SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
X kadencja
Prezes Rady Ministrów
RM-0610-197-26

Druk nr 3363

Warszawa, 12 listopada 2026 r.

Pan
Włodzimierz Czarzasty
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Marszałku,

na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej przedstawiam Sejmowi Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy

- o zmianie ustawy - Kodeks karny oraz ustawy - Kodeks wykroczeń.

Do prezentowania stanowiska Rządu w tej sprawie w toku prac parlamentarnych został upoważniony Minister Sprawiedliwości.

Z poważaniem

Donald Tusk

/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/

Projekt

U S T A W A

z dnia …

o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz ustawy – Kodeks wykroczeń

Art. 1. W ustawie z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. z 2026 r. poz. 1342 i 1466) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 223 § 1 otrzymuje brzmienie:

„§ 1. Kto, działając wspólnie i w porozumieniu z inną osobą lub używając broni palnej, noża, innego podobnie niebezpiecznego przedmiotu lub działając w inny sposób bezpośrednio zagrażający życiu albo używając środka obezwładniającego, dopuszcza się czynnej napaści na funkcjonariusza publicznego lub osobę do pomocy mu przybraną podczas lub w związku z pełnieniem obowiązków służbowych,

podlega karze pozbawienia wolności od roku do lat 10.”;

2) w art. 264 po § 3 dodaje się § 3a–3c w brzmieniu:

„§ 3a. Jeżeli sprawca czynu określonego w § 3 działa w celu osiągnięcia korzyści majątkowej lub osobistej,

podlega karze pozbawienia wolności od roku do lat 10.

§ 3b. Jeżeli sprawca czynu określonego w § 3 lub 3a naraża życie lub zdrowie wielu osób,

podlega karze pozbawienia wolności od lat 2 do 12.

§ 3c. Jeżeli następstwem czynu określonego w § 3–3b jest śmierć człowieka, sprawca

podlega karze pozbawienia wolności od lat 3 do 20.”.

Art. 2. W ustawie z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2026 r. poz. 1372) w art. 49a w § 1 po wyrazach „karze grzywny” dodaje się wyrazy „nieniższej niż 500 złotych”.

Art. 3. Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

UZASADNIENIE

1. Wyjaśnienie potrzeby i celu wydania ustawy

Przedstawiony projekt ustawy o zmianie ustawy Kodeks karny oraz ustawy – Kodeks wykroczeń zawiera propozycję nowelizacji ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. z 2026 r. poz. 1342 i 1466), dalej „k.k.”, oraz ustawy z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2026 r. poz. 1372), dalej „k.w.”.

Celem projektu jest dokonanie zmian w zakresie katalogu znamion przestępstwa czynnej napaści na funkcjonariusza publicznego określonego w art. 223 § 1 k.k. oraz wprowadzenie do art. 264 k.k. trzech nowych typów kwalifikowanych przestępstwa organizowania innym osobom nielegalnego przekraczania granicy Rzeczypospolitej Polskiej, a także podwyższenie dolnej granicy ustawowego zagrożenia karą grzywny za tzw. zwykłe nielegalne przekroczenie granicy Rzeczypospolitej Polskiej, które stanowi wykroczenie przewidziane w art. 49a § 1 k.w.

Projektowana zmiana art. 223 § 1 k.k. stanowi propozycję kolejnej nowelizacji mającej na celu wzmocnienie ochrony funkcjonariuszy publicznych przed zamachami na ich życie i zdrowie. Jednocześnie proponowana zmiana wpisuje się w nurt zmian legislacyjnych, które mają na celu surową reakcję ustawodawcy na naruszenia przepisów prawa przez kierujących pojazdami. Ubocznie wprowadzenie zaproponowanej zmiany może przyczynić się również do usprawnienia wymiaru sprawiedliwości przez legislacyjne uregulowanie zagadnienia, które w orzecznictwie budzi spory i generuje postępowania odwoławcze i kasacyjne.

W uzasadnieniu projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny, ustawy – Kodeks wykroczeń oraz ustawy – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (druk sejmowy nr 1636) trafnie wskazano, że ochrona osób narażonych na agresję w związku z pełnieniem swoich funkcji powinna być priorytetem państwa. W orzecznictwie Sądu Najwyższego wielokrotnie podkreślano, że atak na funkcjonariusza publicznego stanowi atak na autorytet państwa. Nowelizacja wpisuje się także w kierunek ochrony funkcjonariuszy określony przez Trybunał Konstytucyjny, który uznał, że funkcjonariusze publiczni wymagają szczególnej ochrony ze względu na istotne funkcje, jakie pełnią w społeczeństwie (por. uzasadnienie wyroku TK z dnia 21 września 2015 r. K 28/13).

