiego Kodeksu imigracyjnego, *kto ułatwia wjazd lub wyjazd cudzoziemcowi bez kontroli granicznej (...), podlega karze pozbawienia wolności do lat 10 i karze grzywny nie niższej niż 20 000 euro. Jeżeli działa dla zysku, uczynił z przestępstwa stałe źródło zarobku, działa w warunkach recydywy lub w przynajmniej dwuosobowej grupie — podlega karze pozbawienia wolności nie niższej niż 10 lat oraz karze grzywny nie niższej niż 50 000 euro.*

- 2) Włochy: Obecne przepisy, tu również stopniowo zaostrzane w odpowiedzi na dramatyczne wydarzenia kryzysu migracyjnego na Morzu Śródziemnym, obejmują wysokie grzywny, dodatkowo naliczane oddzielnie za każdego nielegalnego imigranta korzystającego z usług przemytników. Zgodnie z art. 12 włoskiej ustawy – Prawo imigracyjne i o statusie cudzoziemców:

[ust. 1] jeżeli czyn nie stanowi przestępstwa poważniejszego, kto wbrew przepisom niniejszego jednolitego prawa promuje, kieruje, organizuje, finansuje lub dokonuje przewozu cudzoziemców na terytorium państwa albo podejmuje inne działania mające na celu nielegalne zapewnienie im wjazdu na terytorium państwa lub innego państwa, którego nie jest obywatelem lub nie posiada zezwolenia na pobyt stały, podlega karze pozbawienia wolności od dwóch do sześciu lat i karze grzywny w wysokości 15 000 euro za każdą osobę.

[ust. 3] Jeżeli czyn nie stanowi przestępstwa poważniejszego, kto wbrew przepisom niniejszego jednolitego prawa promuje, kieruje, organizuje, finansuje lub dokonuje przewozu cudzoziemców na terytorium państwa albo podejmuje inne działania mające na celu nielegalne zapewnienie im wjazdu na terytorium państwa lub innego państwa, którego nie jest obywatelem lub nie posiada zezwolenia na pobyt stały, podlega karze pozbawienia wolności od sześciu do szesnastu lat i karę grzywny w wysokości 15 000 euro od każdej osoby w przypadku, gdy:

- a) fakt ten dotyczy nielegalnego wjazdu lub pobytu na terytorium Państwa pięciu lub więcej osób;*
- b) przewożoną osobę narażono na niebezpieczeństwo utraty życia lub zdrowia;*
- c) osoba przewożona była poddana nieludzkiemu lub poniżającemu traktowaniu;*
- d) czyn ten popełniają trzy lub więcej osób działających w zмовie ze sobą lub korzystających z międzynarodowych usług transportowych lub dokumentów podrobionych, zmienionych lub uzyskanych w inny sposób niezgodnie z prawem; e) u sprawców czynu ujawniono broń lub materiały wybuchowe.*

[ust. 4^a] W wypadkach przewidzianych w ust. 1 i 3 środek transportu użyty do popełnienia przestępstwa podlega przypadkowi zawsze, również w przypadku oskarżenia prywatnego.

- 3) Francja: organizowanie cudzoziemcom nielegalnego przekraczania granicy zostało spenalizowane w latach 30. XX w. i przez większość czasu było zagrożone karą pozbawienia wolności do roku. Od lat 70. francuski ustawodawca w odpowiedzi na rosnący problem nielegalnej imigracji zaczął zaostrzać odpowiedzialność karną za to przestępstwo, najpierw podnosząc górną granicę wymiaru kary pozbawienia wolności do 5 lat, a następnie w nowelizacjach z lat 90., dodając zagrożenie coraz wyższymi karami grzywny. Zgodnie z aktualnie regulującą ten typ przestępstwa art. L. 662-1 Kodeksu regulującego wjazd i pobyt

cudzoziemców oraz prawo do azylu (CESEDA), z zastrzeżeniem wyjątków przewidzianych w artykule L. 622-4 [kontratyp pomocy humanitarnej lub pomocy osobie najbliższej], każda osoba, która poprzez bezpośrednią lub pośrednią pomoc ułatwia lub usiłuje ułatwić cudzoziemcowi nielegalny wjazd, przemieszczanie się lub pobyt we Francji, podlega karze pięciu lat pozbawienia wolności i grzywny w wysokości 30 000 euro. Zgodnie z rozszerzającym tę regulację art. L 622-3, osoby winne popełnienia jednego z przestępstw przewidzianych w artykule L. 622-1 podlegają ponadto następującym dodatkowym karom:

- a) zakaz pobytu na okres nie dłuższy niż pięć lat;
 - b) zawieszenie prawa jazdy na okres do pięciu lat. Okres ten może zostać podwojony w przypadku ponownego popełnienia przestępstwa;
 - c) czasowe lub stałe cofnięcie zezwolenia administracyjnego na wykonywanie przewozów okazjonalnych lub zbiorowych, transportu drogowego lub międzynarodowego transportu wahadłowego;
 - d) przepadek rzeczy, która służyła lub miała służyć do popełnienia przestępstwa, w szczególności środków transportu lub sprzętu lądowego, rzeczowego, morskiego lub lotniczego, albo rzeczy będącej ich wytworem. Koszty wynikające z działań niezbędnych do wykonania przepadku ponosi skazany. Zostają one zaliczone na poczet kosztów sądowych;
 - e) zakaz wykonywania działalności zawodowej lub społecznej, w trakcie której popełniono przestępstwo, na okres do pięciu lat, z zastrzeżeniem ograniczeń, o których mowa w art. 131-27 Kodeksu karnego. Naruszenie tego zakazu podlega karze pozbawienia wolności do lat dwóch i grzywnie w wysokości 30 000 euro;
 - f) wydalenie z terytorium Francji na okres do dziesięciu lat na warunkach przewidzianych w artykułach 131-30 do 131-30-2 Kodeksu karnego. Wydalenie z terytorium Francji polega na niezwłocznym dostarczeniu skazanego do granicy; jeśli orzeczono bezwzględną karę pozbawienia wolności, następuje ono po zakończeniu kary.
- 4) Wielka Brytania: w systemie prawnym Zjednoczonego Królestwa przepisy penalizujące przemyt ludzi były stopniowo zaostrzane w odpowiedzi na gwałtowny wzrostem liczby nielegalnych przepraw przez kanał La Manche (ponad 25 tys. osób w 2021 r., pięciokrotnie więcej niż w 2018 r., 46 tys. osób w 2022 r.) i działalności ułatwiających podróże tym szlakiem gangów przemytników ludzi. Najnowsze zmiany wprowadzone przepisami *Nationality and Borders Act 2022* polegały na zniesieniu limitów kar oraz rozszerzeniu karalności zorganizowania nielegalnego osobom szukającym azylu również o czyny, w których nie udowodniono sprawcy działania w celu osiągnięcia korzyści majątkowej. Maksymalny wymiar kary pozbawienia wolności dla podstawowej postaci organizowania innym nielegalnego przekroczenia granicy został podwyższony z 14 lat do dożywotniego pozbawienia wolności (1971 *Immigration Act*, art. 25), ponadto wprowadzono możliwość wymierzenia kary grzywny bez górnej granicy oraz obowiązkowy przepadek użytych w przemyście środków transportu (1971 *Immigration Act*, art. 25C).

Istota projektowanych zmian

Projektowana zmiana dodaje do art. 264 k.k. postać kwalifikowaną czynów określonych w § 3 - 4 dotyczącą przypadku, gdy popełniono je dla osiągnięcia korzyści majątkowej. Projektodawca

proponuje wprowadzenie obligatoryjnych środków uzupełniających karę pozbawienia wolności, a mianowicie:

- 1) kary grzywny w wysokości 100 000 zł wymierzanej obok kary pozbawienia wolności,
- 2) przepadku przedmiotów, które służyły lub były przeznaczone do popełnienia przestępstwa,
- 3) przepadku pojazdu mechanicznego użytego do popełnienia przestępstwa na podstawie art. 44b k.k. – a więc z możliwością zamiany na przepadek równowartości pojazdu w sytuacji, gdy do popełnienia przestępstwa celowo użyto cudzego pojazdu.

Ustalając konkretną kwotę 100 000 zł, ustawodawca nadaje jednak sankcji charakter symboliczny i odstraszący – jest to kwota jednoznacznie odczuwalna dla przeciętnego obywatela (stanowiąca wielokrotność średniego miesięcznego wynagrodzenia w Polsce) i w zamierzeniu ma pełnić rolę pewnej i nieuchronnej straty dla każdego chętnego do łatwego zarobku kosztem bezpieczeństwa polskich granic.

Konstrukcja kary grzywny, w której jej wymiar został ustalony kwotowo, jest nietypowa dla polskiego systemu prawa karnego i niespójna z przyjętym w nim systemem wymiaru grzywien w stawkach dziennych – nie jest jednak niespotykana. Ustawodawca określa wymiar kary grzywny kwotowo np. w przepisach penalizujących naruszenie ciszy wyborczej lub nieuprawnione prowadzenie czynności bankowych albo działalności doradcy podatkowego. Wszystkie te wyjątkowe sytuacje dotyczą poważnych naruszeń porządku, które jednak, ze względu na łatwość czynu i/lub znaczące korzyści dla sprawcy, ustawodawca postanowił zagrozić odstraszącymi drakońskimi karami, które bądź przewyższą spodziewane korzyści z przestępstwa, bądź będą egzystencjalnym zagrożeniem dla zorganizowanej działalności sprawcy. W opinii projektodawcy również w przypadku proponowanej zmiany mamy do czynienia z tego rodzaju potrzebą polityki karnej – określona kwotowo grzywna za przemyt ludzi stanie się więc kolejnym tego rodzaju wyjątkiem, spójnym aksjologicznie z już funkcjonującymi.

Ważnym celem wymiaru kary o charakterze finansowym jest ustalenie jej wysokości tak, aby będąc dotkliwą dla skazanego, była zarazem faktycznie ściągalna. Pod tym względem wobec przewidzianej w projekcie kwoty grzywny można podnosić argument, że wspomniany cel nie zostanie osiągnięty w przypadku skazanych w złej sytuacji materialnej. W opinii projektodawcy jest to argument chybiony, a przewidziana w projekcie kwota 100 000 zł nie przekracza możliwości spłaty przez przeciętną osobę zdolną do pracy, choćby nawet spłata ta miała być rozciągnięta w czasie. W praktyce orzecniczej już w latach 2016-2017 sądy zaczęły znacznie częściej orzekać grzywny w wymiarze ponad 5000 zł, a przypadku kierujących grupą przemytników ludzi nawet w wymiarze zbliżającym się do kwoty proponowanej przez projektodawcę⁴. Wobec powyższego zdaniem projektodawcy grzywna w proponowanym wymiarze nie tylko nie wydaje się oczywiście nieproporcjonalna, ale – biorąc pod uwagę opisane wyżej trudności w ściganiu i zwalczaniu przemytu imigrantów – broni się jako środek potencjalnie skuteczny i niezbędny w opanowaniu poważnego kryzysu porządku publicznego.

⁴ K. Laskowska, M. Perkowska, *Przestępstwo nielegalnego przekroczenia polskiej granicy w ujęciu empirycznym* [w:] *Prawo w działaniu. Sprawy karne* 43/2020, s. 32.

Przewidywane efekty i uzasadnienie skuteczności

Spodziewanym rezultatem nowelizacji jest ograniczenie liczby osób podejmujących się roli kuriera nielegalnych migrantów oraz ograniczenie dochodów z kierowania grupami organizującymi im przekraczanie granicy i podróż w głąb Europy.

Mechanizm odstraszania opiera się na prostym rachunku: perspektywa pewnej kary finansowej znacznie przewyższającej potencjalny zysk będzie działać prewencyjnie zwłaszcza na osoby w trudnej sytuacji materialnej, które dotąd były głównym rezerwuarem kadr dla przemytników ludzi. Ci, którzy wcześniej gotowi byli zaryzykować kilka miesięcy więzienia w zamian za obietnicę zarobku, teraz muszą brać pod uwagę niemal gwarantowaną ruinę finansową, jeśli ich działalność zostanie wykryta. Utrata 100 tys. zł oraz własnego samochodu to konsekwencje, które znacząco wpłyną na życie skazanego – prawdopodobnie dotkliwsze niż nawet krótka izolacja więzienna (która często bywa warunkowo zawieszana w przypadku sprawców niekaranych). Nowelizacja uderza bezpośrednio w ekonomiczne podstawy procederu. Model biznesowy gangów przemytniczych zakłada wykorzystywanie gotowości szeregowych kierowców do podejmowania ryzyka. Jeśli jednak zabraknie chętnych kierowców, bo ryzyko finansowe będzie zbyt wysokie, zorganizowane grupy stracą kluczowe ogniwo logistyczne. W rezultacie przerzut imigrantów stanie się trudniejszy i bardziej kosztowny (organizatorzy by skłonić kogokolwiek do przewozu musieliby znacząco podnieść wynagrodzenie, co z kolei czyni cały proceder mniej opłacalnym lub wręcz nieopłacalnym).

Długofalowym efektem będzie zmniejszenie skali nielegalnej migracji przez terytorium RP, bo bez lokalnego wsparcia logistycznego znacznie trudniej zorganizować sprawny transport cudzoziemców przez Polskę. Wymiernym efektem ubocznym może być również pozyskanie przez państwo środków finansowych oraz mienia pochodzących od przestępców. Grzywny zasila budżet i mogą częściowo pokryć koszty ponoszone przez organy ścigania i Straż Graniczną w związku z zatrzymaniami i deportacjami migrantów. Zajęte pojazdy mogą zostać sprzedane z zyskiem Skarbu Państwa lub wykorzystane na cele publiczne, choć raczej należy spodziewać się, że częściej niż pojazdy, przypadkowi będą ulegały kwoty odpowiadające ich równowartości, które dodatkowo zwiększą wpływy do Skarbu Państwa.

Proponowana zmiana art. 264 § 3 k.k. wprowadzająca wysoką obowiązkową grzywnę oraz przepadek pojazdu za przestępstwo popełnione dla zysku jest rozwiązaniem przemyślanym i ukierunkowanym na realny problem społeczny. Wypełnia ona lukę w obecnym systemie represji, wzmacniając jego skuteczność tam, gdzie była ona niewystarczająca.

Projekt ustawy nie został poprzedzony konsultacjami społecznymi.

Osiągnięcie celu ustawy nie jest możliwe za pomocą innych środków.

Projekt nie zakłada wydania aktów wykonawczych.

Projekt nie zawiera przepisów określających zasady podejmowania, wykonywania lub zakończenia działalności gospodarczej. Wdrożenie projektowanych przepisów nie spowoduje wzrostu obciążeń administracyjnych mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców. Projekt ustawy nie ma wpływu na działalność mikroprzedsiębiorców oraz małych i średnich przedsiębiorców. Projekt ustawy jest zgodny z przepisami ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz. U. z 2024 r. poz. 236, 1222).

Projekt ustawy nie zawiera przepisów regulacyjnych lub przepisów określających wymogi dotyczące świadczenia usług transgranicznych w rozumieniu ustawy z dnia 22 grudnia 2015 r. o zasadach uznawania kwalifikacji zawodowych nabytych w państwach członkowskich Unii Europejskiej (Dz. U. z 2023 r. poz. 334).

Przedkładany projekt ustawy jest zgodny z prawem Unii Europejskiej.

Projekt ustawy nie podlega notyfikacji zgodnie z trybem przewidzianym w przepisach dotyczących sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych.

Projekt ustawy nie wymaga przedłożenia właściwym instytucjom i organom Unii Europejskiej, w tym Europejskiemu Bankowi Centralnemu, w celu uzyskania opinii, dokonania powiadomienia, konsultacji albo uzgodnienia.

DEKLAROWANE SKUTKI REGULACJI PROJEKTU USTAWY

Informacja o projekcie

a) tytuł projektu

Projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny

b) przedstawiciel wnioskodawcy

Przemysław Wipler

I. Część wstępna

[1] Zwięzły opis zidentyfikowanego problemu i proponowanych rozwiązań.

Polska odczuwa skutki kryzysu migracyjnego związanego przede wszystkim ze wzmożonym ruchem migrantów tzw. szlakiem białoruskim. Większość nielegalnie przekraczających granicę korzysta z usług gangów przemytników ludzi, którzy nie tylko pomagają w znalezieniu dogodnych miejsc przekroczenia granicy, ale również organizują nielegalnie przekraczającym granicę transport do umówionych miejsc wewnątrz UE. Gangi są dobrze zorganizowane, a istotnym elementem ich logistyki jest rekrutacja osób poszukujących łatwego zarobku, często zdesperowanych i gotowych ponieść karę pozbawienia wolności w razie wykrycia.