Ratio legis proponowanych zmian w zakresie art. 264 k.k. jest eliminacja ekonomicznej opłacalności procederu organizowania nielegalnego przekraczania granicy Rzeczypospolitej Polskiej oraz bezpieczeństwo państwa (wzmożone działania dywersyjne) i porządek publiczny.

Dodanie projektowanych typów kwalifikowanych przestępstwa z art. 264 k.k. ma służyć również przeciwdziałaniu tworzeniu nieakceptowalnego zagrożenia i niehumanitarnego położenia osób, w tym dzieci, w celu uzyskania korzyści majątkowej lub osobistej, a przy tym naruszeniu bezpieczeństwa państwa.

Nowelizacja art. 264 k.k. znajduje uzasadnienie nie tylko w potrzebie zwiększenia skuteczności ochrony granicy państwowej, ale i w konieczności adekwatnej reakcji prawa karnego na zmieniający się charakter przestępczości związanej z organizowaniem nielegalnego przekraczania granicy Rzeczypospolitej Polskiej. Projektowane przepisy realizują zasadę proporcjonalności odpowiedzialności karnej poprzez wyraźne zróżnicowanie sankcji w zależności od stopnia społecznej szkodliwości czynu, motywacji sprawcy oraz skutków jego działania.

Obowiązujące brzmienie przepisu art. 264 § 3 k.k. penalizuje organizowanie innym osobom przekraczania granicy wbrew przepisom, jednakże nie różnicuje w sposób dostateczny stopnia odpowiedzialności karnej w zależności od motywacji sprawcy, skali zagrożenia dla życia i zdrowia ludzi ani skutków czynu. W praktyce prowadzi to do sytuacji, w których sprawcy działający w celu osiągnięcia korzyści majątkowej lub osobistej albo świadomie narażający ludzi, w tym również dzieci, na utratę życia lub ciężki uszczerbek na zdrowiu, ponoszą odpowiedzialność w granicach sankcji przewidzianej dla czynu zabronionego z art. 264 § 3 k.k.

Projektowany art. 264 § 3a k.k. ma na celu wyodrębnienie kwalifikowanego typu przestępstwa popełnianego w celu osiągnięcia korzyści majątkowej lub osobistej. Tego rodzaju motywacja stanowi istotny element kryminogenny i jest charakterystyczna dla działalności zorganizowanych grup przestępczych zajmujących się nielegalnym przerzutem migrantów. Uzyskiwanie korzyści z procederu naruszającego bezpieczeństwo państwa oraz porządek migracyjny uzasadniają surowszą reakcję karną, a podwyższenie dolnej i górnej granicy ustawowego zagrożenia karą ma również pełnić funkcję prewencyjną i odstraszającą wobec sprawców traktujących organizowanie nielegalnego przekraczania granicy jako źródło korzyści.

Projektowany art. 264 § 3b k.k. przewiduje zaostrzenie odpowiedzialności karnej, w sytuacji gdy sprawca swoim działaniem naraża życie lub zdrowie wielu osób. Doświadczenia organów ścigania wskazują, że nielegalny transport migrantów często odbywa się w warunkach skrajnie niebezpiecznych, z wykorzystaniem przeładowanych pojazdów, tras

prowadzących przez tereny trudno dostępne oraz przy braku zapewnienia podstawowych warunków bezpieczeństwa. Zachowania takie stwarzają realne zagrożenie dla życia i zdrowia ludzi, a ich skutki mogą mieć charakter masowy. Wprowadzenie kwalifikowanego typu czynu zabronionego pozwoli na bardziej adekwatną ocenę przypadków, w których sprawca świadomie zwiększa poziom ryzyka dla osób uczestniczących w tym procederze.

Projektowany art. 264 § 3c k.k. ma natomiast na celu objęcie surowszą odpowiedzialnością sytuacji, w których następstwem czynów określonych w § 3–3b jest śmierć człowieka. Skutki tego rodzaju przestępstw mogą mieć charakter tragiczny, szczególnie w przypadkach porzucania migrantów w miejscach zagrażających życiu, transportowania ich w nieludzkich warunkach lub organizowania przepraw bez zachowania podstawowych zasad bezpieczeństwa. W aktualnym stanie prawnym brak jest wyraźnego typu kwalifikowanego odnoszącego się do skutku śmiertelnego pozostającego w związku z organizowaniem nielegalnego przekraczania granicy. Projektowana regulacja ma na celu jednoznaczne podkreślenie wysokiego stopnia społecznej szkodliwości czynu oraz zapewnienie proporcjonalnej reakcji karnej.

Proponowana zmiana sankcji za wykroczenie z art. 49a § 1 k.w. ma na celu zwiększenie skuteczności reakcji państwa na zachowania polegające na lekceważeniu norm porządku publicznego oraz podniesienie sankcji przewidzianej za to wykroczenie. Obowiązujące obecnie zagrożenie karą grzywny, której dolna granica wynosi 20 złotych, nie odpowiada aktualnym realiom społeczno-ekonomicznym i w praktyce nie spełnia funkcji odstraszającej ani wychowawczej. Tak niski minimalny wymiar grzywny powoduje, że sankcja za czyn godzący w porządek publiczny może być odbierana jako symboliczna i niewspółmierna do społecznej szkodliwości zachowania sprawcy.

Rozwiązania przewidziane w projekcie są także zgodne z wnioskiem z dnia 28 listopada 2023 r. dotyczącym dyrektywy Parlamentu Europejskiego w sprawie ustanowienia norm minimalnych dotyczących zapobiegania i przeciwdziałania ułatwianiu niedozwolonego wjazdu do Unii, tranzytu przez jej terytorium i pobytu na nim oraz zastępująca dyrektywę Rady 2002/90/WE i decyzję ramową Rady 2002/946/WSiSW, w której postuluje się bardziej zharmonizowane kary uwzględniające wagę popełnionego przestępstwa ze wskazaniem wysokości kar minimalnych. Wprowadzenie nowych typów kwalifikowanych przestępstwa organizowania nielegalnego przekroczenia granicy z odpowiednią gradacją ustawowego zagrożenia wymierzeniem karą pozbawienia wolności winno być zbieżne z zagrożeniami za

takie przestępstwa w innych krajach Unii Europejskiej, co z kolei związane jest ze zwiększonym ruchem migrantów i wjazdem na terytorium Europy.

2. Przedstawienie rzeczywistego stanu w dziedzinie, która ma być unormowana

Obecnie art. 223 § 1 k.k. stanowi, że kto, działając wspólnie i w porozumieniu z inną osobą lub używając broni palnej, noża lub innego podobnie niebezpiecznego przedmiotu albo środka obezwładniającego, dopuszcza się czynnej napaści na funkcjonariusza publicznego lub osobę do pomocy mu przybraną podczas lub w związku z pełnieniem obowiązków służbowych, podlega karze pozbawienia wolności od roku do lat 10.

Natomiast art. 264 § 3 k.k. penalizuje organizowanie innym osobom przekraczanie granicy Rzeczypospolitej Polskiej wbrew przepisom, przewidując jedną sankcję – karę pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8 – niezależnie od motywacji sprawcy, skali zagrożenia czy skutków czynu. Oznacza to, że jednakowo traktowane są zarówno przypadki o relatywnie mniejszej wadze, jak i działalność profesjonalnych grup przestępczych działających dla korzyści majątkowej lub osobistej, narażających życie migrantów lub doprowadzających nawet do ich śmierci.

Projektowane dodanie art. 264 § 3a–3c k.k. wprowadza istotne zróżnicowanie odpowiedzialności karnej, dostosowując ją do rzeczywistego stopnia społecznej szkodliwości czynu. Jest to rozwiązanie zgodne z podstawowymi zasadami prawa karnego, w szczególności zasadą proporcjonalności i sprawiedliwej represji. Wprowadzenie nowych typów kwalifikowanych przestępstwa z art. 264 k.k. ma też istotne konsekwencje praktyczne i systemowe, albowiem umożliwia sądom bardziej sprawiedliwe różnicowanie odpowiedzialności karnej w zależności od charakteru czynu i jego skutków, ale też w obecnej sytuacji wzmożonej migracji ludności z dalekich państw obcych (m.in. z Afryki, Azji) na teren Europy, w tym również do Polski, szczególnie przez wschodnią granicę, wzmacnia skuteczność walki z przemytem migrantów oraz działalnością zorganizowanych grup przestępczych.

W konsekwencji dodanie kwalifikowanych form przestępstwa z art. 264 k.k. zwiększa ochronę życia i zdrowia osób wykorzystywanych w procederze nielegalnej migracji, ale też dostosowuje polskie prawo karne do współczesnych zagrożeń związanych z migracją i przestępczością transgraniczną.

Projektowane przepisy są słuszne, ponieważ wprowadzają bardziej racjonalny, proporcjonalny i sprawiedliwy model odpowiedzialności karnej, w którym surowość reakcji

państwa odpowiada rzeczywistemu ciężarowi czynu i stopniowi zagrożenia dla chronionych dóbr prawnych.

3. Wykazanie różnicy między dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym art. 223 § 1 k.k.

Projektowana zmiana art. 223 § 1 k.k. polega na poszerzeniu katalogu wyliczonych taksatywnie w tym przepisie sposobów działania o znamię ujęte jako „działanie w inny sposób bezpośrednio zagrażający życiu".

Bezpośrednim impulsem do podjęcia prac legislacyjnych, mających na celu rozszerzenie zakresu penalizacji art. 223 § 1 k.k., jest niejednolite od ponad dwudziestu lat orzecznictwo Sądu Najwyższego w zakresie kwalifikowania samochodu jako „innego podobnie niebezpiecznego przedmiotu" na gruncie wskazanego przepisu.