W obecnym stanie prawnym działalność przemytników ludzi, penalizowana w art. 264 § 3-4 Kodeksu karnego⁵, jest zagrożona jedynie karą pozbawienia wolności, którą przy pierwszym skazaniu orzeka się z zawieszeniem wykonania.

W praktyce orzecniczej sądy często korzystają z możliwości fakultatywnego orzeczenia kary grzywny wobec sprawców, którzy działali w celu osiągnięcia korzyści majątkowej, uzasadniając to większą realną dolegliwością grzywny dla sprawców i silniejszym oddziaływaniem odstrasającym, ukierunkowanym wprost na osłabienie głównej motywacji sprawców – perspektywy wzbogacenia.

Przedkładany projekt zaostrza odpowiedzialność karną za przemyt ludzi w przypadku sprawców, którzy popełnili czyny opisane w art. 264 § 3-4 Kodeksu karnego w celu osiągnięcia korzyści majątkowej. Nowe kwalifikowane postaci tych czynów są zagrożone dodatkowo surowymi dolegliwościami o charakterze finansowym: obowiązkową karą grzywną w wysokości 100 000 zł oraz obowiązkowym przepadkiem przedmiotów służących do

⁵ art. 264 § 3 k.k.: Organizowanie innym nielegalnego przekroczenia granicy RP; art. 264 § 4 k.k.: organizowanie innym nielegalnego przekroczenia granicy przekroczenia granicy innego państwa, jeżeli na podstawie umów międzynarodowych polskie władze zobowiązały się czyn taki ścigać.

popęłnienia przestępstwa i obowiązkowym przypadkiem pojazdu mechanicznego w trybie art. 44b k.k. (z możliwością orzeczenia przypadku równowartości rzeczy, jeśli do popełnienia przestępstwa użyto pojazdu cudzego).

W intencji projektodawcy stosowanie tych surowych dolegliwości, obowiązkowo i bez względu na właściwości osobiste czy sytuację majątkową skazanych:

1. sprawi, że praca dla przemytników ludzi przestanie być rozważana jako umiarkowane ryzykowny sposób na dobry zarobek – co w dalszej konsekwencji utrudni kierującym tymi grupami budowę najniższych ogniw logistycznych i tym samym zwiększy koszty działalności, a w jeszcze dalszej konsekwencji ograniczy liczbę korzystających ze szlaków nielegalnej migracji biegnących przez terytorium RP (części z nich nie będzie stać na usługi przemytników ludzi);
2. będzie motywować ujawnionych szeregowych uczestników zorganizowanego przestępczego procederu do współpracy z organami ścigania w celu wykrycia przywódców grupy przemytniczej (jako *mały świadek koronny* mogą liczyć na zawieszenie wykonania kary na podstawie art. 60 § 3 k.k.);
3. w przypadku tych ostatnich – będzie w stanie na tyle poważnie naruszyć zasoby materialne służące działalności przemytniczej, by nie mogła już być kontynuowana.

[2] Czy były rozważane rozwiązania alternatywne?

Tak, rozważano recepcję norm karnych obowiązujących w innych państwach UE/OECD które znajdują się w analogicznej sytuacji (strzegąc zewnętrznej granicy UE doświadczają poważnych zagrożeń porządku publicznego – w szczególności naruszeń nieprzekraczalności granic państwowych – związanych z nielegalną imigracją lub są celem nielegalnej imigracji). Odrzucono całkowitą recepcję najsurowszych modeli (włoski, francuski, brytyjski) przez wzgląd na wymogi adekwatności i proporcjonalności wyroku karnego. Projektowana regulacja ogranicza stosowania bardzo surowych kar i przypadku rzeczy wyłącznie do przypadków, w których udowodniono, że sprawca działał w celu osiągnięcia korzyści majątkowej.

Rozważano niższy wymiar grzywny ustalonej kwotowo uwzględniając potrzebę ustalania wysokości grzywny na poziomie zapewniającym jej pełną ściągalność i tym samym czyniącym zadość wymogowi realności kary, jednak projektodawca, analizując dostępne dane na temat cen usług przemytników, głównie na podstawie opracowań IWS i analizy wyroków, uznał kwotę podaną w projekcie ustawy za wystarczającą i zarazem konieczną dla założonych celów polityki karnej, nawet jeśli w jakimś przypadku nie byłaby w pełni ściągalna.

II. Wymogi określone w art. 34 ust. 2 pkt 3–5 regulaminu Sejmu

[3] Jakie są przewidywane skutki prawne projektowanych rozwiązań?

Zaostrzenie odpowiedzialności karnej winnych organizowania innym nielegalnego przekroczenia granicy w celu osiągnięcia korzyści majątkowej oraz zniesienie dyskrecjonalności sądu w stosowaniu tej zaostrzonej odpowiedzialności (co do zasady projektowane zaostrzenie

odpowiedzialności pokrywa się z rzeczywistą praktyką sądów – z tą jednak istotną różnicą, że projektowany kwotowy wymiar grzywny orzekanej obok kary pozbawienia wolności jest wyraźnie wyższy od typowo orzekanego przez sądy, wynoszącego od ok. 2000-10 000 zł dla skazanych za proste usługi dla gangu przemytniczego do ok. 50 000 zł dla skazanych za kierowanie dobrze zorganizowanym gangiem przemytników ludzi).

[4] Jakie są przewidywane skutki społeczne projektowanych rozwiązań?

Główny skutek: ograniczenie liczby przestępstw polegających na organizowaniu innym nielegalnego przekroczenia granicy. W intencji projektodawcy świadomość surowej i nieuchronnej kary wywrze efekt mrozący względem osób gotowych współdziałać z grupami przemytników migrantów z motywacji finansowej.

Ubocznie również: ograniczenie liczby przestępstw powiązanych z przemytem ludzi – nielegalnego przekroczenia granicy, korupcji, fałszerstw dokumentów, przestępstw przeciwko bezpieczeństwu w ruchu lądowym (zauważalna liczba wykryć przemytu ludzi była rezultatem pościgu za samochodem spowodowanym próbą uniknięcia kontroli policyjnej, w pewnej ilości przypadków zakończonego wypadkiem drogowym), działalności wywiadowczej na rzecz innych państw.

[5] Jakie są przewidywane skutki gospodarcze projektowanych rozwiązań?

Projektowane rozwiązanie nie pociąga za sobą istotnych skutków gospodarczych.

[6] Jakie są przewidywane skutki finansowe projektowanych rozwiązań, w szczególności wpływ na sektor finansów publicznych, w tym na budżet państwa i budżety jednostek samorządu terytorialnego?

Projektowane rozwiązanie przyniesie zwiększenie wpływów do budżetu państwa.

Jego dokładna wysokość jest trudna do ustalenia z powodu licznych i niepewnych czynników, które (liczba ujawnionych przestępstw, ilość i wartość ujawnionych przedmiotów pochodzących z przestępstwa bądź przeznaczonych do jego popełnienia, inne okoliczności sprawy, w tym uzasadniające zawieszenie wykonania kary). Dla ogólnego wyobrażenia, można w uproszczeniu przyjąć, że jeśli liczba skazanych za przestępstwo w pierwszym roku obowiązywania ustawy wyniesie ok. 500⁶ i jeśli w połowie przypadków zostanie ujawniony pojazd użyty do popełnienia przestępstwa, to przy założeniu, że średnia wartość pojazdu podlegającego przepadkowi to ok. 30 000 zł, nominalna wartość samych grzywien i pojazdów podlegających przepadkowi wyniesie ok. 57,5 mln zł.

⁶ wg informacji Ministerstwa Sprawiedliwości zawartych w odpowiedzi na interpelację nr 215 poseł Aleksandry Wiśniewskiej (<https://www.sejm.gov.pl/sejm10.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=CZXK6C>) w latach 2022-2023 postawiono zarzuty z art. 264 § 3 k.k. ogółem 997 osobom.

[7] Wykaz źródeł finansowania, jeśli projekt ustawy pociąga za sobą obciążenie budżetu państwa lub budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

Projektowane rozwiązanie nie wymaga dodatkowego finansowania.

[8] Czy projekt ustawy podlega procedurze notyfikacyjnej?

► NIE

III. Wymogi określone w art. 34 ust. 2a i 2b regulaminu Sejmu

[9] Czy projekt ustawy zawiera przepisy określające zasady podejmowania, wykonywania lub zakończenia działalności gospodarczej (art. 34 ust. 2a regulaminu Sejmu)?

► NIE

[10] Czy wdrożenie projektowanych przepisów spowoduje obciążenia administracyjne mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców (art. 34 ust. 2a regulaminu Sejmu)?

► NIE

[11] Czy projekt ustawy zawiera przepisy regulacyjne lub określa wymogi dotyczące świadczenia usług transgranicznych w rozumieniu ustawy z dnia 22 grudnia 2015 r. o zasadach uznawania kwalifikacji zawodowych nabytych w państwach członkowskich Unii Europejskiej (art. 34 ust. 2b regulaminu Sejmu)?

► NIE

Warszawa, 23 września 2025 r.

BEOS-WPEiM-1838/25

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L.dz. *SPS-III.020.271.7.2025*

Data wpływu *24.09.2025*

Pan
Szymon Hołownia
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

**Opinia w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej poselskiego
projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny
(przedstawiciel wnioskodawców: poseł Przemysław Wipler)**

Na podstawie art. 34 ust. 9 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Monitor Polski z 2022 r. poz. 990, ze zm.) sporządza się następującą opinię:

1. Przedmiot projektu ustawy

Przedmiotem projektu jest nowelizacja ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny¹ (dalej: k.k.). Projekt składa się z dwóch przepisów.

W artykule 1 projektu przewidziano dodanie § 5 do art. 264 k.k. Przepis ten dotyczy kryminalizacji tzw. kwalifikowanego nielegalnego przekraczania granicy państwowej². Obecnie składa się on z czterech paragrafów, przy czym uchylony jest § 1.

Projektowana zmiana odnosi się do art. 264 § 3 i 4 k.k. Przepisy te dotyczą kryminalizacji organizowania innym osobom przekraczania granicy przy użyciu przemocy, groźby, podstępu lub we współdziałaniu z innymi osobami (§ 3) oraz organizowania innym osobom przekraczania granicy wbrew przepisom dotyczącym granicy innego państwa, jeśli obowiązek ścigania takiego czynu wynika z ratyfikowanej przez Polskę umowy międzynarodowej (§ 4). Penalizacja obydwu czynów jest taka sama. Kodeks przewiduje karę pozbawienia wolności od 6 miesięcy do 8 lat.

¹ Dz. U. z 2025 r. poz. 383, ze zm.

² Zob. Z. Cwiągalski [w:] W. Wróbel, A. Zoll (red.), *Kodeks karny. Część szczególna, tom II, cz. 1, komentarz do art. 212-277d*, Warszawa 2017, s. 594.

Proponowany § 5 miałby brzmieć następująco:

„Jeśli sprawca przestępstw określonych w § 3 i 4 działał w celu osiągnięcia korzyści majątkowej, obok kary pozbawienia wolności sąd wymierza grzywnę w wysokości 100 000 zł oraz orzeka przepadek przedmiotów, które służyły lub były przeznaczone do popełnienia przestępstwa. Jeśli do popełnienia przestępstwa użyto pojazdu mechanicznego, sąd orzeka przepadek, o którym mowa w art. 44b.”.

Dodanie § 5 do art. 264 k.k. oznaczałoby obostrzenie odpowiedzialności karnej wobec osób, które popełniają czyn w celu osiągnięcia korzyści majątkowej. Przepis ten byłby różny od art. 264a k.k., w którym przewidziano odpowiedzialność karną za nielegalne umożliwienie lub ułatwienie innej osobie pobytu na terytorium RP w celu osiągnięcia korzyści majątkowej lub osobistej.

Projektowana ustawa ma wejść w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia (art. 2 projektu).

2. Stan prawa Unii Europejskiej w materii objętej projektem ustawy

2.1. Zagadnienie transgranicznego ruchu osobowego (przekraczania granic państwowych) podlega w prawie Unii Europejskiej regulacji zarówno w odniesieniu do obywateli państw członkowskich i członków ich rodzin, jak i obywateli państw trzecich, aczkolwiek na różnych zasadach. W rozpatrywanym przypadku chodzi przede wszystkim o przepływ obywateli państw trzecich tak w zakresie przekraczania granicy RP jako granicy zewnętrznej UE i strefy Schengen, jak i między Polską a innymi państwami członkowskimi, a także o czyny obywateli państw członkowskich, którzy umożliwiają na różne sposoby nielegalne przekraczanie granicy obywatelom państw trzecich.

Wskazane zagadnienia regulują:

1) rozporządzenie (UE) 2016/399 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 9 marca 2016 r. w sprawie unijnego kodeksu zasad regulujących przepływ osób przez granice (kodeks graniczny Schengen)³;

2) dyrektywa Rady 2002/90 z dnia 28 listopada 2002 r. definiująca ułatwianie w nielegalnego wjazdu, tranzytu i pobytu⁴, dalej: „dyrektywa 2002/90”;

3) decyzja ramowa Rady 2002/946/WSiSW z dnia 28 listopada 2002 r. w sprawie wzmocnienia systemu karnego w celu zapobiegania ułatwianiu nielegalnego wjazdu, tranzytu i pobytu⁵, dalej: „decyzja ramowa 2002/946/WSiSW”.

³ Dz. Urz. UE L 77 z 23.3.2016, s. 1, ze zm.; ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2016/399/oj>.

⁴ Dz. Urz. WE L 328 z 5.12.2002, s. 17, ze zm.; ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2002/90/oj>.

⁵ Dz. Urz. WE L 328 z 5.12.2002, s. 1; ELI: http://data.europa.eu/eli/dec_framw/2002/946/oj.

2.2. Kodeks graniczny Schengen nie jest regulacją z zakresu prawa karnego, lecz przewiduje obowiązki dla państw członkowskich do wprowadzenia sankcji w odniesieniu do obywateli państw trzecich. Są one przewidziane w art. 5 ust. 3 tego kodeksu w odniesieniu do sankcjonowania przekraczania granic zewnętrznych UE (a zatem nie granic między państwami członkowskimi). Zgodnie z powołanym przepisem:

„Bez uszczerbku dla wyjątków przewidzianych w ust. 2 lub dla swoich zobowiązań w zakresie ochrony międzynarodowej, państwa członkowskie wprowadzają sankcje, zgodnie z ich prawem krajowym, za niedozwolone przekraczanie granic zewnętrznych w miejscach innych niż przejścia graniczne lub w godzinach innych niż ustalone godziny otwarcia. Sankcje te muszą być skuteczne, proporcjonalne i odstraszające”.

Jak wynika z art. 5 ust. 3 kodeksu granicznego Schengen, formalnie przepis nie wymaga reakcji karnej. Niemniej regulacje krajowe muszą być skuteczne, proporcjonalne i odstraszające, co może oznaczać konieczność wprowadzenia sankcji karnych. Ponadto państwa członkowskie muszą powiadomić Komisję Europejską o sankcjach wprowadzanych na podstawie art. 5 ust. 3 (art. 42 kodeksu granicznego Schengen). Kodeks graniczny Schengen przewiduje również, że państwa członkowskie mają prawo dokonywać różnych odstępstw od zasad art. 5 (np. art. 19, art. 20).

2.3. Dyrektywa 2002/90 i decyzja ramowa 2002/946/WSiSW współtworzą całość regulacyjną. O ile w dyrektywie mamy do czynienia z harmonizacją zasadniczych pojęć związanych z nielegalnym przekraczaniem granicy państwowej, w tym czynów, które powinny podlegać sankcjom w prawie państw członkowskich, o tyle decyzja ramowa m.in. wiąże z tymi pojęciami sankcje karne, jakie państwa członkowskie powinny ustanowić w celu skutecznego reagowania na czyny związane z nielegalnym przekraczaniem granicy.

2.4. Dyrektywa 2002/90 harmonizuje definicje określonych zachowań. Charakter harmonizacji unormowanej w dyrektywie nie jest jasny. W jej preambule stwierdza się jedynie, że m.in. w celu zwalczania nielegalnego przekraczania granicy zasadnicze znaczenie ma zbliżenie istniejących przepisów państw członkowskich, w szczególności dokładne zdefiniowanie naruszenia i wyłączeń (pkt 3). Natura prawna dokładnego zdefiniowania może być odczytywana w różny sposób (w tym względnie nie ma wykładni sądowej Trybunału Sprawiedliwości UE). Z jednej strony można to rozumieć jako zamiar jasnego ustalenia typów czynów, jakie państwa członkowskie muszą wprowadzić do swojego prawa. Niekoniecznie musi to oznaczać, że nie mogą one, zwłaszcza w kontekście stałego, chociaż nie bezwyjątkowego, dążenia UE do likwidacji nielegalnej imigracji (akt przyjęto jeszcze przed kryzysem migracyjnym z 2015 r.), w ramach tak określonych czynów regulacji bardziej rygorystycznej.

Z drugiej strony przyjęte rozwiązanie można interpretować jako formę harmonizacji sztywnej (a nie minimalnej) i zupełnej (a nie częściowej czy opcyjnej), w zakresie której państwa członkowskie nie mogą modyfikować treści norm podlegających transpozycji. Przeciwno pierwszej z podanych interpretacji świadczy fakt, że dyrektywa 2002/90 nie wprowadza przepisu upoważniającego państwa członkowskie do wprowadzenia regulacji bardziej rygorystycznych lub bardziej szczegółowych (jest to typowe rozwiązanie w przypadku posłużenia się tzw. harmonizacją minimalną), jak również to, że w jej preambule cechę regulacji minimalnej przypisuje się decyzji ramowej, a nie dyrektywie (pkt 3 preambuły). Tymczasem czyny są zdefiniowane w dyrektywie 2002/90, a nie w decyzji ramowej 2002/946/WSiSW.

Celem dyrektywy 2002/90 jest „udostępnienie definicji ułatwiania nielegalnej imigracji i w konsekwencji umożliwienie skuteczniejszego zastosowania decyzji ramowej 2002/946/WSiSW w celu zapobiegania temu przestępstwu” (preambuła, pkt 4). Dyrektywa w art. 1 ust. 1 definiuje dwa czyny: umyślne pomaganie we wjeździe, tranzycie obywateli państw trzecich (lit. a) oraz umyślne pomaganie w zakresie zamieszkania obywatela państwa trzeciego w celu uzyskania korzyści majątkowej (lit. b). Ponadto określa krąg podmiotów odpowiedzialnych (sprawstwo, ale też podżeganie, udział, usiłowanie; odpowiedzialność osób fizycznych i prawnych; art. 2). Dyrektywa 2002/90 wymaga podjęcia sankcji skutecznych, proporcjonalnych i efektywnych (art. 3).

W tym kontekście warto zauważyć, że tylko w przypadku drugiego z czynów dyrektywa w ramach znamion czynu wymienia cel w postaci uzyskania korzyści majątkowej.

4.5. Decyzja ramowa 2002/946/WSiSW w zakresie swojego zastosowania reguluje kary, odpowiedzialność osób prawnych, jurysdykcję w odniesieniu do czynów określonych w dyrektywie 2002/90, a także takie kwestie jak ekstradycja i ściganie, znaczenie międzynarodowego prawa uchodźczego, przekazywanie informacji między państwami członkowskimi. Regulacja ta ma charakter minimalny (preambuła dyrektywy, pkt 3), chociaż nie wspomina się o tym w samej decyzji ramowej. Jednak niektóre jej przepisy pozostawiają państwom członkowskim swobodę regulacyjną, wyznaczając jedynie standard minimalny (art. 1 dotyczący kar).

Decyzja ramowa 2002/946/WSiSW przewiduje, że sankcje mają być skuteczne, proporcjonalne i odstraszające i mogą pociągać za sobą ekstradycję (co oznacza, że będą to przestępstwa). Takim sankcjom mogą towarzyszyć: 1) konfiskata środka transportu użytego do popełnienia przestępstwa; 2) zakaz wykonywania bezpośrednio lub poprzez pośrednika działalności zawodowej, podczas wykonywania której zostało popełnione przestępstwo; 3) wydalenie.

Warto też zwrócić uwagę na art. 1 ust. 3 decyzji ramowej 2002/946/WSiSW, zgodnie z którym: „Każde państwo członkowskie podejmuje

środki niezbędne do zapewnienia, że naruszenia zdefiniowane w art. 1 ust. 1 lit. a [umyślne pomaganie we wjeździe, tranzycie obywateli państw trzecich], jeśli popełniono je dla korzyści finansowej i, w odpowiednim zakresie, w art. 2 lit. a dyrektywy 2002/90/WE [podżeganie] podlegają karze na mocy wyroku pozbawienia wolności z najwyższym wymiarem nie mniejszym niż osiem lat, w przypadku gdy są one popełnione w którejkolwiek z następujących okoliczności:

- przestępstwo zostało popełnione jako działanie organizacji przestępczej zdefiniowanej we wspólnym działaniu 98/733/WSiSW⁶,

- przestępstwo zostało popełnione z narażeniem życia osób, wobec których dokonano przestępstwa”.

W szczególności, w odniesieniu do czynu z art. 1 ust. 1 lit. a dyrektywy 2002/90, decyzja ramowa 2002/946/WSiSW uzupełnia definicję z dyrektywy w taki sposób, że wprowadza kryterium celu uzyskania korzyści finansowej jako kwalifikujące odpowiedzialność karną osób, aczkolwiek w powiązaniu z dodatkowymi okolicznościami. W kontekście wcześniej wskazanego dylematu dotyczącego charakteru harmonizacji zawartej w dyrektywie można odczytywać to uznanie, że nie ma ona charakteru harmonizacji sztywnej i zupełnej. Na mocy decyzji ramowej możliwe jest bowiem uzupełnienie charakterystyki czynu o merkantylny cel działania.

3. Analiza przepisów projektu ustawy pod kątem ustalonego stanu prawa Unii Europejskiej

W doktrynie zwraca się uwagę⁷, że przystąpienie Polski do strefy Schengen spowodowało konieczność dostosowania obowiązujących przepisów do wymagań uczestnictwa w strefie. Spowodowało to nowelizację k.k. ustawą z dnia 16 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy kodeks karny i niektórych innych ustaw (art. 1 pkt 5 ustawy)⁸. Na jej podstawie zaostrzono odpowiedzialność karną za czyn z art. § 3. Stanowiła ona wykonanie decyzji ramowej 2002/946/WSiSW oraz dyrektywy 2002/90⁹. Częściowa zmiana nastąpiła nieco później w odniesieniu do zwykłego przekroczenia granicy, które stało się wykroczeniem, co nie ma znaczenia w odniesieniu do opiniowanego projektu.

Aktualna propozycja nowelizacji art. 264 k.k. dotyczy obostrzenia kary w przypadku, gdy czyny karalne na mocy § 3 i § 4 artykułu są popełniane

⁶ Wspólne działanie nie obowiązuje. Jego miejsce zajęła decyzja ramowa Rady 2008/841/WSiSW z dnia 24 października 2008 r. w sprawie zwalczania przestępczości zorganizowanej, Dz. Urz. UE L 300 z 11.11.2008, s. 42; ELI: http://data.europa.eu/eli/dec_framw/2008/841/oj.

⁷ Zob. D. Gruszecka, *komentarz do art. 264* [w:] J. Giezek (red.), *Kodeks karny. Część szczególna. Komentarz*, Warszawa 2021, s. 1129.

⁸ Dz. U. Nr 93, poz. 889.

⁹ Zob. uzasadnienie do projektu: druk 2407, s. 14.

w celu uzyskania korzyści majątkowej. Przewiduje się grzywnę w sztywnej wysokości 100 000 zł oraz obowiązkowy przepadek przedmiotów służących lub przeznaczonych do popełnienia przestępstwa. Gdy do popełnienia przestępstwa użyto pojazdu mechanicznego, oznacza to obowiązkowy przepadek tego pojazdu, zgodnie z art. 44 b k.k.

Chociaż dyrektywa 2002/90 nie przewiduje kryminalizacji czynu polegającego na organizowaniu nielegalnego przekroczenia granicy w celu uzyskania korzyści majątkowej, to jednak dopuszcza się wprowadzenie takiej kwalifikacji na mocy decyzji ramowej. Oznacza to, że kierunek regulacyjny zawarty w projekcie ustawy jest zgodny z wymienionymi aktami Unii.

Jednak decyzja ramowa 2002/946/WSiSW stanowi, że obostrzona kryminalizacja pomocy w nielegalnym wjeździe może mieć miejsce nie tylko wtedy, gdy czyn popełniany jest w celu uzyskania korzyści finansowej, ale również przy zachowaniu dodatkowych warunków (czyn popełniony w ramach przestępczości zorganizowanej lub z narażeniem życia osób, wobec których dokonano przestępstwa), czego już projekt nie przewiduje. W tym zakresie projekt nie jest zatem zgodny z prawem UE.

4. Konkluzja

Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny w zakresie, w jakim nie uwzględnia okoliczności, o których mowa w art. 1 ust. 3 decyzji ramowej 2002/946/WSiSW, jest niezgodny z prawem Unii Europejskiej.

Autor:

prof. dr hab. Cezary Mik
ekspert ds. legislacji
w Biurze Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

Akceptował:
Wicedyrektor Biura Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

Ziemowit Cieślik
/podpisano elektronicznie/

Warszawa, 23 września 2025 r.

BEOS-WPEiM-1839/25

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L.dz. SPS-III.020.271.8.2025

Data wpływu 24.09.2025

Pan
Szymon Hołownia
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Opinia w sprawie stwierdzenia, czy poselski projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Przemysław Wipler) jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a regulaminu Sejmu

Przedmiotem projektu jest nowelizacja ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny¹ (dalej: k.k.). Projekt składa się z dwóch przepisów.

W artykule 1 projektu przewidziano dodanie § 5 do art. 264 k.k. Przepis ten dotyczy kryminalizacji tzw. kwalifikowanego nielegalnego przekraczania granicy państwowej². Obecnie składa się on z czterech paragrafów, przy czym uchylony jest § 1.

Projektowana zmiana k.k. odnosi się do art. 264 § 3 i 4. Przepisy te dotyczą kryminalizacji organizowania innym osobom przekraczania granicy przy użyciu przemocy, groźby, podstępu lub we współdziałaniu z innymi osobami (§ 3) oraz organizowania innym osobom przekraczania granicy wbrew przepisom dotyczącym granicy innego państwa, jeśli obowiązek ścigania takiego czynu wynika z ratyfikowanej przez Polskę umowy międzynarodowej (§ 4). Penalizacja obydwu czynów jest taka sama. Kodeks przewiduje karę pozbawienia wolności od 6 miesięcy do 8 lat.

Proponowany § 5 miałby brzmieć następująco:

„Jeśli sprawca przestępstw określonych w § 3 i 4 działał w celu osiągnięcia korzyści majątkowej, obok kary pozbawienia wolności sąd wymierza grzywnę w wysokości 100 000 zł oraz orzeka przepadek przedmiotów, które służyły lub były przeznaczone do popełnienia przestępstwa. Jeśli do popełnienia przestępstwa użyto pojazdu mechanicznego, sąd orzeka przepadek, o którym mowa w art. 44b.”.

Dodanie § 5 do art. 264 k.k. oznaczałoby obostrzenie odpowiedzialności karnej wobec osób, które popełniają czyn w celu osiągnięcia korzyści majątkowej.

¹ Dz. U. z 2025 r. poz. 383, ze zm.

² Zob. Z. Ćwiąkalski [w:] W. Wróbel, A. Zoll (red.), *Kodeks karny. Część szczególna, tom II, cz. 1, komentarz do art. 212-277d*, Warszawa 2017, s. 594.

Projekt ustawy dotyczy kwestii regulowanych w prawie Unii Europejskiej. Należy w szczególności wskazać art. 1 ust. 3 decyzji ramowej 2002/946/WSiSW³, zgodnie z którym: „Każde państwo członkowskie podejmuje środki niezbędne do zapewnienia, że naruszenia zdefiniowane w art. 1 ust. 1 lit. a [umyślne pomaganie we wjeździe, tranzycie obywateli państw trzecich], jeśli popełniono je dla korzyści finansowej i, w odpowiednim zakresie, w art. 2 lit. a dyrektywy 2002/90/WE [podżeganie] podlegają karze na mocy wyroku pozbawienia wolności z najwyższym wymiarem nie mniejszym niż osiem lat, w przypadku gdy są one popełnione w którejkolwiek z następujących okoliczności:

- przestępstwo zostało popełnione jako działanie organizacji przestępczej zdefiniowanej we wspólnym działaniu 98/733/WSiSW⁴,

- przestępstwo zostało popełnione z narażeniem życia osób, wobec których dokonano przestępstwa”.

W zakresie, w jakim chodzi o zaostrzenie kryminalizacji czynów zdefiniowanych w art. 1 ust. 3 decyzji ramowej 2002/946/WSiSW, projekt ustawy ma zatem na celu wykonanie prawa Unii Europejskiej.

Wobec powyższego poselski projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny **może zostać uznany za projekt ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej** w rozumieniu art. 95a regulaminu Sejmu.

Autor:

prof. dr hab. Cezary Mik
ekspert ds. legislacji
w Biurze Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

Akceptował:

Wicedyrektor Biura Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

Ziemowit Cieślik

/podpisano elektronicznie/

³ Decyzja ramowa Rady 2002/946/WSiSW z dnia 28 listopada 2002 r. w sprawie wzmocnienia systemu karnego w celu zapobiegania ułatwianiu nielegalnego wjazdu, tranzytu i pobytu, Dz. Urz. WE L 328 z 5.12.2002, s. 1; ELI: http://data.europa.eu/eli/dec_framw/2002/946/oj.

⁴ Wspólne działanie nie obowiązuje. Jego miejsce zajęła decyzja ramowa Rady 2008/841/WSiSW z dnia 24 października 2008 r. w sprawie zwalczania przestępczości zorganizowanej, Dz. Urz. UE L 300 z 11.11.2008, s. 42; ELI: http://data.europa.eu/eli/dec_framw/2008/841/oj.



SĄD NAJWYŻSZY

Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego

Warszawa, 16 października 2025 r.

BSA II.021.69.2025

Pan
Dariusz Salamończyk
Zastępca Szefa
Kancelarii Sejmu

Szanowny Panie Ministrze,

w odpowiedzi na pismo z dnia 18 września 2025 r., znak: SPS-III.020.271.6.2025, mając na uwadze treść art. 1 pkt 4 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (tekst jednolity: Dz. U. z 2024 r. poz. 622), w świetle którego Sąd Najwyższy może opiniować projekty tylko takich ustaw i innych aktów normatywnych, na podstawie których orzekają i funkcjonują sądy, a także innych projektów ustaw w zakresie, w jakim mają one wpływ na sprawy należące do właściwości Sądu Najwyższego, w załączeniu uprzejmie przesyłam uwagi Sądu Najwyższego do projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny.

Z poważaniem,

dr hab. Małgorzata Manowska
/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L. dz. SPS-III.020.271.11.2025

Data wpływu 16.10.25r.



Opinia w sprawie poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy - Kodeks karny

1. Zakres opinii

Przedmiotem opinii jest poselski projekt ustawy o zmianie ustawy - Kodeks karny, który wpłynął do Sejmu w dniu 15 września 2025 r.

Projekt przewiduje zmianę art. 264 k.k. poprzez dodanie do niego § 5 zaostrzającego odpowiedzialność karną w przypadku działania sprawcy przestępstw określonych w art. 264 § 3 i 4 k.k. w celu osiągnięcia korzyści majątkowej.

2. Uwagi

Proponowana nowelizacja została uzasadniona koniecznością zwiększenia karnoprawnej reakcji na zjawisko przemytu ludzi przez granicę.

Jest to niewątpliwie istotny problem w kontekście wydarzeń ostatnich lat, w tym napływu nielegalnych imigrantów zza wschodniej granicy Polski. Potrzeba walki z nielegalną imigracją i przemytem ludzi uzasadnia sięgnięcie po instrumenty prawa karnego.

Można zatem uznać, że potrzeba wprowadzenia zmian poprzez zaostrzenie reakcji karnoprawnej została należycie uzasadniona.

Wątpliwości budzi natomiast zaproponowany wymiar kary grzywny. Ustalenie sztywnej wysokości kary grzywny nie daje sądowi możliwości dopasowania jej wymiaru do okoliczności sprawy i możliwości finansowych oskarżonego. Tymczasem realia spraw mogą istotnie różnić się między sobą. Zasadne jest zatem przyjęcie określonego przedziału wysokości kary grzywny. Celowe byłoby także określenie jej wymiaru za pomocą stawek dziennych, co będzie bardziej spójne z innymi przepisami k.k.

3. Konkluzja

Podsumowując powyższą analizę należy stwierdzić, że proponowana zmiana została wystarczająco uzasadniona, wymaga wszakże pewnej korekty.



PRZEWODNICZĄCY
KRAJOWEJ RADY SĄDOWNICTWA
WP.420.86.2025

Warszawa, 22 października 2025 r.

Dot. SPS-III.020.271.6.2025

Pan Jacek Cichocki

Szef

Kancelarii Sejmu

W odpowiedzi na pismo z dnia 18 września 2025 r. uprzejmie przedstawiam w załączeniu opinię Krajowej Rady Sądownictwa w przedmiocie poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny.