Na tym tle można wyróżnić dwa stanowiska. Pierwsze z nich, negujące taką kwalifikację prawną, zaprezentowano w następujących orzeczeniach:

– wyroku SN z dnia 14 stycznia 2026 r., IV KK 334/25. W uzasadnieniu tego orzeczenia wskazano, że „Sąd Najwyższy od wielu lat wyraźnie stoi na stanowisku, że sprawca, który dokonując czynnej napaści na funkcjonariusza publicznego, używa samochodu w sposób stanowiący poważne zagrożenie dla jego życia lub zdrowia, nie wypełnia swoim działaniem znamion przestępstwa opisanego w art. 223 KK. Należy przypomnieć, że w miejsce występującego w KK z 1969 r. sformułowania „inne niebezpieczne narzędzie" ustawodawca wprowadził w obecnie obowiązującym kodeksie określenie „inny podobnie niebezpieczny przedmiot", dla którego punktem odniesienia jest wyłącznie broń palna oraz nóż. Jak trafnie podniesiono w postanowieniu Sądu Najwyższego z dnia 11 marca 2003 r. (sygn. akt V KK 148/02, OSNwSK 2003, nr 1, poz. 558), zmiana ta miała na celu zawężenie kręgu desygnatów tego pojęcia. Za niebezpieczny przedmiot można uznać tylko taki, który ze względu na swój kształt, wymiary, masę, tnącą powierzchnię lub inne naturalne właściwości, zwyczajnie użyty zagraża bezpośrednim niebezpieczeństwem spowodowania śmierci lub ciężkiego uszkodzenia ciała. Samochód, będący ze swej istoty środkiem transportu, nie posiada takich cech, a jego niebezpieczeństwo w sytuacji opisanej przez Sąd Okręgowy wynikało wyłącznie ze sposobu jego użycia, a nie z właściwości samego przedmiotu.

  Wykładnia ta znajduje oparcie w brzmieniu art. 280 § 2 KK. Ustawodawca obok przedmiotów niebezpiecznych przewidział znamię „działa w inny sposób bezpośrednio zagrażający życiu". Brak analogicznego zapisu w art. 223 KK musi być odczytany jako

świadomy zabieg legislacyjny. Tym samym, najeżdżanie samochodem na funkcjonariusza, choć skrajnie niebezpieczne, nie może być kwalifikowane jako użycie „przedmiotu podobnie niebezpiecznego jak broń palna lub nóż".

– postanowieniu SN z dnia 11 marca 2003 r., V KK 148/02, w którym wskazano, że „skazany użył samochodu w sposób stanowiący poważne zagrożenie, przynajmniej dla zdrowia interweniującego funkcjonariusza policji. Ustalenie to nie przesądza jednak jeszcze o tym, że samochód jako urządzenie mechaniczne, stanowi inny, podobnie jak broń palna lub nóż, niebezpieczny przedmiot w rozumieniu art. 223 KK. (…) za niebezpieczny przedmiot można uznać tylko taki przedmiot, który «ze względu na swój kształt, wymiary, masę, tnącą powierzchnię, ostrość albo zawarty w nim materiał wybuchowy lub łatwopalny, zwyczajnie użyty zagraża bezpośrednim niebezpieczeństwem spowodowania śmierci lub ciężkiego uszkodzenia ciała»". (…)

  Taka wykładnia omawianego znamienia doznaje wsparcia w technice legislacyjnej zastosowanej w art. 280 § 2 KK, gdzie wprowadzono nieznane przepisowi art. 210 § 2 KK, pojęcie «działa w inny sposób bezpośrednio zagrażający życiu». (…) Ograniczenie zakresu pojęcia «inny podobnie niebezpieczny przedmiot» w porównaniu z wykładnią terminu «niebezpieczne narzędzie» występującego w art. 210 § 2 KK nie zawęża, ze względu na sposób działania sprawcy «w inny sposób bezpośrednio zagrażający życiu», zakresu penalizacji z art. 280 § 2 KK, bo sprawca, który posługuje się przedmiotem ze swej istoty nie mającym charakteru przedmiotu niebezpiecznego, lecz wykorzystuje go w taki sposób, że stwarza zagrożenie dla życia lub zdrowia, będzie odpowiadał za kwalifikowaną postać rozboju ze względu na stworzenie swoim zachowaniem owego zagrożenia.

  (…) zastosowane w art. 223 KK znamię «inny przedmiot podobnie niebezpieczny jak broń palna lub nóż» oznacza tylko taki przedmiot, który ze względu na swoje charakterystyczne właściwości i istotę stwarza bezpośrednie niebezpieczeństwo spowodowania śmierci lub ciężkiego uszkodzenia ciała człowieka. Powstaje, wobec tego, na tle układu faktycznego zaistniałego w przedmiotowej sprawie, pytanie, czy do zbioru oznaczonego tak rozumianym pojęciem «przedmiot podobnie niebezpieczny jak broń palna lub nóż» należy zaliczyć samochód.