Wiceprzewodniczący Krajowej Rady
Sądownictwa
sędziego Rafała Puchalskiego
/podpisano elektronicznie/

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L. dz. SPS-III.020.271.13.2025

Data wpływu 23.10.25r.

KRAJOWA RADA SĄDOWNICTWA

centrala: 22 379 28 40
fax: 22 379 27 94
biuro@krs.gov.pl

www.krs.pl
Klauzula RODO: <https://krs.pl/pl/kontakt>

ul. Rakowiecka 30
02-528 Warszawa

OPINIA
KRAJOWEJ RADY SĄDOWNICTWA

z dnia 10 października 2025 r.

w przedmiocie poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny

Krajowa Rada Sądownictwa, po zapoznaniu się z poselskim projektem ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny, przekazany przy piśmie Zastępcy Szefa Kancelarii Sejmu z dnia 18 września 2025 r. (znak: SPS-III.020.271.6.2025), opiniuje projekt negatywnie, zgłaszając poniższe uwagi.

Rozważania na temat tej propozycji legislacyjnej należy rozpocząć od nawiązania do historii regulacji zawartych w art. 264 kk. Otóż w pierwotnym brzmieniu zawierał on typ podstawowy czynu polegającego na przekroczeniu granicy (art. 264. § 1: „Kto wbrew przepisom przekracza granicę Rzeczypospolitej Polskiej, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2”).

W 2005 roku odstąpiono od traktowania czynu polegającego li tylko na nielegalnym przekroczeniu granicy, jako przestępstwa przenosząc ten czyn do kategorii wykroczeń. Jednocześnie pozostawiono typy kwalifikowane typizowane w §§ 2 i 3 art. 246 kk (§ 2: „Kto dopuszcza się czynu określonego w § 1, używając przemocy, groźby, podstęp lub we współdziałaniu z innymi osobami, podlega karze pozbawienia wolności do lat 3”; § 3: „Kto organizuje innym osobom przekraczanie wbrew przepisom granicy Rzeczypospolitej Polskiej, podlega karze pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5”).

Wytworzyło to stan rzeczy, w którym podmiot przestępstwa, beneficjent typu podstawowego został znacznie łagodniej potraktowany od podmiotów będących w istocie pomocnikami w realizacji znamion typu podstawowego. Doszło po tej nowelizacji do takiej rzeczywistości, że za realizację określonej formy zjawiskowej typu podstawowego będącego wykroczeniem groziła znaczna dolegliwość karna pozostająca w oczywistej skrajnej dysproporcji do zagrożenia ustawowego za wykroczenie opisane w art. 49a Kodeksu wykroczeń.

W tym stanie prawnym jawi się propozycja wprowadzenia jeszcze jednego przepisu do art. 264 kk będącego w istocie próbą zwiększenia dolegliwości za czyn będący określonym pomocnictwem do popełnienia wykroczenia popełnionym w określonym celu – osiągnięcia korzyści majątkowej.

Nie negując potrzeby wprowadzenia zwiększonej odpowiedzialności karnej w warunkach opisanych w projektowanym przepisie, skonstatować należy, że uczyniono to wysoce nieudolnie.

Po pierwsze należy dla uporządkowania regulacji zawartej w art. 264 kk „nobilitować” samo zdarzenie polegające na nielegalnym przekroczeniu granicy przesuając czyn do kategorii występku.

Po drugie, widząc potrzebę dowartościowania prawnokarnego znamienia celu działania podmiotów realizujących znamiona typów z §§ 2 i 3 należy zbudować osobny, trzeci typ kwalifikowany i opatrzyć go odpowiednio surowszą sankcją.

Po trzecie kary zasadnicze w części szczególnej kodeksu karnego nie funkcjonują na zasadzie koniunkcji, a jedynie alternatywy i nie ma powodu by od tego porządku odstępować.

Po czwarte wysokość kary grzywny określa art. 33 § 1 kk stanowiący, iż grzywnę wymierza się w stawkach dziennych, określając liczbę stawek oraz wysokość jednej stawki, a nie jak się proponuje poprzez wskazanie kwotowe.

Po piąte, jak to wskazał Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 4 czerwca 2024 roku (sygn. akt: Sk 22/21), najogólniej rzecz ujmując, konstrukcja przepisu polegająca na pozbawieniu władzy sądowniczej na działaniu w granicach uznaniowości poprzez określenie bezalternatywnej sankcji jest niezgodna z Konstytucją (z art. 45 ust. 1 w związku z art. 42 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.).

Z tych powodów proponowaną konstrukcję ocenić należy negatywnie.

Przewodniczący
Krajowej Rady Sądownictwa

sędzia Dagmara Pawełczyk-Woicka



Warszawa, dnia 15 października 2025 r.

1001-1.0280.293.2025

dot. SPS-III.020.271.6.2025

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L. dz. SPS-III.020.271.12.2025

Data wpływu 23.10.25r.

RPW/35034/2025 – 1P



EZO RP KS
(BPW – III)

Data rejestracji: 2025 – 10 – 22

Data wpływu: 2025 – 10 – 22

Pan

Dariusz Salomończyk

Zastępca Szefa Kancelarii Sejmu

W odpowiedzi na pismo z dnia 18 września 2025 r., dotyczące poselskiego projektu ustawy *o zmianie ustawy – Kodeks karny* przekazanego do wyrażenia opinii w trybie art. 3 § 1 pkt 12 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze (Dz. U. z 2024 r. poz. 390 ze zm.), uprzejmie przedstawiam, co następuje.

Projektowana zmiana dotyczy wprowadzenia do Kodeksu karnego art. 264 § 5 w celu zaostrzenia odpowiedzialności karnej za czyny z art. 264 § 3 i 4 popełnione w celu osiągnięcia korzyści majątkowej, poprzez wprowadzenie obok dotychczasowej kary pozbawienia wolności obligatoryjnej kary grzywny w wysokości 100.000 zł oraz przepadku przedmiotów, które służyły lub były przeznaczone do popełnienia przestępstwa, a w przypadku, gdy do popełnienia przestępstwa użyto pojazdu mechanicznego przepadku z art. 44b kk.

O ile idea przyświecająca twórcom projektowanej nowelizacji, aby w świetle zagrożeń wynikających z napływu nielegalnych emigrantów, zwłaszcza w związku z sytuacją na wschodniej granicy Polski, oraz ujawnionym zjawiskiem funkcjonowania indywidualnych przemytników, jak i grup przestępczych trudniących się odpłatną pomocą w przekraczaniu granic RP, ukrywaniem, transportem obcokrajowców bezprawnie znajdujących się na obszarze Polski, państwo przeciwdziałało temu niezwykle niebezpiecznemu procederowi w sposób skuteczny i surowy zasługuje na aprobatę, o tyle zaproponowany sposób

osiągnięcia celu jest niewłaściwy, zarówno w odniesieniu do zaproponowanych środków, jak również sposobu ich określenia.

Odnosząc się do zawartego w pierwszym zdaniu proponowanego brzmienia art. 264§5 kk, przewidującego wprowadzenie obowiązku wymierzania obok kary pozbawienia wolności również kary grzywny w wysokości 100.000 zł, negatywnie należy ocenić ideę wprowadzania jednolitej wysokości obligatoryjnej kary grzywny orzekanej wobec sprawcy, który dopuściłby się przestępstw z art. 264§3 i §4 kk, pozbawiającej sąd możliwości jakiegokolwiek indywidualizacji wysokości kary grzywny wobec sprawcy. Propozycja sprzeczna jest z wynikającym z art. 33§3 kk systemem indywidualizacji kary grzywny, zgodnie z którym sąd ma obowiązek wyważenia dolegliwości kary grzywny, co przekłada się na wysokość wyrażonej w ilości i wysokości stawki dziennej grzywny, odpowiednio do warunków osobistych, rodzinnych, stosunków majątkowych i możliwości zarobkowych sprawcy czynu zabronionego. System stawkowy pozawala sądowi na dostosowanie reakcji karnej do konkretnej sytuacji podejrzanego, któremu przypisano dokonanie przestępstwa oraz na realizację wszystkich funkcji kary. Idea sztywnie określonej wysokości kary grzywny, niezależnie od stopnia zawinienia, okoliczności popełnienia danego czynu, roli sprawcy w przypadku przestępstwa popełnionego przy udziale innych osób lub formy popełnienia danego czynu zabronionego przeczy zasadom racjonalności i sprawiedliwości stosowania skonkretyzowanej kary wobec zindywidualizowanego sprawcy.

Podnieść należy, iż mimo że sankcja przewidziana w art. 264 § 3 i 4 przewiduje jedynie karę pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8, nie oznacza to, że w aktualnym stanie prawnym, gdy sprawca działał w celu osiągnięcia korzyści majątkowej, a tej kategorii czynów zabronionych dotyczy projekt, sąd nie może obok kary pozbawienia wolności orzec kary grzywny. Możliwość taką przewiduje bowiem art. 33§2 zgodnie z którym sąd może wymierzyć grzywnę także obok kary pozbawienia wolności wymienionej w art. 32 pkt 3, jeżeli sprawca dopuścił się czynu w celu osiągnięcia korzyści majątkowej lub gdy korzyść majątkową osiągnął. W zakresie wysokości orzekanej grzywny sąd może, przy odpowiednim określeniu ilości stawek dziennych oraz wysokości stawki, orzec grzywnę w wysokości postulowanej

w projekcie, a nawet wyższej. Liczba stawek, przy uwzględnieniu dolnej i górnej granicy przewidzianej dla danego typu przestępstwa, jest wynikiem uwzględniania przez sąd dyrektyw sądowego wymiaru kary z art. 53 kk. Natomiast zgodnie z art. 33§3 kk ustalając wysokość stawki dziennej sąd bierze pod uwagę indywidualne możliwości uiszczenia grzywny w tym dochody sprawcy, jego warunki osobiste, rodzinne, stosunki majątkowe i możliwości zarobkowe. Wprowadzanie obligatoryjnych i ściśle określonych, co do wysokości, kar grzywny ogranicza władzę sądowniczą, co może doprowadzić do niesprawiedliwych rozstrzygnięć, nie dających się pogodzić z art. 53 kk. Należy ponadto podkreślić, czego jak się wydaje nie dostrzega wnioskodawca, że na wysokość kary za przestępstwo składają się wszystkie orzeczone przez sąd elementy sankcji – w omawianym przypadku zarówno wysokość kary pozbawienia wolności, jak też wysokość grzywny. Nałożenie na sąd obligatoryjnego orzekania kary grzywny we wskazanej w projekcie wysokości będzie miała zatem wpływ na orzeczaną przez sąd wysokość kary pozbawienia wolności, aby suma wszystkich elementów wymiaru kary odpowiadała winie sprawcy.

Niezależnie od powyższych uwag wskazać należy, że zaprojektowane sformułowanie wysokości kary grzywny w postaci kwotowej jest niespójne systemowo z przepisami ogólnymi Kodeksu karnego. Zgodnie bowiem z art. 33§1 kk, grzywnę wymierza się w stawkach dziennych, a nie kwotowo. Zasady wymierzania tego rodzaju kary w konkretnej sprawie, gdy przestępstwo jest zagrożone zarówno grzywną, jak i karą pozbawienia wolności określa w art. 33§1a kk.

Wskazane powyżej uwagi w zakresie ograniczania przez projekt władzy sądowniczej, jak również skutków wprowadzania obligatoryjnych składników wymiaru kary, odnoszą się również do drugiego elementu projektu w postaci wprowadzenia sankcji obligatoryjnego przepadku pojazdu mechanicznego określonego w art. 44 b kk, jeśli był użyty do popełnienia przestępstwa.

Rozwiązanie odbierające sądowi możliwość oceny zasadności zasądzenia tego rodzaju represji karnej uznać należy za niczym nieuzasadnione ograniczenie władzy sędziowskiej. Tymczasem na podstawie art. 44§2 kk, o ile ustalony stan faktyczny w danej sprawie uzasadnia takie działanie, sąd w obecnym stanie prawnym może orzec przepadek pojazdu.

Niezależnie od stanowiska kwestionującego zasadność wprowadzenia obligatoryjnego przepadku pojazdu, na marginesie wskazać należy na niewłaściwie zastosowane odwołanie do wszystkich jednostek redakcyjnych art. 44b, co w przypadku uchwalenia proponowanej zmiany Kodeksu karnego w niezmienionej formie mogłoby skutkować wątpliwościami interpretacyjnymi w zakresie stosowania art. 44b§1 kk, w świetle użytego przez projektodawcę wyrażenia „jeśli do popełnienia przestępstwa użyto pojazdu mechanicznego”, obejmującego szerszy sposób wykorzystania pojazdu niż przewidziany w art. art. 44b§1 kk przepadek pojazdu mechanicznego prowadzonego przez sprawcę w ruchu lądowym.

Mając na uwadze, że obecnie obowiązujące regulacje prawne pozwalają na osiągnięcie zamierzonego przez projektodawców celu w sposób respektujący podstawowe zasady wynikające z prawa do rozpoznania sprawy przez sąd, jak również indywidualizacji wymiaru kary dla sprawcy, a także wobec wskazanych wątpliwości natury systemowej w odniesieniu do przedłożonych rozwiązań, projekt należy ocenić negatywnie.

z upoważnienia
Prokuratora Generalnego

Dariusz Kórneluk
Pierwszy Zastępca Prokuratora Generalnego

BEOS-1850/25

Warszawa, 24 października 2025 r.

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L.dz. **SPS-III.020.271.13.2025**

Data wpływu **27.10.2025**

Pan

Szymon Hołownia

Marszałek Sejmu

Rzeczypospolitej Polskiej

**Opinia w sprawie oceny skutków regulacji poselskiego projektu ustawy
o zmianie ustawy - Kodeks karny
(przed nadaniem numeru druku)¹**

Na podstawie art. 34 ust. 9a uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Monitor Polski z 2022 r. poz. 990, ze zm.) sporządza się następującą opinię:

I. Problem, który zamierzają rozwiązać Wnioskodawcy

Na podstawie uzasadnienia projektu i Deklarowanych Skutków Regulacji (DSR) można przyjąć, że problemem, który ma zostać rozwiązany dzięki projektowanej ustawie, jest niedostateczna skuteczność obowiązujących przepisów prawa karnego w przeciwdziałaniu przestępstwom polegającym na organizowaniu nielegalnego przekraczania granicy państwowej w celu osiągnięcia korzyści majątkowej. Wnioskodawcy wskazują, że czyny polegające na organizowaniu innym osobom przekraczania wbrew przepisom granicy Rzeczypospolitej Polskiej albo granicy innego państwa, jeżeli obowiązek ścigania takiego czynu wynika z ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską umowy międzynarodowej, są, na podstawie art. 264 § 3 i 4 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny² (dalej: k.k.), zagrożone karą pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8, natomiast nie są w tych przepisach wprost przewidziane sankcje o charakterze majątkowym. Wnioskodawcy zauważają, że sądy, kierując się ogólnymi zasadami orzekania, mogą w przypadku popełnienia przestępstw określonych w art. 264 § 3 i 4 k.k. orzekać przepadek przedmiotów oraz grzywnę. Jednak orzeczenie grzywny oraz przepadek przedmiotów nie jest obowiązkowe, a dodatkowo grzywnę dla sprawców tych czynów wymierza się w systemie stawek dziennych, przez co może ona zostać ustalona w wysokości nieproporcjonalnie niskiej w stosunku do korzyści majątkowej,

¹ Projekt ustawy znajduje się w wykazie projektów wniesionych, którym nie został nadany jeszcze numer druku sejmowego. Numer w wykazie: RPW/30358/2025. Przedstawiciel Wnioskodawców: pos. Przemysław Wipler.

² Dz. U. z 2025 r. poz. 383.

jaką sprawca może osiągnąć z popełnienia przestępstwa. W efekcie, jak wskazują Wnioskodawcy, sankcje te bywają przez sprawców traktowane jako „opłata ryzyka” i nie odstraszaają od popełnienia przestępstwa.

II. Rozwiązanie rekomendowane przez Wnioskodawców

W projekcie jest przewidziana zmiana Kodeksu karnego polegająca na dodaniu § 5 w art. 264, zgodnie z którym jeśli sprawca przestępstw określonych w art. 264 § 3 i 4 działał w celu osiągnięcia korzyści majątkowej, obok kary pozbawienia wolności sąd wymierza grzywnę w wysokości 100 000 zł oraz orzeka przepadek przedmiotów, które służyły lub były przeznaczone do popełnienia przestępstwa, a jeśli do popełnienia przestępstwa użyto pojazdu mechanicznego, sąd orzeka przepadek takiego pojazdu zgodnie z art. 44b k.k. (art. 1 projektu).

Zgodnie z art. 2 projektu ustawa ma wejść w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

III. Inne rozwiązania rozważane przez Wnioskodawców

Wnioskodawcy wskazali, że rozważano przyjęcie norm karnych obowiązujących w innych państwach UE/OECD, które znajdują się w analogicznej sytuacji, przy czym odrzucono przyjęcie najsurowszych modeli (tj. włoskiego, francuskiego i brytyjskiego) przez wzgląd na wymogi adekwatności i proporcjonalności wyroku karnego. Wnioskodawcy wskazali, że projektowana regulacja ogranicza stosowania bardzo surowych kar i przepadku rzeczy wyłącznie do przypadków, w których udowodniono, że sprawca działał w celu osiągnięcia korzyści majątkowej. Wnioskodawcy wskazali także, że rozważano niższy wymiar grzywny wskazanej kwotowo ze względu na potrzebę ustalania wysokości grzywny na poziomie zapewniającym jej pełną ściągalność i tym samym czyniącym zadość wymogowi realności kary. Uznali oni jednak, na podstawie dostępnych danych dotyczących cen usług przemytników i analizy wyroków, że kwota zaproponowana w projekcie jest wystarczająca i zarazem konieczna dla założonych celów polityki karnej, nawet jeśli w jakimś przypadku nie byłaby w pełni ściągalna.

IV. Rozwiązania przyjmowane w innych państwach, w szczególności państwach członkowskich OECD/UE

W uzasadnieniu do projektu Wnioskodawcy wskazali normy karne obowiązujące w innych państwach UE/OECD, które znajdują się w analogicznej sytuacji (Francja, Grecja, Wielka Brytania, Włochy). Zawarta w uzasadnieniu do projektu informacja nie budzi zastrzeżeń, co do treści norm prawnych obowiązujących w omówionych państwach UE/OECD³. Jednocześnie należy

³ Należy zwrócić uwagę, że w przypadku Francji powołano się na nieobowiązującą podstawę prawną. Przytoczone przez Wnioskodawcę przepisy są obecnie przedmiotem regulacji art. L823-1 i nast. Kodeksu wjazdu i pobytu cudzoziemców oraz prawa azylu, *Code de l'entrée et du séjour des étrangers*

podkreślić, że przytoczone przez Wnioskodawcę przepisy obowiązujące we Francji, Grecji, Wielkiej Brytanii i we Włoszech, powinny być rozpatrywane w kontekście całego systemu prawa karnego poszczególnych państw.

V. Skutki prawne projektowanej ustawy

1.

Projekt wprowadza zaostrenie odpowiedzialności karnej za przestępstwa określone w art. 264 § 3–4 k.k. w przypadku sprawców, którzy popełnili je w celu osiągnięcia korzyści majątkowej. W art. 264 § 3 k.k. jest określony typ przestępstwa polegający na organizowaniu innym osobom przekraczania wbrew przepisom granicy RP, natomiast w art. 264 § 4 k.k. przewidziano typ przestępstwa polegający na organizowaniu nielegalnego przekraczania granic, ale innego państwa, o ile obowiązek ścigania takiego czynu wynika z ratyfikowanej przez RP umowy międzynarodowej.

Projektowane rozwiązanie art. 264 § 5 k.k. zmierza do wprowadzenia odrębnego typu czynu zabronionego o charakterze kwalifikowanym, dla którego elementem konstytutywnym jest podejmowanie przez sprawcę działania w celu osiągnięcia korzyści majątkowej. Zachowanie sprawcze w takim celu, przewidziane w projektowanym 264 § 5 k.k., powoduje, że sąd – obok kary pozbawienia wolności – „wymierza grzywnę w wysokości 100 000 zł oraz orzeka przepadek przedmiotów, które służyły lub były przeznaczone do popełnienia przestępstwa. Jeśli do popełnienia przestępstwa użyto pojazdu mechanicznego, sąd orzeka przepadek, o którym mowa w art. 44”. Przedłożone rozwiązanie nie zasługuje na poparcie z kilku powodów.

Po pierwsze, przepis projektowany w zakresie grzywny, która została określona punktowo w wysokości 100 000 zł oraz przepadku pojazdu mechanicznego, stanowi przykład sankcji bezwzględnie oznaczonej. Mimo że ustawodawca ma prawo określać, jakie zachowania stanowią czyn zabroniony pod groźbą kary, a także ustalać wysokość sankcji karnych w postaci kar, środków karnych oraz innych środków reakcji karnej, to jednak swoboda ustawodawcy w tym zakresie jest ograniczona. Sankcje bezwzględnie oznaczone stanowią przykład automatyzmu stosowania prawa, do którego zmuszony zostaje sędzia⁴. W takiej sytuacji sędzia staje się „wykonawcą woli ustawy”, co w konsekwencji

et du droit d'asile, https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000006070158/2025-10-12 [wszystkie źródła internetowe cytowane w niniejszej opinii zostały sprawdzone 27 X 2025 r.].

⁴ W zakresie krytyki sankcji bezwzględnie oznaczonych, zob. E. Łętowska, *Kara za zabójstwo kwalifikowane – problematyka konstytucyjna*, „Państwo i Prawo” 2006, z. 10, s. 21 i n.; A. Sakowicz, *Sankcja bezwzględnie oznaczona (uwagi krytyczne na tle art. 148 § 2 k.k.)*, „Państwo i Prawo” 2006, z. 5, s. 18-31; zob. też uwagi P. Kardas, który wskazuje, że „za naruszającą konstytucyjny standard gwarancyjny uznaje się ideę kar bezwzględnie oznaczonych – z uwagi na pozbawienie sądu konstytucyjnej kompetencji do wymierzania sprawiedliwości w indywidualnych sprawach. W tym zakresie istotną rolę przy rekonstrukcji właściwego wzorca konstytucyjnego odgrywa z jednej strony art. 42 ust. 1 wyrażający zasadę *nulla poena sine lege*, z drugiej – art. 175 ust. 1 przesadzający, że wymiar sprawiedliwości sprawują sądy. Pominięcie drugiego ze wskazanych przepisów powoduje, że zasada względnej określoności kar przewidzianych za przestępstwo pozbawiona jest jednego z istotnych elementów”, zob. P. Kardas, *Prawo karne w świetle standardów konstytucyjnych*, „Państwo i Prawo” 2022, nr 10, s. 95.

doprowadziłoby do mechanicznego realizowania woli ustawodawcy. Zaistnienie takiego stanu rzeczy spowoduje naruszanie normy wynikającej z art. 175 ust. 1 Konstytucji, gdyż sądy „na podstawie aktu innej władzy” nie będą mogły w „sposób swobodny, choć w granicach ustawy, ukształtować sankcję karną za konkretne przestępstwo, dostosować wymiar kary do osoby konkretnego sprawcy, okoliczności czynu oraz do stopnia zawinienia”. Z przepisu art. 175 ust. 1 Konstytucji wynika też, że wymiar sprawiedliwości należy do sądów. Wprawdzie władza ustawodawcza decyduje, które czyny uznawane są za czyny zabronione oraz określa granice sankcji karnej za nie, to niemniej jednak – w procesie ustawodawczym – musi pamiętać o sądowym „minimum wyłączności kompetencyjnej”, na który składa się: konstytucyjnie zagwarantowana niezależność sądów i związana z nią niezawisłość sędziowska; proceduralne zabezpieczenie w przepisach proceduralnych rzeczywistej niezależności i niezawisłości w każdej sprawie rozstrzyganej przez sąd, ale także – faktyczna możliwość sędziego, działającego w granicach zakreślonych ustawą, orzekania o winie jak i o karze stosownie do okoliczności danego czynu zabronionego i zebranych w sprawie dowodów, w zgodzie z własnym sumieniem⁵. Faktyczna realizacja kompetencji sądów do swobodnego kształtowania wymiaru sankcji karnej jest możliwa, gdy niezawisły organ orzekający ma zatem swobodę w zakresie wyboru najwłaściwszego środka reakcji karnej i jego rozmiaru wobec przypisanego sprawcy czynu karalnego i karygodnego.

Tymczasem projektowany art. 264 § 5 k.k. uniemożliwia sądowi *meriti* sprawowanie wymiaru sprawiedliwości nawet w minimalnym zakresie. Stanowi to nie tylko naruszenie art. 175 Konstytucji, lecz także art. 10 Konstytucji formułującego zasadę podziału władz, z której wynika, iż władze ustawodawcza, wykonawcza i sądownicza są rozdzielone, a nadto, iż musi między nimi panować równowaga oraz, że muszą one między sobą współpracować. Trafnie wskazuje Trybunał Konstytucyjny, że zasada ta nie ma znaczenia czysto organizacyjnego, gdyż jednym z jej celów jest ochrona praw człowieka przez uniemożliwienie nadużywania władzy przez którykolwiek ze sprawujących ją organów. Co więcej, TK zauważył, że „wymóg rozdzielenia władz oznacza m.in., iż każdej z trzech władz powinny przypadać kompetencje materialne odpowiadające ich istocie, a co więcej – każda z trzech władz powinna zachowywać pewne minimum wyłączności kompetencyjnej stanowiącej o zachowaniu tej istoty”. Nie można przy tym pominąć zasadniczej odmienności układu stosunków między władzą sądowniczą a każdą z pozostałych władz, bowiem „do istoty wymiaru sprawiedliwości należy, by sprawowany on był wyłącznie przez sądy, a pozostałe władze nie mogły ingerować w te działania czy

⁵ Zob. szerzej A. Sakowicz, *Sankcja bezwzględnie oznaczona...op.cit.*, s. 18-31. Należy przy tym przypomnieć, że koncepcja tzw. minimum wyłączności kompetencyjnej zakłada, że każdej z trzech władz (ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej) przynależne są pewne kompetencje zasadnicze (fundamentalne), których pozbawienie oznaczałoby naruszenie istoty danej władzy, zob. np. P. Sarnecki [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. V, Warszawa 2007, komentarz do art. 10, s. 14-17; wyrok TK z 11 VI 2019 r., sygn. akt P 20/17, OTK-A 2019, poz. 20; orzeczenie TK z 21 XI 1994 r., sygn. akt K 6/94; orzeczenie TK z 22 XI 1995 r., sygn. akt K 19/95; zob. też E. Łętowska, *Władza sądownicza a pozostałe władze stan równowagi czy jej zachwiania?* [w:] R. Piotrowski (red.), *Pozycja ustrojowa sędziego*, Warszawa 2015, s. 152; P. Kardas, *Prawo karne w świetle standardów konstytucyjnych*, „Państwo i Prawo” 2022, z. 10, s. 91 i n.; T. Sroka, *Zadania i obowiązki sądów a populizm w prawie karnym materialnym*, Kraków 2025, s. 52 i n.

w nich uczestniczyć”⁶. Wyłączność sądów w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości rodzi konieczność zagwarantowania sądowego rozstrzygnięcia każdej sprawy, której przedmiotem jest spór o prawo, zaś stroną sporu jest jednostka lub inny podmiot podobny.

W tym miejscu należy także dodać, że treść normatywna pojęcia prawnego „rozpatrzenie sprawy”, zamieszczonego w art. 45 ust. 1 Konstytucji, obejmuje rozstrzyganie o prawach lub obowiązkach jakiegoś podmiotu, na podstawie norm prawnych wynikających z przepisów prawnych. Istotą rozpatrzenia sprawy jest prawna kwalifikacja konkretnego stanu faktycznego, zawarta w wydanej normie konkretnej i indywidualnej, skierowanej do określonego podmiotu, z której wynikają określone skutki prawne, tzn. uprawnienia lub obowiązki⁷. Procedura sądowa powinna w takim wypadku spełniać wszystkie standardy wynikające z art. 45 ust. 1 Konstytucji, tym bardziej że dochodzić ma do ingerencji w sferę wolności osobistej jednostki. Zgodnie z tym standardem konstytucyjnym sąd, który ma orzekać o ingerencji w prawa i wolności, musi mieć zapewniony pewien zakres możliwości oceny okoliczności konkretnej sprawy i ich uwzględnienia podczas „wymierzania” odpowiedniej kary. Ustawodawca zatem musi pozostawić sędziom pewien zakres swobody decyzyjnej. Takiego warunku nie spełniają środki karne w postaci sankcji bezwzględnie oznaczonej. Obligatoryjność orzekania środków karnych, bez możliwości jego indywidualizowania w zakresie potrzeby orzeczenia oraz jego wysokości, powoduje, że władza ustawodawcza wkracza w sferę wymiaru sprawiedliwości zastrzeżoną konstytucyjnie do wyłącznej kompetencji sądów. Wszelako zadaniem sądu nie jest tylko ustalenie, na podstawie przeprowadzonych dowodów, czy zachowanie danej osoby wypełniło znamiona danego typu czynu zabronionego, lecz także właściwe dobranie sankcji karnej. Każdy czyn cechuje się odmiennym stopniem społecznej szkodliwości, odmiennymi okolicznościami sprawy, rzutującym na jej wymiar. To wszystko pozwala twierdzić, że podczas wymierzania przez sądy sankcji karnej skazany korzysta z gwarancji wynikających z art. 41, art. 45 ust. 1 i art. 175 ust. 1 Konstytucji. Gwarancje te stają się jednak pozorne, jeżeli sąd, pełniąc funkcję strażnika zagwarantowanej konstytucyjnie wolności osobistej jednostki, nie ma zagwarantowanej swobody orzekania w zakresie sankcji bezwzględnie określonej. W konstytucyjnym standardzie sprawowania wymiaru sprawiedliwości przez sądy nie mieści się sytuacja, w której ustawodawca uniemożliwia jakiegokolwiek indywidualizacji sankcji karnej, bez względu na okoliczności konkretnej sprawy⁸.

Nie można tracić też z pola widzenia przesłanki proporcjonalności, która nakazuje „porównywanie w każdym wypadku stosowanych ograniczeń

⁶ Orzeczenie TK z 9 XI 1993 r., sygn. akt K 11/93; orzeczenie TK z 21 XI 1994 r., sygn. akt K 6/94; orzeczenie TK z 14 III 1995 r., sygn. akt K 13/94; orzeczenie TK z 11 IX 1995 r., sygn. akt P 1/95; wyrok TK z 17 VII 2013 r., sygn. akt SK 9/10, OTK-A 2013, nr 6, poz. 79.

⁷ Wyrok TK z 13 III 2012 r., sygn. akt P 39/10, OTK-A 2012, nr 3, poz. 26.

⁸ Por. W. Wróbel, *Prawo karne a standardy konstytucyjne* [w:] M. Mozgawa, P. Poniatowski, K. Wala (red.), *Aktualne problemy i perspektywy prawa karnego*, Warszawa 2022, s. 14; zob. też P. Kardas, *Zasady dyrektywy sądowego wymiaru kary w kontekście proponowanych zmian normatywnych* [w:] J. Bojarski, N. Daško, J. Lachowski, T. Oczkowski, A. Ziółkowska (red.), *Współczesne oblicze prawa karnego, prawa wykroczeń, kryminologii i polityki kryminalnej. Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Violetcie Konarskiej-Wrzosek*, Warszawa 2023, s. 378 i n.

potencjalnych skutków negatywnych dla realizacji prawa z zamierzonym celem ograniczenia. Negatywne skutki nigdy nie powinny przeważać i muszą zawsze pozostawać w rozsądnej proporcji do zamierzonego celu i treści gwarantowanych przez normy konstytucyjne wolności i praw”⁹. W. Wróbel przyjmuje, że ograniczenie w korzystaniu z podmiotowych praw i wolności należy do istoty sankcji karnej. Jednocześnie dodaje, że w myśl niniejszej zasady ograniczenie praw i wolności jednostki jest dopuszczalne jedynie w celu ochrony określonych wartości konstytucyjnych, zaś „intensywność tego ograniczenia musi być celowa i nie przekraczać miary konieczności”, zasadnie przy tym zauważając, że idea traktowania kary jako *ultima ratio* znajduje swoją podstawę w art. 31 ust. 3 Konstytucji¹⁰. Zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji sąd zobowiązany jest wybrać taki rodzaj i rozmiar sankcji, który realizując konstytucyjnie usprawiedliwione cele prawa karnego, w najmniejszym stopniu ogranicza konstytucyjnie chronione prawa i wolności skazanego¹¹. Wykonanie tego nakazu nie będzie możliwe, gdy sankcja karna jest bezwzględnie oznaczona bądź jest zbliżona w swej naturze do tego modelu. Uniemożliwienie sądowi wyboru rodzaju sankcji jak i rozmiaru prowadzi do naruszenia zasady proporcjonalności, a z uwagi na fakt, że owa zasada jest elementem składowym zasady państwa prawnego, godzi również i w tą zasadę. W tym miejscu nie można pominąć, że zasada proporcjonalności *sensu largo*¹² kładzie szczególny nacisk na adekwatność celu i środka użytego do jego osiągnięcia. Co oznacza, że należy wybierać środki skuteczne dla osiągnięcia celów założonych, a jednocześnie możliwie najmniej uciążliwe dla podmiotów, wobec których mają być zastosowane, lub dolegliwe w stopniu nie większym niż jest to niezbędne dla osiągnięcia założonego celu¹³.