  (...) Twierdzenie, że samochód ze swej istoty jest tak samo niebezpieczny dla człowieka, jak nóż lub broń palna, nie ma nic wspólnego z prawidłową wykładnią kodeksowego pojęcia «inny niebezpieczny przedmiot». Zawiera ono bowiem założenie, że każdy przedmiot,

zdolny w ogóle do spowodowania niebezpieczeństwa dla życia lub zdrowia człowieka, w trakcie korzystania z niego, jest innym, podobnym do noża czy broni palnej przedmiotem i w istocie prowadzi do uznania kryterium „sposobu użycia" jako jedynego wyznaczającego katalog takich przedmiotów.

Katalog tak rozumianych «przedmiotów niebezpiecznych» byłby niezwykle szeroki i do nich zaliczyć dałoby się «*in concreto*» nawet np. deskę do prasowana, do krojenia chleba czy okulary. A przecież chodzi o to, że nóż i broń palna to przedmioty, które ze względu na swe właściwości (broń palna z uwagi na zdolność rażenia na odległość, a nóż z uwagi na ostrze) zawsze, nawet zwyczajnie użyte, są dla człowieka niebezpieczne i zostały przez człowieka wykonane przede wszystkim w celu niszczenia lub kaleczenia innych ludzi, choćby w obronie własnej.

Tymczasem samochód pomyślany został jako środek transportu, mający z założenia być przedmiotem «bezpiecznym», a jego rozwiązania konstrukcyjne zmierzają do uczynienia z niego przedmiotu coraz bardziej bezpiecznego tak dla kierowcy, jak i innych użytkowników ruch drogowego. Nie może być zatem zaliczony do przedmiotów podobnie niebezpiecznych jak bron palna lub nóż, w rozumieniu art. 280 § 2 KK lub 223 KK.

Słusznie zatem (na tle art. 223 KK) powiedziano w wyroku Sądu Apelacyjnego w Katowicach z 1999-11-04, II AKA 289/99 (publ. Pr. i Prok. 2000/5/20), że z treści art. 223 KK wynika, iż «inny przedmiot» użyty przez sprawcę, by mógł być uznany za podobnie niebezpieczny, «musi obiektywnie posiadać takie cechy, iż użycie go stwarza podobny stopień zagrożenia dla życia lub zdrowia ludzkiego, jaki wynika z użycia noża lub broni palnej. Tak więc zagrożenie wynikłe z użycia danego przedmiotu musi być porównywalne z zagrożeniem, jakie niesie użycie noża czy broni palnej, przy czym zagrożenie to musi wynikać z cech danego przedmiotu bez względu na sposób jego użycia».

Jasne, że najeżdżanie samochodem jadącym ze znaczną prędkością na pieszego stwarza bezpośrednie zagrożenie dla jego życia i może być sposobem działania sprawcy czynnej napaści na funkcjonariusza policji, mieszcząc się w pojęciu działania «w inny sposób bezpośrednio zagrażający życiu». To ostatnie znamię nie charakteryzuje jednak przestępstwa z art. 223 KK. To, że ustawodawca odmiennie niż w wypadku art. 280 § 2 KK tego znamienia w art. 223 KK nie zamieścił, musi być odczytane zgodnie z domniemaniem racjonalności ustawodawcy i założeniem spójności systemu prawnego jako zabieg celowy i przemyślany. Inna wykładnia prowadziłaby do nie mającego oparcia w ustawie zaostrzenia

odpowiedzialności sprawców dopuszczających się «czynnej napaści» na funkcjonariuszy publicznych w sposób zagrażający ich życiu, ale nie polegający na użyciu innego, podobnie niebezpiecznego jak broń palna lub nóż, przedmiotu.

Wszystko to prowadzi zatem do wniosku, że sprawca, dokonując czynnej napaści na funkcjonariusza publicznego lub osobę do pomocy mu przybraną, podczas lub w związku z pełnieniem obowiązków służbowych, używa samochodu w sposób stanowiący poważne zagrożenie dla ich życia lub zdrowia, nie wypełnia swoim działaniem znamion przestępstwa opisanego w art. 223 KK. Wobec tego penalizacja działania pojedynczego sprawcy na szkodę funkcjonariusza publicznego lub osoby mu przybranej podczas lub w związku z pełnieniem obowiązków służbowych «w inny bezpośrednio zagrażający życiu sposób», może nastąpić tylko w granicach zagrożenia ustawowego przewidzianego dla podstawowego typu tego przestępstwa określonego w art. 222 § 1 lub 224 KK, a nawet w zależności od okoliczności zbrodni określonej w art. 148 § 1 KK".