Projektowany art. 263 § 5 k.k. rodzi także uzasadnione wątpliwości w zakresie sprzeczności z zasadami wymiaru kary: zasada swobodnego uznania sądu w granicach ustawy, co do rodzaju i rozmiaru sankcji karnej (art. 53 § 1 k.k. *in principio*); zakaz wymierzania sankcji karnej przekraczającej stopniem swojej dolegliwości przypisany sprawcy stopień winy (art. 53 § 1 k.k. *in principio*) i zasada indywidualizacji sankcji karnej (art. 55 k.k.). Pierwsza z powyższych zasad zobowiązuje „sąd do wymierzenia kary według swojego uznania, w granicach przewidzianych przez ustawę”. Szczególną tu rolę odgrywa niezawisłość sędziów,

⁹ Wyrok TK z 11 X 2006 r., sygn. akt P 3/06, OTK-A 2006, nr 9, poz. 121.

¹⁰ W. Wróbel, *Uwagi wprowadzające do rozdziału VI. Zasady wymiaru kary i środków karnych* [w:] W. Wróbel, A. Zoll (red.), *Kodeks karny. Część ogólna. Tom I. Część II. Komentarz do art. 53-116*, Warszawa 2016, s. 28.

¹¹ Tamże, s. 29.

¹² Zob. szerzej K. Wojtyczek: *Zasada proporcjonalności jako granica prawa karania*, „Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych” 1999, Nr 2, s. 33 i n. K. Wojtyczek uważa, że z zasady proporcjonalności (*sensu largo*) nie można wyprowadzić wymogu, aby surowość kar ustanowionych przez ustawodawcę była proporcjonalna do wagi dobra chronionego. Jego zdaniem maksymalną dopuszczalną granicę intensywności ingerencji prawnokarne wyznacza zasada proporcjonalności *sensu stricto*, która nakazuje jedynie zachowanie odpowiedniej proporcji między efektem regulacji a ciężarem nakładanym na jednostkę. Co do istoty zasady proporcjonalności, zob. K. Wojtyczek, *Granice interwencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w Konstytucji RP*, Kraków 1999, s. 136-167; orzeczenie z 26 IV 1995 r., sygn. akt K. 11/94, OTK 1995/I, poz. 12; orzeczenie z 17 X 1995 r., sygn. akt K. 10/95, OTK ZU 1995/2, poz. 10.

¹³ S. Wronkowska [w:] S. Wronkowska (red.), *Polskie dyskusje o państwie prawa*, Warszawa 1995, s. 74.

która oznacza ich autonomię w sprawowaniu funkcji orzeczniczej, otoczonej granicami wyznaczonymi przez obowiązujące prawo oraz sumienie orzekającego. Bez wątplenia faktyczna realizacja kompetencji sądów do swobodnego kształtowania wymiaru sankcji karnej jest możliwa, gdy niezawisły organ orzekający ma swobodę w zakresie podejmowania decyzji walidacyjnych. Dokonanie wyboru, czy to najwłaściwszego środka reakcji karnej, czy to jego rozmiarów, wobec przypisanego sprawcy czynu karalnego i karygodnego jest niczym innym jak realizacją powyższych zasad. Zatem trafny wymiar sankcji karnej może nastąpić tylko wówczas, gdy ustawodawca pozostawia sędziemu taką możliwość wyboru, o ile nie zawsze rodzaju kary, to chociaż ilościowego jej określenia przez sąd *meriti*. Sięganie po środki prawnokarne wymaga starannego oraz wnikliwego przeanalizowania przesłanek, w stanie prawnym i faktycznym konkretnej sprawy, pozwalających na ich orzeczenie¹⁴. Nie pozwala na to projektowana regulacja w zakresie przepadku oraz grzywny. Co więcej, określenie, że każdorazowo grzywna będzie orzekana w wysokości 100 000 zł., powoduje, że norma prawna z art. 33 § 3 k.k. staje się bezprzedmiotowa. Zgodnie z jej treścią, ustalając stawkę dzienną, sąd bierze pod uwagę dochody sprawcy, jego warunki osobiste, rodzinne, stosunki majątkowe i możliwości zarobkowe.

Wreszcie z konstytucyjnego nakazu poszanowania godności człowieka wynika zakaz wymierzania środka karnego przekraczającego stopień winy. Na płaszczyźnie kodeksowej refleksem konstytucyjnej zasady poszanowania godności człowieka jest norma prawna wyrażona w przepisie art. 53 § 1 zd. drugie k.k. Zgodnie z jego brzmieniem, sąd wymierza karę bacząc, by jej dolegliwość nie przekraczała stopnia winy (funkcja limitująca winy). Zasada ta, wyrażając podstawowy warunek sprawiedliwości sankcji karnej, ma charakter bezwzględny. Stanowi bowiem podstawowy warunek sprawiedliwości reakcji karnej na popełnienie przestępstwa¹⁵. Wina, o której mowa w tym przepisie, ustanawia nieprzekraczalną granicę dolegliwości sankcji karnej, poza którą nie można jej wymierzyć konkretnemu sprawcy za konkretny czyn¹⁶. Sąd określając rozmiar sankcji karnej nie może wykroczyć poza górną granicę dolegliwości, przekraczając tym samym konkretny stopień winy. Sąd może orzec karę poniżej górnego stopnia winy pod warunkiem jednak zrealizowania celu zapobiegawczego i wychowawczego, które środki reakcji karnej ma osiągnąć wobec skazanego, jak również zmierzać do ukształtowania świadomości prawnej społeczeństwa¹⁷. W konsekwencji także i z tego powodu przepis określający sankcję karą powinien stworzyć sądowi możliwości rozważenia wszelkich relewantnych okoliczności sprawy tak, aby dokonać

¹⁴ A. Sakowicz, *Kształt normatywny środków karnych na tle kodeksu karnego. Uwagi krytyczne*, „Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych” 2025, nr 4, w druku.

¹⁵ J. Majewski [w:] J. Majewski (red.), *Kodeks karny. Komentarz*, Warszawa 2024, s. 402.

¹⁶ Por. A. Barczak-Oplustil, *Sporne zagadnienia istoty winy w prawie karnym. Zarys problemu*, „Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych” 2005, z. 2, s. 89 i n.; W. Wróbel [w:] W. Wróbel, A. Zoll (red.), *Kodeks karny. Część ogólna. Tom I. Część II. Komentarz do art. 53-116*, Warszawa 2016, s. 36-37; J. Majewski, P. Kardas, *O dwóch znaczeniach winy w prawie karnym*, „Państwo i Prawo” 1993, z. 10, s. 69 i n.

¹⁷ Wyrok SA w Krakowie z 24 X 2002 r., sygn. akt II AKa 258/02, KZS 2002, Nr 10, poz. 52; wyrok SA w Krakowie z 24 IV 2002 r., sygn. akt II AKa 68/02, KZS 2002, Nr 5, poz. 45; wyrok SN z 9 VII 1986 r., sygn. akt II KR 182/86, OSNKW 1987, Nr 1-2, poz. 5; wyrok SN z 19 III 1984 r., sygn. akt I KR 4784, LEX nr 21999.

indywidualizacji oceny konkretnych czynów zabronionych ustawą oraz wyznaczenie kary odpowiadającej okolicznościom rozpatrywanej sprawy.

Po drugie, krytyczne uwagi należy zgłosić względem prowadzenia możliwości orzekania grzywny w przypadku typów czynów zabronionych art. 264 § 3 i 4 k.k., skoro na podstawie art. 33 § 2 k.k. sąd może wymierzyć grzywnę także obok kary pozbawienia wolności wymienionej w art. 32 pkt 3 k.k., jeżeli sprawca dopuścił się czynu w celu osiągnięcia korzyści majątkowej lub gdy korzyść majątkową osiągnął. Nie wolno natomiast orzec jej na tej podstawie obok kary dożywotniego pozbawienia wolności ani tym bardziej obok kary ograniczenia wolności. To ostatnie zastrzeżenie jest bezprzedmiotowe w przypadku sprawców przestępstw z art. 264 § 3 i 4 k.k.

Po trzecie, za niespójne systemowo należy uznać wykazanie w treści projektowanego przepisu możliwości orzeczenia „przepadku przedmiotów, które służyły lub były przeznaczone do popełnienia przestępstwa”. Wnioskodawca nie dostrzegł, że takie rozwiązanie istnieje już w Kodeksie karnym. Zgodnie z art. 44 § 2 k.k. sąd może orzec, a w wypadkach wskazanych w ustawie orzeka, przepadek przedmiotów, które służyły lub były przeznaczone do popełnienia przestępstwa. Na podstawie tego przepisu przepadkowi ulegają przedmioty pochodzące z przestępstwa rozpoznawanego w sprawie. W szczególności dotyczy to przedmiotów, które służyły do popełnienia przestępstwa, jeśli został specjalnie w tym celu wytworzony, jak i wówczas, gdy przedmiot ten co do zasady wykorzystywany jest w celach użytkowych, jednak *in concreto* posłużono się nim do popełnienia przestępstwa¹⁸. Trafnie przyjmuje się w orzecznictwie, że celem przepadku przedmiotów na podstawie jest art. 44 § 2 k.k. „jest uniemożliwienie sprawcy dokonania przestępstwa tymi samymi narzędziami. Intencją ustawodawcy jest dążenie do pozbawienia sprawcy możliwości popełnienia przestępstwa za pomocą tych samych narzędzi, gdy ich cechy wskazują na przystosowanie do popełniania innych przestępstw, jak i wtedy gdy użyte narzędzia do popełniania przestępstw służą zgodnie z ich przeznaczeniem innym celom”¹⁹. W literaturze dodaje się także, że na podstawie art. 44 § 2 k.k. możliwe jest również orzeczenie przepadku samochodu jeśli był on narzędziem służącym do popełnienia przestępstw²⁰.

Po czwarte wreszcie, projektowany przepis art. 264 § 5 k.k. wskazuje, że sąd wymierza grzywnę w wysokości 100 000 zł oraz orzeka przepadek przedmiotów, które służyły lub były przeznaczone do popełnienia przestępstwa „obok kary pozbawienia wolności”. Nie jest jednak wiadome, o jaki wymiar kary pozbawienia wolności chodzi – czy ten wskazany w art. 264 § 3 k.k. tj. wynoszący od 6 miesięcy do lat 8, czy może jakiś innych. Wątpliwość ta wynika z wadliwej treści projektowanego przepisu, która powinna być wzorowana na konstrukcji przyjętej np. w art. 277b lub 309 k.k.

¹⁸ Wyrok SA w Warszawie z 4 VI 2018 r., sygn. akt II AKa 71/18, LEX nr 2522728; wyrok SA w Warszawie z 15 II 2018 r., sygn. akt II AKa 459/17, LEX nr 2466235.

¹⁹ Wyrok SA we Wrocławiu z 30 VIII 2017 r., sygn. akt II AKa 155/17, LEX nr 2402335; wyrok SA w Lublinie z 9 VI 2021 r., sygn. akt II AKa 253/20, LEX nr 3216547.

²⁰ P. Zakrzewski [w:] J. Majewski (red.), *Kodeks karny. Komentarz*, Warszawa 2024, s. 363; J. Raglewski, [w:] W. Wróbel, A. Zoll (red.), *Kodeks karny. Część ogólna. Tom I. Część II. Komentarz do art. 53-116*, Warszawa 2016, s. 847; zob. też wyrok z 21 XII 1988 r., sygn. akt V KRN 266/88, OSNPG 1989, nr 5, poz. 62; wyrok SA w Krakowie w wyroku z 26 XI 1997 r., sygn. akt II AKa 224/97, KZS 1997, z. 11–12, poz. 53.

Projekt był przedmiotem analiz Biura Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji Kancelarii Sejmu (BEOS) dotyczących zgodności z prawem Unii Europejskiej²¹. W sporządzonej opinii oceniono, że projekt jest niezgodny z prawem Unii Europejskiej, w zakresie jakim nie uwzględnia okoliczności, o których mowa w art. 1 ust. 3 decyzji ramowej 2002/946/WSiSW. Z treści tego przepisu wynika, że dopuszczalne jest obostrzenie odpowiedzialności karnej, gdy czyn popełniany jest w celu uzyskania korzyści finansowej, jednak przy zachowaniu dodatkowych warunków (czyn popełniony w ramach przestępczości zorganizowanej lub z narażeniem życia osób, wobec których dokonano przestępstwa), czego już projekt nie przewiduje.

Omawiany projekt był także przedmiotem analizy BEOS w trybie art.95a ust. 3 regulaminu Sejmu²². W sporządzonej opinii oceniono, że projekt może zostać uznany za projekt ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a regulaminu Sejmu.

2.

Opiniowany projekt, przewidujący przepadek rzeczy, dotyczy zagadnień unormowanych w Artykule 1 Protokołu Dodatkowego nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (EKPC). Istnieje bardzo bogate orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPC) dotyczące przypadku przedmiotów (zob. m.in. wyroki ETPC w sprawach *Yaremychuk i in. p. Ukrainie*, 2720/13, z 9.12.2021); *Gyrllyan p. Rosji*, 35943/15, z 9.10.2018; *Boljević p. Chorwacji*, 43492/11, z 31.01.2017; *Andonoski p. Byłej Jugosławiańskiej Republice Macedonii*, 16225/08, z 17.09.2015; *Rummi p. Estonii*, 63362/09, z 15.01.2015; *Yaylali p. Serbii*, 15887/15 z 17.09.2024). W świetle orzecznictwa ETPC przepadek przedmiotów jest dopuszczalny, jeżeli jest przewidziany przez prawo, służy realizacji celów uzasadnionych na gruncie EKPC i jest zgodny z zasadą proporcjonalności. Przy analizie proporcjonalności należy uwzględnić m.in. stopień społecznej szkodliwości czynu, postawę sprawcy i orzeczoną karę. Zainteresowany powinien ponadto mieć zapewnioną możliwość przedstawienia sprawy właściwym organom władzy publicznej w celu skutecznego zakwestionowania środków ingerujących w jego prawo własności. W wymienionych wyżej orzeczeniach, dotyczących naruszeń prawa mniejszej wagi (takich jak m.in. przewóz rzeczy bez zgłoszenia organom celnym) lub naruszeń prawa popełnionych przez osoby trzecie (tj. osoby inne niż właściciel rzeczy), ETPC kwestionował obligatoryjny przepadek rzeczy, orzeczony bez indywidualnej oceny proporcjonalności tego środka w konkretnym przypadku. Z drugiej strony można podać przykłady wyroków ETPC, które stwierdziły brak naruszenia EKPC pomimo orzeczenia obligatoryjnego przypadku rzeczy w określonej sytuacji (tak m.in. wyrok w sprawie *Yaşar p. Rumunii*, 64863/13, z 26.11.2019; zob. też postanowienie o niedopuszczalności skargi w sprawie *Yildirim p. Włochom*, 38602/02, z 10.04.2003).

²¹ *Opinia w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Przemysław Wipler)*, opinia BEOS z 23 IX 2025 r., BEOS-WPEiM-1838/25.

²² *Opinia w sprawie stwierdzenia, czy poselski projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Przemysław Wipler) jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a regulaminu Sejmu*, opinia BEOS z 23 IX 2025 r., BEOS-WPEiM-1839/25.

Proponowane rozwiązania, przewidujące obligatoryjny przepadek rzeczy (w tym przepadek pojazdu) orzekany kumulatywnie z karą pozbawienia wolności oraz grzywną w sztywnej wysokości 100 000 zł, bez możliwości indywidualnej oceny proporcjonalności stosowanych środków, mogą - w przypadku ustalenia okoliczności wskazujących na mniejszy stopień szkodliwości społecznej konkretnego czynu - budzić wątpliwości z punktu widzenia zgodności z EKPC.

VI. Skutki społeczne projektowanej ustawy

A) Podmioty, na które wpływa projekt:

1. sprawcy przestępstw z art. 264 k.k. § 3 i 4²³

W 2024 r. Straż Graniczna przedstawiła zarzuty popełnienia przestępstwa określonego w art. 264 § 3 k.k. – 678 podejrzanym, a w związku z art. 264 § 4 k.k. – 8 podejrzanym. W pierwszym półroczu 2025 r. było to analogicznie 266 i 2 podejrzanym²⁴. Można więc przyjąć, że rocznie zarzuty w tym zakresie przedstawiane są około 600 osobom. Niestety brak jest danych dotyczących liczby osób osądzanych i skazywanych z tego tytułu przez sądy pierwszej instancji²⁵.

2. Sądy rejonowe jako instytucje dysponujące nowym rodzajem sankcji karnej.

Pośrednio regulacja wpłynie również na osoby bliskie sprawców wskazanych przestępstw. Proponowane przepisy w sposób pośredni będą też oddziaływać na migrantów próbujących nielegalnie przekroczyć granicę państwową RP (w 2024 r. zatrzymano z tego tytułu ok. 2,5 tys. osób²⁶)

B) Wpływ na społeczeństwo

Wnioskodawcy zakładają, iż wprowadzenie zmiany w postaci określonej, wysokiej kwoty grzywny będzie miało skuteczne działanie prewencyjne – ograniczy

²³ W tym: organizatorzy przemytu, osoby bezpośrednio transportujące ludzi przez granicę (kurierzy, taksówkarze), jak i cały szereg innych osób współpracujących przy tym procederze. Jak pokazuje linia orzecnicza, na którą powołują się Wnioskodawcy, „(o)rganizowanie” innym osobom przekraczania wbrew przepisom granicy nie musi sprowadzać się wyłącznie do starań o zapewnienie samego fizycznego przekroczenia tej granicy. Może bowiem polegać również na staraniach o zapewnienie miejsc przechowania dla osób nielegalnie przekraczających granicę Rzeczypospolitej Polskiej lub środków przewozu tychże osób do określonych miejsc.” – *Wyrok Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z dnia 24 października 2017 r.*, II AKa 200/17.

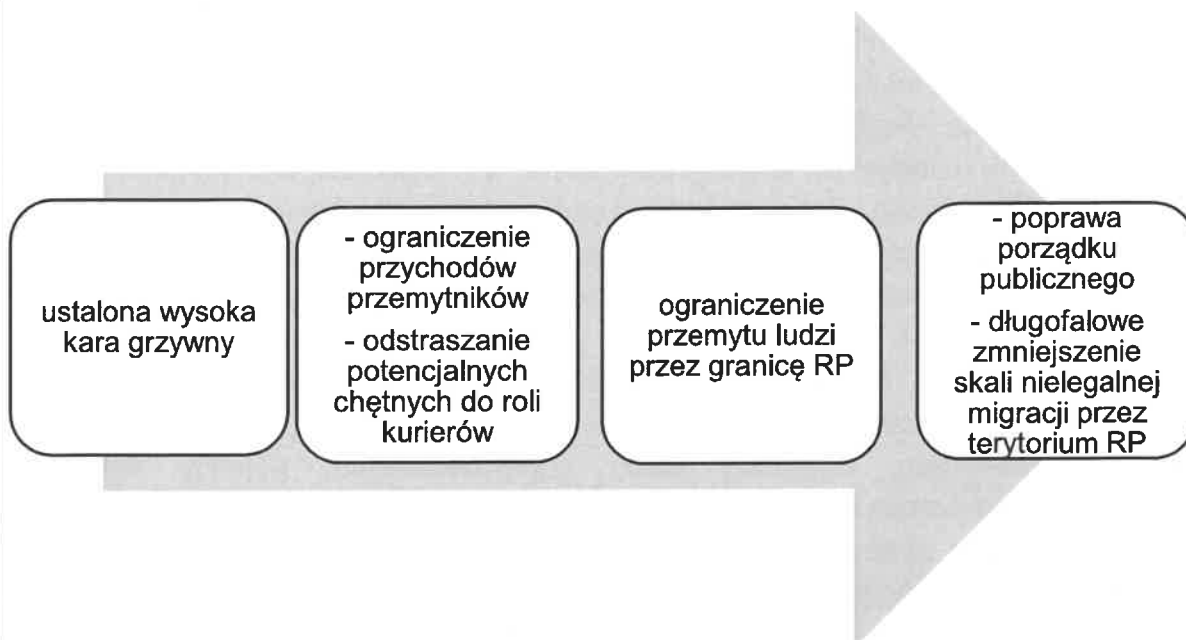
²⁴ Dane otrzymane z Biura Ochrony Informacji Komendy Głównej Straży Granicznej w odpowiedzi na wniosek z dnia 6 października z dnia 2025 r. w sprawie udostępnienia informacji publicznej złożony przez Izabelę Bień.

²⁵ Departament Analiz i Strategii Ministerstwa Sprawiedliwości dysponuje jedynie danymi zbiorczymi odnośnie skazań z tytułu całego art. 264, co nie może stanowić podstawy do dalszych szacunków. Prokuratura Krajowa również nie prowadzi tego typu statystyk.

²⁶ Dane za: *Tabela 5 – Cudzoziemcy zatrzymani/ujawnieni przez Straż Graniczną za przekroczenie granicy państwowej wbrew przepisom (pgpwp) lub usiłowanie pgpwp w 2024 roku*, w: *Straż Graniczna. Informacja statystyczna za 2024 r.*, Komenda Główna Straży Granicznej, Warszawa, styczeń 2025 r., <https://strazgraniczna.pl/pl/granica/statystyki-sg/2206,Statystyki-SG.html>, s. 12. Warto zauważyć lawinowy wzrost pgpwp rok do roku – w 2023 r. zatrzymano z tego powodu 565 osób, w 2024 r. już 2 582 (wzrost o 357%). Liczba przypadków skutecznego nielegalnego przekroczenia granicy jest trudna do oszacowania.

proceder przemytu ludzi i w efekcie poprawi stan porządku publicznego²⁷ (patrz schemat nr 1).

Schemat 1. Skutki społeczne projektowanych zmian według Wnioskodawców



Źródło: opracowanie własne na podstawie uzasadnienia projektu.

W obecnym stanie prawnym sąd w stosunku do osób oskarżonych o organizację przemytu ludzi również może orzec grzywnę (choć bywa ona zdecydowanie niższa od projektowanej kwoty²⁸) oraz przepadek pojazdu na podstawie innych przepisów (patrz pkt V opinii). Wnioskodawcy podkreślają natomiast, że aby wywołać „efekt mrozący względem osób gotowych współdziałać z grupami przemytników migrantów z motywacji finansowej”, konieczne jest wprowadzenie szczególnie dolegliwej i nieuchronnej kary, „obowiązkowo i bez względu na właściwości osobiste czy sytuację majątkową skazanych”²⁹. Zgodnie z założeniem Wnioskodawców wprowadzenie wysokiej kwoty grzywny za przemyt ludzi uczyni ten proceder nieopłacalnym – praca dla przemytników będzie bardziej ryzykowna, trudniej będzie zwerbować współpracowników, koszty działalności wzrosną prowadząc do wzrostu kosztów usług przemytniczych i co za tym idzie mniej osób będzie na nie stać, co ma ostatecznie wpłynąć na zmniejszenie skali nielegalnej migracji.

²⁷ Jak wskazują Wnioskodawcy, działalność przemytników ludzi przyczynia się do wzrostu poziomu powiązanych z tym procederem zagrożeń (w tym m.in. możliwość śmierci imigrantów spowodowanej warunkami przewozu, niebezpieczne pościgi czy wypadki z udziałem przeładowanych pojazdów) czy przestępstw (działania szpiegowskie lub terrorystyczne, fałszerstwa dokumentów, korupcja).

²⁸ Zob. np. wyrok Sądu Apelacyjnego w Szczecinie z 2019 r., sygn. akt II AKa 2/19 – dwóch oskarżonych, którzy zarobili na organizacji przemytu ludzi przez granicę RP co najmniej 96 tys. euro (stanowiących równowartość około 412,8 tys. zł), organizując przemyt co najmniej 96-krotnie (łącznie 382 cudzoziemcom), otrzymało grzywnę 12 i 16 tys. zł.

²⁹ DSR projektu, s. 11. Wnioskodawcy twierdzą wręcz, że świadomość wysokiej kary może skłaniać ujawnionych szeregowych uczestników przemytu do współpracy z organami ścigania w celu wykrycia przywódców grupy przemytniczej (jako mały świadek koronny mogą liczyć na zawieszenie wykonania kary na podstawie art. 60 § 3 k.k.).

Aby założone skutki wystąpiły, należy zadać pytanie, czy rzeczywiście wprowadzenie wysokiej grzywny jest w stanie zapobiec popełnieniu przestępstwa. Zgodnie z ekonomiczną teorią przestępczości Gary'ego Beckera sprawca w założeniu jest racjonalny i „reaguje w sposób przewidywalny na określone bodźce zewnętrzne w postaci nagród i kar, częstokroć w wyniku procesu analizy kosztów”³⁰. Jednak, co się z tym wiąże, kara może działać odstraszaająco, jeżeli jest ona nieunikniona i dostosowana do sprawcy. W projektowanej regulacji kara będzie ujednolicona dla wszystkich sprawców, a należy podkreślić, że w łańcuchu przemytniczym działają różne grupy podmiotów, w różnym stopniu czerpiące zysk z tego procederu i mniej lub bardziej narażone na wykrycie. Jak zauważa OECD, „w przeciwieństwie do innych transgranicznych form przestępczości przemyt migrantów nie jest zdominowany przez organizacje przestępcze typu mafijnego. Wiele podmiotów działa na różnych poziomach, żeby ułatwić przemyt, w tym rekruterzy, którzy reklamują biznes w sieciach społecznościowych, koordynatorzy odpowiedzialni za całość operacji, przewoźnicy i przewodnicy, którzy zajmują się samym przemytem, dostawcy usług (zakwaterowanie, pojazdy, fałszywe dokumenty, legalizacja statusu pobytu migrantów), obserwatorzy (najlepsze trasy i możliwe kontrole straży granicznej) lub kasjerzy (odpowiedzialni za przekazanie pieniędzy migrantów przemytnikowi po pomyślnym zakończeniu operacji)”³¹. Można więc założyć, że projektowana wysoka kara finansowa będzie bardziej dotkliwa dla osób usytuowanych najniżej w hierarchii, o niższych dochodach i najbardziej narażonych na wykrycie (kurierów, pośredników). Większe koszty i większe ryzyko może powodować problemy ze zwerbowaniem takich osób do współpracy przez grupy przemytnicze. Warto również wziąć pod uwagę, że w przypadku skazania mogą wystąpić problemy ze ściągalnością kary. W przypadku wysokich kar znaczny ich odsetek może być nieściągalny i będzie wymagał zamiany na prace społeczne lub zastępczą karę pozbawienia wolności, co będzie miało wpływ na większe obciążenie systemu sprawiedliwości.

Inaczej potencjalna grzywna wpłynie na bogatych sprawców³² (przywódców grupy przemytniczej), którzy mogą traktować ją jako zwiększony „koszt” przestępstwa (zarówno jeżeli chodzi o zapłatę dla współpracowników, których będzie trudniej zwerbować, jak i o ewentualne koszty własne). Co w efekcie

³⁰ Zob. W. Pływaczewski (red.), *Prawnokarne i kryminologiczne aspekty ochrony środowiska*, Olsztyn 2012, s. 21.

³¹ K. Luyten, *Understanding EU action against migrant smuggling*, EU policies – Insights, European Parliamentary Research Service, grudzień 2023, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/757577/EPRS_BRI\(2023\)757577_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/757577/EPRS_BRI(2023)757577_EN.pdf), s. 5.

³² Dysproporcję w zysku poszczególnych ogniw przemytniczego łańcucha logistycznego pokazują np. informacje Straży Granicznej opublikowane po rozbiciu jednego z gangów przemytników. Za przerzut cudzoziemca z kraju pochodzenia (w tym przypadku był to głównie Irak) do jednego z państw w Europie organizatorzy procederu pobierali opłatę w wysokości od 10 tys. do 13 tys. dolarów, przy czym wynajmowanym do przerzutu imigrantów kierowcom płacili za kurs (z Podlasia do Niemiec) 4 tys. zł – K. Szwed, *Przemycali ludzi, a teraz grozi im nawet 12 lat więzienia*, 30 XI 2022, <https://www.strazgraniczna.pl/pl/aktualnosci/10993,Przemycali-ludzi-a-teraz-grozi-im-nawet-12-lat-wiezienia.html>. Trzeba jednocześnie podkreślić, że nie ma dostępnych kompleksowych, wiarygodnych danych dotyczących średnich cen stosowanych przez przemytników i ogólnych zysków przez nich osiągniętych z tytułu przemytu ludzi przez terytorium RP. Straż Graniczna publikuje jedynie wyrywkowe informacje dotyczące poszczególnych grup przestępczych, które udało się zatrzymać.

prawdopodobnie przełoży się na wzrost opłat za organizację nielegalnego przekroczenia granicy RP i utrudni tego typu migracje zainteresowanym osobom. Wydaje się więc, że w pewnej mierze cel Wnioskodawców może w ten sposób zostać osiągnięty.

W ocenie potencjalnych skutków społecznych projektu należy również uwzględnić międzynarodowy kontekst problemu, którego dotyczy regulacja. Nie należy przeceniać wpływu zaostrzenia sankcji w krajowym prawie karnym na to złożone, transgraniczne zjawisko³³, jednak w pewnym stopniu możliwy wzrost kosztów przemytu może spowodować przekierowanie nielegalnych szlaków migracyjnych na inne trasy³⁴.

C) Konsultacje społeczne

Konsultacje opiniowanego projektu nie cieszyły się dużym zainteresowaniem, wzięło w nich udział 68 osób, z czego nieliczne zostawiły komentarze. Większość osób wyraziła poparcie dla zmian, podkreślając, że w obecnej sytuacji migracyjnej organizatorzy przemytu powinni być skuteczniej karani³⁵. Argumentowano, że „sankcje finansowe powinny być znaczące i nie objęte widełkami. Kara powinna być surowa i jednocześnie odstraszająca”³⁶. Proponowano też, aby grzywna groziła nie tylko osobom organizującym przemyt ludzi „dla osiągnięcia własnych korzyści majątkowych”, ale również osobom podejmującym te działania „z przekonania”³⁷.

W konsultacjach pojawiły się również głosy, że grzywna nie powinna być wpisana w kodeks „na sztywno”, ponieważ pod wpływem inflacji zniweluje się jej odstraszający charakter. Komentujący proponowali, aby wysokość kary była powiązana z osiągniętym przez przemytników zyskiem („(u)ważam że nie należy wpisywać maksymalnej wysokości a raczej wpisać pięciokrotność lub dziesięciokrotność uzyskanych środków”³⁸) lub stawką dzienną (z określeniem minimalnej liczby takich stawek, która ma być zasądzona³⁹), żeby kara była wystarczająco skuteczna.

³³ Jak podkreśla Frontex, do walki z przemytem ludzi potrzebne jest „wielopłaszczyznowe podejście, łączące ukierunkowane środki egzekwowania prawa z najnowszymi technologiami i kompleksowymi strategiami mającymi na celu zajęcie się podstawowymi czynnikami migracji. Wymaga to wzajemnego zrozumienia i solidarności w zarządzaniu migracją, wzmocnienia międzynarodowej współpracy i mechanizmów wymiany informacji w celu rozbicia sieci przemytniczych, a także inwestowania w środki mające na celu promowanie rozwoju społeczno-gospodarczego i ochronę praw migrantów” – *Strategic risk analysis report*, Frontex, 2024, <https://prd.frontex.europa.eu/wp-content/uploads/strategic-risk-analysis-2024-report.pdf>.

³⁴ Ceny przemytu warunkują przebieg tras i ich popularność. „W 2019 r. najdroższa była przeprawa przez zachodnią część Morza Śródziemnego – średnio 2,5 tys. euro za osobę – a najtańsza była trasa lądowa wzdłuż wschodniej części Morza Śródziemnego, średnio 1,5 tys. euro za osobę. Opłaty wzrosły podczas pandemii w Europie ze względu na większe trudności w podróżowaniu i ciągły popyt na usługi ułatwiające podróż i pozostają na wysokim poziomie. Na przykład opłaty za przemyt drogą morską do Włoch na statkach rekreacyjnych i rybackich wynoszą średnio od 6 tys. do 12 tys. euro na osobę w 2022 r., co czyni tę trasę jedną z najdroższych tras do UE” – K. Luyten, *Understanding EU action against migrant smuggling*, EU policies – Insights, European Parliamentary Research Service, grudzień 2023, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/757577/EPRS_BRI\(2023\)757577_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/757577/EPRS_BRI(2023)757577_EN.pdf), s. 5.

³⁵ ID ankiety: 63378, 57226.

³⁶ ID ankiety: 75773.

³⁷ ID ankiety: 56281.

³⁸ ID ankiety: 75653.