Wykładnię akceptującą na gruncie art. 223 k.k. użycie samochodu jako „innego podobnie niebezpiecznego przedmiotu" zaprezentowano w następujących orzeczeniach:

- postanowieniu SN z dnia 25 lutego 2021 r., V KK 108/20. W uzasadnieniu tego orzeczenia wskazano, że „Przy dokonywaniu oceny «niebezpieczności» przedmiotu z punktu widzenia kwalifikacji prawnej z art. 223 KK (także art. 280 § 2 KK), istotne znaczenie będą miały takie cechy (właściwości) przedmiotu, które sprawią, że wykorzystanie zwykłych funkcji lub działania przedmiotu przeciwko człowiekowi spowoduje powstanie realnego zagrożenia o równowartości odpowiadającej użyciu broni palnej lub noża. O tym, czy na tle konkretnej sprawy samochód może być uznany za takowy przedmiot decyduje sposób zachowania oskarżonego i sposób wykorzystania samochodu. Sposób postępowania oskarżonego, kierowanie rozpędzonego pojazdu wprost na funkcjonariuszkę Policji i konieczność ustąpienia jej z drogi (odskoczenia na bok) w celu uniknięcia najechania przez oskarżonego, wskazuje na prawidłowość przyjętej kwalifikacji z art. 223 § 1 KK".
- postanowieniu SN z dnia 29 maja 2003 r., I KZP 13/03. W uzasadnieniu tego orzeczenia wskazano, że „nie sposób też nie zauważyć, że skuteczność argumentu odwołującego się do konstrukcyjnego bezpieczeństwa pojazdów, dla wykazania braku cechy wymaganej przez art. 223 KK, musi budzić wątpliwości w sytuacji, gdy sam ustawodawca uznał za konieczne sformułowanie drobiazgowych i rygorystycznych wymagań oraz ograniczeń dotyczących sposobu zwykłego posługiwania się pojazdami mechanicznymi. Nazwał je zresztą zasadami bezpieczeństwa; trudno zaś logicznie uzasadnić konieczność konstruowania szczególnych

zasad bezpieczeństwa w odniesieniu do korzystania z rzekomo «bezpiecznych» przedmiotów. (...) Konkludując, stwierdzić trzeba, że przy dokonywaniu oceny «niebezpieczności» przedmiotu z punktu widzenia kwalifikacji prawnej z art. 223 KK (także art. 280 § 2 KK), istotne znaczenie będą miały takie cechy (właściwości) przedmiotu, które sprawią, że wykorzystanie zwykłych funkcji lub działania przedmiotu przeciwko człowiekowi spowoduje powstanie realnego zagrożenia o równowartości odpowiadającej użyciu broni palnej lub noża. Podkreślić trzeba bowiem, że również «niebezpieczność» takich przedmiotów, jak broń palna i nóż, wymienionych w art. 223 KK (także w art. 280 § 2 KK), nie istnieje w sposób abstrakcyjny, ale – z woli ustawodawcy – jest immanentnie związana z użyciem (także posługiwaniem się nimi).

Przenosząc te rozważania na grunt niniejszej sprawy, trzeba będzie rozważyć i rozstrzygnąć, czy samochód ciężarowy poruszający się z dość znaczną prędkością, skierowany przeciwko człowiekowi stojącemu na jezdni, ma właściwości, których normalnym następstwem jest powstanie realnego zagrożenia dla życia pokrzywdzonego, porównywalnego z użyciem wobec niego broni palnej lub noża".

Można również wskazać na wyrok SN z dnia 11 stycznia 2012 r., III KK 192/11, w którym wskazano, że „odnośnie do kwestii potraktowania użycia pojazdu jako niebezpiecznego przedmiotu w rozumieniu art. 223 KK istnieje w orzecznictwie także odmienne stanowisko, niż zaprezentowane w tej sprawie, czego Sądy orzekające nie wzięły pod uwagę. *Nota bene* rozbieżności te istnieją także w doktrynie. To zaś w istocie oznacza podniesienie obrazy art. 457 § 3 KPK. Rzecz bowiem w tym, że w kwestii tej Sąd Rejonowy ogólnikowo tylko stwierdził, iż: «Zgodnie z orzecznictwem i poglądami doktryny, które Sąd w całej rozciągłości aprobuje, za niebezpieczny przedmiot uznaje się w szczególności samochód, którym sprawca usiłował potrącić policjanta», przywołując w tym miejscu stanowisko wyrażone przez A. Marka w jego Komentarzu do art. 223 KK, i wskazanego tam wyroku Sądu Apelacyjnego w Katowicach z 31 października 2000 r., II AKa 273/00, (…). Sąd Okręgowy zaś, przy rozpoznawaniu zarzutu apelacyjnego, ograniczył się do stwierdzenia, że: «Zgodzić się należy ze stanowiskiem Sądu Rejonowego, popartym orzecznictwem, iż za niebezpieczny przedmiot uznaje się także samochód służący do potrącenia policjanta» i przywołania Komentarza A. Marka, tyle że z roku 2010, oraz wyroków Sądu Apelacyjnego w Katowicach z dnia 12 lutego 2004 r., II AKa 12/04 i Sądu Apelacyjnego w Lublinie z dnia 13 czerwca 2005 r., II AKa 124/05, ***, w których rzeczywiście przyjęto, że najechanie na