³⁹ ID ankiety: 51785.

VII. Skutki gospodarcze projektowanej ustawy

Przedłożony projekt nie wywołuje skutków gospodarczych. Napływ imigrantów z krajów uboższych (czy ogarniętych konfliktami) może wpływać na lokalny rynek pracy poprzez obniżenie kosztów zatrudnienia. Jednak w przedmiotowym przypadku proponowane przepisy odnoszą się do imigracji nielegalnej. W konsekwencji także potencjalne zatrudnienie tych osób może odbywać się wyłącznie w tzw. szarej lub czarnej strefie, co ostatecznie jest ryzykowne dla polskich przedsiębiorców. Jeśli przyjąć założenie, że rola nielegalnych imigrantów, jako źródło siły roboczej, jest dla polskiej gospodarki marginalna, to wpływ projektowanych przepisów (i spodziewany spadek zjawiska przemytu ludzi) również będzie miał nieznaczący wpływ na gospodarkę i podmioty gospodarcze. Warto również wziąć pod uwagę, że prawdopodobnie dla dużej części nielegalnych imigrantów Polska jest wyłącznie krajem tranzytowym do bogatszych państw Europy Zachodniej.

W konsultacjach społecznych projektu respondenci nie zgłosili żadnych opinii odnoszących się do skutków gospodarczych analizowanego projektu.

VIII. Skutki projektowanej ustawy dla sektora finansów publicznych

Wnioskodawcy projektu w DSR wskazują, że proponowana zmiana art. 264 k.k. przyniesie zwiększenie wpływów do budżetu państwa, aczkolwiek dokładna ich wysokość jest trudna do ustalenia z powodu licznych i niepewnych czynników, takich jak: liczba ujawnionych przestępstw, ilość i wartość ujawnionych przedmiotów pochodzących z przestępstwa bądź przeznaczonych do jego popełnienia, inne okoliczności sprawy, w tym uzasadniające zawieszenie wykonania kary. Dla zobrazowania skali wpływu projektowanych rozwiązań Wnioskodawcy w uproszczeniu przyjęli⁴⁰, że jeśli liczba osób, którym postawiono zarzuty⁴¹ za przestępstwo w pierwszym roku obowiązywania ustawy, wyniesie ok. 500 i jeśli w połowie przypadków zostanie ujawniony pojazd użyty do popełnienia przestępstwa, to przy założeniu, że średnia wartość pojazdu podlegającego przepadkowi to ok. 30 000 zł, nominalna wartość samych grzywien i pojazdów podlegających przepadkowi wyniesie ok. 57,5 mln zł⁴².

⁴⁰ Wnioskodawcy powołali się na odpowiedź na interpelację nr 215 poseł Aleksandry Wiśniewskiej udzieloną przez MSWiA z dnia 26 stycznia 2024 r.. W odpowiedzi tej wskazano, że w latach 2022-2023 postawiono zarzuty z art. 264 § 3 k.k. ogółem 997 osobom. To oznacza średnio w zaokrągleniu ok. 500 osób rocznie.

Zob. <https://www.sejm.gov.pl/sejm10.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=CZXK6C>

⁴¹ Po postawieniu zarzutów, osoba staje się podejrzanym i zyskuje prawo do obrony, co oznacza, że ma prawo do milczenia, ustanowienia adwokata, składania lub odmowy składania wyjaśnień. Postanowienie o przedstawieniu zarzutów zawiera wskazanie podejrzanego, dokładne określenie zarzucanego mu czynu i jego kwalifikacji prawnej. W postępowaniu karnym postanowienia wydaje sąd, prokurator, Policja i inne organy uprawnione do prowadzenia tego postępowania.

⁴² Do wyliczeń przyjęto w zaokrągleniu 500 osób rocznie, które uiściłyby grzywnę (tj. 500 os. x 100 000 zł grzywna=50 000 000 zł), a także połowę tych osób, którym zabrano by samochód o wartości 30 000 zł (tj. 250x30 000=7 500 000 zł).

W kontekście tak przedstawionych skutków finansowych należy zauważyć, że w 2024 roku Straż Graniczna przedstawiła zarzuty popełnienia przestępstwa określonego w art. 264 § 3 k.k. – 678 podejrzanym, oraz w związku z art. 264 § 4 k.k. – 8 podejrzanym. Natomiast w I półroczu 2025 r. SG przedstawiła zarzuty z art. 264 § 3 k.k. 266 podejrzanym, a z art. 264 § 4 k.k. – 2 podejrzanym⁴³. To może oznaczać, że liczba przedstawianych zarzutów może być wyższa w porównaniu do danych za lata 2022-2023, które stanowiły podstawę wyliczenia skutków w DSR. Warto jednak zaznaczyć, że przedstawienie zarzutów nie jest różnoznaczne z ich uznaniem przez sąd.

Ministerstwo Sprawiedliwości w latach wcześniejszych podawało informacje nt. ilości osób osądzonych i skazanych na podstawie art. 264 w ujęciu wg paragrafów⁴⁴, a obecnie są to jedynie dane zagregowane. Niemniej jednak z danych za okres 2006-2020 wynika, iż liczba osób prawomocnie skazanych na podstawie art. 264 § 3 k.k. nie była znacząca i była zróżnicowana w poszczególnych latach (wahała się od 261 w 2006 r. do 65 w 2012 r., a średnio dla lat 2006-2020 wynosiła 125) – zob. Wykres 1. Jednocześnie z danych zagregowanych Ministerstwa Sprawiedliwości dotyczących całego art. 264 k.k.⁴⁵ dla lat 2022-2024 i I półrocza 2025 r. wynika, iż grzywna samoistna była stosowana w stosunku do ok. 12% osądzonych, a w stosunku do istotnej części skazanych (79%) zastosowano warunkowe zawieszenie pozbawienia wolności – zob. Tabela 1. To oznacza, że wprowadzenie projektowanej regulacji może niektóre z tych relacji zmienić, aczkolwiek zależeć to będzie m.in. od tego, czy osoby osądzone będą na tyle zamożne by zapłacić grzywnę lub będą posiadać przedmioty, które służyły lub były przeznaczone do popełnienia przestępstwa, w tym pojazdu mechanicznego, o odpowiedniej wartości dla Skarbu Państwa.



⁴³ Zob. odpowiedź Dyrektora Biura Ochrony Informacji Komendy Głównej Straży Granicznej płk SG Krzysztofa Dziejdzina (sygn. KG-OI-VIII.0180.208.2025) z dnia 15 października 2025 r. na zapytanie BEOS.

⁴⁴ Rok 2020 był ostatnim rokiem, w którym podawano takie dane wg paragrafów. Zob. Skazania prawomocne z oskarżenia publicznego - dorośli - w latach 2002-2020, <https://isws.ms.gov.pl/pl/baza-statystyczna/opracowania-wieloletnie/>

⁴⁵ Artykuł ten zawiera też § 2, który dotyczy innych kwestii niż te będące przedmiotem projektu tj. §3 i § 4 art. 264. W jego treści wskazano, iż *Kto wbrew przepisom przekracza granicę Rzeczypospolitej Polskiej, używając przemocy, groźby, podstępów lub we współdziałaniu z innymi osobami, podlega karze pozbawienia wolności do lat 3.*

Tabela 1. Osądzone i skazane osoby dorosłe w sądach rejonowych w I instancji na podstawie art. 264 Kodeksu karnego w latach 2022 - 2024 oraz I półrocze 2025

Rodzaje przestępstw (w rep. K)	Osądzeni												
	z tego												
	Ogółem	Skazani	z tego							warunkowo umorzono postępowanie	umorzono postępowanie	uniewinniono	odstąpiono od wymierzenia kary
			Pozbawienie wolności		Ograniczenie wolności	Kara mieszana PW+OW	Grzywna samoistna	Orzeczone wyłącznie środek kamy	Środki poprawczo- wychowawcze				
			razem	w tym warunkowe zawieszenie									
2022 r.	2 680	2 294	2 030	1 924	24	7	233	0	0	375	8	2	1
2023 r.	2 212	2 152	1 811	1 617	24	4	312	1	0	48	3	1	8
2024 r.	2 039	2 016	1 725	1 598	12	0	279	0	0	17	5	1	0
I półrocze 2025 r.	489	466	393	339	2	0	71	0	0	21	2	0	0
RAZEM	7 420	6 928	5 959	5 478	62	11	895	1	0	461	18	4	9
Relacje				79%			12%						

Źródło: Dane Wydziału Statystyki i Analiz w Departamencie Analiz i Strategii Ministerstwa Sprawiedliwości.

Brak szczegółowych danych za lata późniejsze (po 2020 r.) dotyczących osób osądzonych (w tym prawomocnie skazanych i tych wobec których umorzono postępowanie bądź je uniewinniono lub odstąpiono wobec nich od wymierzania kary) na podstawie art. 264 § 3 i § 4 k.k.⁴⁶ utrudnia analizę skutków finansowych projektu. Wydaje się jednak, że skutki ustawy mogą być zbliżone lub niższe niż podają to wnioskodawcy (aby to potwierdzić, potrzebne są jednak dokładniejsze statystyki).

W trakcie przeprowadzonych konsultacji społecznych nie przedstawiono informacji dotyczących potencjalnych skutków dla sektora finansów publicznych, aczkolwiek ustosunkowywano się do wysokości zaproponowanej kary grzywny lub jej sztywnego określenia⁴⁷.

IX. Inne skutki projektowanej ustawy

Nie zidentyfikowano innych skutków wejścia w życie projektowanej ustawy.

X. Zmiana obciążeń administracyjnych

Proponowana zmiana przepisów nie spowoduje dodatkowych obciążeń administracyjnych oraz dla podmiotów gospodarczych.

⁴⁶ Postanowienia § 4 weszły w życie stosunkowo późno 1 października 2023 r. Zob. Ustawa z dnia 7 lipca 2022 r. o zmianie ustawy - Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw. Dz.U. z 2022 r. poz. 2600.

⁴⁷ Zob. np. ID ankiety: 51785, 55978, 63378.

XI. Konkluzje

1. Skutki prawne:

Przepis projektowany art. 264 § 5 k.k. w zakresie grzywny, która została określona punktowo w wysokości 100 000 zł oraz przepadku pojazdu mechanicznego, zakłada wprowadzenie sankcji bezwzględnie oznaczonej, co stanowi naruszenie normy wynikającej z art. 175 ust. 1 Konstytucji. Ten rodzaj sankcji uniemożliwia faktyczną realizację kompetencji sądów do swobodnego kształtowania wymiaru sankcji karnej adekwatnej do osoby konkretnego sprawcy, okoliczności czynu oraz do stopnia zawinienia. Projektowany art. 263 § 5 k.k. rodzi także uzasadnione wątpliwości w zakresie sprzeczności z zasadami wymiaru kary: zasada swobodnego uznania sądu w granicach ustawy, co do rodzaju i rozmiaru sankcji karnej (art. 53 § 1 k.k. *in principio*); zakaz wymierzania sankcji karnej przekraczającej stopniem swojej dolegliwości przypisany sprawcy stopień winy (art. 53 § 1 k.k. *in principio*) i zasada indywidualizacji sankcji karnej (art. 55 k.k.). Poza tym wprowadzenie grzywny kwotowej do Kodeksu karnego narusza jego spójność wewnętrzną. *De lege lata*, system wymierzania grzywny na podstawie przepisów Kodeksu karnego, oparty na systemie stawek dziennych, tworzy logiczną i systemową jedność, gdzie poszczególne przepisy nie są ze sobą sprzeczne i współtworzą logicznie uporządkowany system. Uchwalenie proponowanej zmiany naruszy te zasady w zakresie orzekania grzywny.

2. Opiniowany projekt może budzić wątpliwości z punktu widzenia EKPC, ponieważ przewiduje obligatoryjny przepadek rzeczy orzekany kumulatywnie z karą pozbawienia wolności oraz grzywną w wysokości 100 000 zł, bez możliwości indywidualnej oceny proporcjonalności stosowanych środków.

2. Skutki społeczne: Projektowana regulacja może zgodnie z założeniem Wnioskodawców utrudnić organizację przemytu ludzi przez granicę RP poprzez podwyższenie kosztów działalności grup przemytniczych. Groźba ewentualnej wysokiej grzywny może utrudnić werbowanie najniższych rangą współpracowników przemytniczego łańcucha logistycznego i spowodować zwiększenie cen usług przemytników, co może stanowić pewną barierę dla osób chcących nielegalnie przekroczyć granicę. Może to w pewnym stopniu doprowadzić do przekierowania nielegalnych szlaków migracyjnych poza obszar RP, aczkolwiek wpływ tej zmiany na proceder przemytu ludzi, który ma transgraniczny charakter i zależy od wielu złożonych czynników, nie powinien być znaczący.

3. Skutki gospodarcze: Przedłożony projekt nie wywołuje skutków dla gospodarki i przedsiębiorców.

4. Skutki finansowe: Projekt w ograniczonym zakresie może wpływać na sektor finansów publicznych z tytułu wprowadzenia grzywny w wysokości 100 tys. zł i przepadku przedmiotów, które służyły lub były przeznaczone do popełnienia przestępstwa, w tym przepadku pojazdu mechanicznego.

5. Rozwiązania zagraniczne: W uzasadnieniu do projektu Wnioskodawcy wskazali normy karne obowiązujące w innych państwach UE/OECD, które znajdują się w analogicznej sytuacji. Zawarta w uzasadnieniu do projektu informacja nie budzi zastrzeżeń, co do treści norm prawnych obowiązujących w omówionych państwach UE/OECD. Jednocześnie należy podkreślić, że przytoczone przez Wnioskodawcę przepisy obowiązujące we Francji, Grecji, Wielkiej Brytanii i we Włoszech, powinny być rozpatrywane w kontekście całego systemu prawa karnego poszczególnych państw.

Autorzy:

Wojciech Miller, ekspert ds. legislacji (pkt I-III)

dr Danuta Adamiec, specjalista w Wydziale Oceny Skutków Regulacji (pkt IV, XI.5)

prof. dr hab. Andrzej Sakowicz, ekspert ds. legislacji (pkt V, X, XI.1)

prof. dr hab. Krzysztof Wojtyczek, ekspert ds. legislacji (pkt V.2, XI.1.2)

dr Izabela Bień, specjalista ds. społecznych (pkt. VI, X, XI.2)

Jacek Krzak, specjalista ds. systemu gospodarczego (pkt. VII, X, XI.3)

dr Zofia Springer, specjalista ds. finansów publicznych (pkt. VIII, X, XI.4)

Akceptował:

Wicedyrektor Biura Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

Piotr Chybalski

/podpisano elektronicznie/

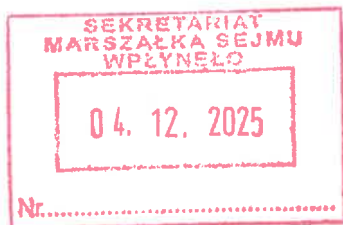
Deskryptory bazy REX: projekt ustawy, OSR, granice państwa, migracje

Weryfikacja: Tomasz Jaroszyński (pkt I-III, V.2), Dobromir Dziwulak (pkt IV), Paweł Kościelny (pkt V), Mirosław Sobolewski (pkt VI), Piotr Russel (pkt VII), Monika Korolewska (pkt VIII), Andrzej Sakowicz (całość), Adam Dudzic (całość)



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
Komisja Ustawodawcza
UST.020. 21 .2025

Warszawa, 4 grudnia 2025 r.



Pan
Włodzimierz CZARZASTY
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Marszałku

Przekazuję – przyjętą na posiedzeniu w dniu 4 grudnia 2025 r. – opinię Komisji Ustawodawczej:

– o poselskim projekcie ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny (przedstawiciel wnioskodawców poseł Przemysław Wipler).

Z poważaniem

Przewodniczący Komisji



Marek Ast

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU
L. dz. SP-III. 020. 271.15. 2025
Data wpływu 04.12.25r.

OPINIA nr 248
Komisji Ustawodawczej

w sprawie poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny

przyjęta na posiedzeniu
w dniu 4 grudnia 2025 r.

dla Marszałka Sejmu

Komisja Ustawodawcza, na posiedzeniu w dniu 4 grudnia 2025 r., rozpatrzyła skierowany przez Marszałka Sejmu – w trybie art. 34 ust. 8 regulaminu Sejmu, celem wyrażenia opinii w świetle zgłoszonych wątpliwości w sprawie zgodności projektu z prawem Unii Europejskiej – poselski projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny. Komisja, po przedstawieniu projektu i wysłuchaniu ekspertów, przeprowadziła dyskusję. W wyniku głosowania Komisja

- uznała ten projekt za dopuszczalny.

Przewodniczący Komisji



Marek Ast