policjanta prowadzonym samochodem osobowym jest użyciem niebezpiecznego przedmiotu w rozumieniu art. 223 KK.

W apelacji wyraźnie jednak przywołano orzeczenia, w których zajęto inne stanowisko, i to ze stosowną argumentacją, a to wyrok Sądu Apelacyjnego w Krakowie z dnia 17 lipca 2003 r., II AKa 161/03, KZS 2003, z. 9, poz. 20 oraz Sądu Najwyższego z dnia 11 marca 2003 r., V KK 148/02, OSPriPr 2003, z. 9, poz. 4, wskazujące, że użycie samochodu w sposób stanowiący poważne zagrożenie dla życia lub zdrowia funkcjonariusza przez najechanie na niego samochodem nie wypełnia znamion użycia niebezpiecznego przedmiotu, o jakim mowa w art. 223 KK. Pogląd ten zaaprobowano także np. w Komentarzu do Kodeksu karnego pod red. A. Zolla, Kraków 2006, uwaga 16 do art. 223 KK. Sąd odwoławczy ani słowem nie odniósł się do tego stanowiska, jak również do wskazanych na jego poparcie argumentacji. Tymczasem, jeżeli przy rozbieżności poglądów w doktrynie i orzecznictwie sąd decyduje się podzielić określone stanowisko, to powinien, nie tylko przez samo odwołanie się do niego, ale także przez rozważenie argumentów wyrażanych przez zwolenników innego podejścia do danej kwestii, wskazać w sposób przekonujący powody trafności aprobowanej koncepcji i niezasadności jej przeciwieństwa. Wymaga tego bowiem rzetelność procesu i prawidłowe wywiązywanie się z wymogów wynikających z art. 457 § 3 KPK".

Projektodawca ma świadomość, że nie jest rolą ustawodawcy rozstrzyganie sporów orzeczniczych. Dostrzec jednak należy, że treść judykatów negujących możliwość zakwalifikowania z art. 223 k.k. zachowania sprawcy, który, dokonując czynnej napaści na funkcjonariusza publicznego, używa samochodu w sposób stanowiący poważne zagrożenie dla jego życia lub zdrowia, wskazuje, że takie zachowanie można kwalifikować, jako wyczerpujące znamię działania „w inny sposób bezpośrednio zagrażający życiu". To znamię występuje na gruncie art. 280 § 2 k.k. W ocenie projektodawcy zasadne jest jego wprowadzenie także do art. 223 k.k. Pozwoli to na kwalifikowanie czynnej napaści na funkcjonariusza publicznego przy użyciu samochodu jako występku z art. 223 k.k.

W orzecznictwie wskazuje się, że „Działanie sprawcy w inny sposób «bezpośrednio zagrażający życiu» oznacza takie zachowanie, nie polegające na posługiwaniu się bronią palną, nożem lub innym podobnie niebezpiecznym przedmiotem lub środkiem obezwładniającym, które jest użyciem przez niego przemocy o szczególnej intensywności i o takim natężeniu, że stanowi ono dla pokrzywdzonego bezpośrednie niebezpieczeństwo utraty życia. Tak więc, aby można mówić, że zachowanie sprawcy działającego w inny sposób «bezpośrednio zagrażający życiu» wypełnia dyspozycję przepisu art. 280 § 2 KK, niezbędne jest wykazanie, iż na skutek

jego działania życie pokrzywdzonego było realnie i faktycznie zagrożone, a więc że sprawca poprzez swoje działanie stworzył konkretne i bezpośrednie zagrożenie dla życia pokrzywdzonego" (postanowienie SN z dnia 15 grudnia 2006 r. II KK 208/06). W ocenie projektodawcy nie tylko posługiwanie się samochodem, ale wszystkie zachowania, które w rozumiany wyżej sposób wyczerpują znamię „działania w inny sposób bezpośrednio zagrażający życiu" powinny zostać objęte zakresem penalizacji art. 223 k.k.

Proponowany kierunek zmian odpowiada społecznemu poczuciu sprawiedliwości. Będzie jasnym sygnałem dla wszystkich potencjalnych sprawców, że państwo polskie w sposób surowy ocenia tego rodzaju zachowania.

Proponowana zmiana jest także korzystna dla wymiaru sprawiedliwości. Dotychczasowe spory prawne prowadzące niekiedy do uchylania orzeczeń w celu „wskazania w sposób przekonujący powodów trafności aprobowanej koncepcji i niezasadności jej przeciwieństwa" nie przyczyniają się do poprawny sprawności działania wymiaru sprawiedliwości.

W tym miejscu należy podkreślić, że nie jest celem niniejszej nowelizacji dokonywanie zmian legislacyjnych wpływających na interpretację znamienia „używania środka obezwładniającego" ani pozostałych znamion występujących obecnie w art. 223 § 1 k.k.

Na gruncie art. 223 k.k. wskazuje się, że:

- „stylizacja przepisu art. 223 § 1 KK, który używał alternatywy rozłącznej (lub innego podobnie niebezpiecznego przedmiotu albo środka obezwładniającego), wskazuje, że do środka obezwładniającego nie należy odnosić cechy podobieństwa niebezpieczeństwa do broni palnej oraz noża. Zgodzić się należy z autorami, że także wzgląd na przedmiot ochrony prawnokarnej na gruncie przepisu art. 223 § 1 KK (niezakłócone wykonywanie obowiązków służbowych przez funkcjonariuszy publicznych) przemawia za taką tezą" (M. Królikowski, R. Zawłocki, (red.) Kodeks karny. Część szczególna. Tom III. Komentarz do artykułów 222–316, wyd. 5).
- „Jako trafny należy ocenić pogląd wyrażony w piśmiennictwie, zgodnie z którym wykładnia językowa art. 223 § 1 k.k. prowadzi do wniosku, że sformułowanie «inny podobnie niebezpieczny przedmiot» nie odnosi się do środka obezwładniającego. Wskazuje na to posłużenie się przez ustawodawcę alternatywą rozłączną w formie użycia słowa «albo». Ponadto przestępstwo czynnej napaści uznawane jest w doktrynie za przestępstwo abstrakcyjnego narażenia na niebezpieczeństwo. Dla jego dokonania nie jest konieczne powstanie żadnego skutku w postaci np. obrażeń ciała funkcjonariusza publicznego. Dlatego

też dla realizacji znamion tego czynu zabronionego nie jest konieczne wystąpienie bezpośredniego niebezpieczeństwa, w tym ze strony środka obezwładniającego, wobec chronionych tym przestępstwem dóbr" (M. Szwarczyk [w:] Kodeks karny. Komentarz, wyd. VII, red. T. Bojarski, Warszawa 2016, art. 223).

– „Zauważyć także należy, że na gruncie art. 280 § 2 (do którego odnosi się większość cytowanych orzeczeń) ustawodawca zdecydował się na użycie alternatywy zwykłej pomiędzy słowami: «podobnie niebezpieczny przedmiot» i «środek obezwładniający». W komentarzach do tego przepisu właśnie użycie spójnika «lub» przesądzać ma o odniesieniu określenia «inny podobnie niebezpieczny» także do środka obezwładniającego" (Barczak-Oplustil, M. Iwański [w:] Kodeks karny. Część szczególna. Tom II. Część II. Komentarz do art. art. 212-277d, red. W. Wróbel, A. Zoll, Warszawa 2017, art. 223).

Tymczasem na gruncie art. 280 § 2 k.k. wskazuje się, że „Wymieniony w art. 280 § 2 KK «środek obezwładniający» – podobnie, jak i inne wskazane tam przedmioty i sposób działania – musi być «niebezpieczny», tj. bezpośrednio zagrażający życiu człowieka" (uchwała SN z dnia 24 stycznia 2001 r. I KZP 45/00). W uzasadnieniu tego orzeczenia wskazano, że „W świetle wykładni gramatycznej nie powinno budzić większych wątpliwości odnoszenie przymiotnika «niebezpieczny» nie tylko do poprzedzającego go słowa przedmiot, ale i do następującego po nim pojęcia «środek obezwładniający». Użyty w omawianym przepisie zwrot «inny podobnie niebezpieczny przedmiot» połączony jest spójnikiem «lub» z określeniem «środek obezwładniający».

Konstrukcja przepisu wskazuje, że przymiotnik «niebezpieczny» dookreśla zarówno «inny przedmiot», jak i «środek obezwładniający» i w równym stopniu odnosi się do obu tych pojęć. Także posłużenie się przez ustawodawcę spójnikiem «lub» doprowadziło do zbudowania tej części normy prawnej w formie alternatywy nierozłącznej, co również przemawia za powiązaniem elementu «niebezpieczeństwa» ze środkiem obezwładniającym".

Powyższe stanowisko zostało podtrzymane w wyroku SN z dnia 16 listopada 2007 r., III KK 217/07, w którym wskazano m.in., że „ustawodawca, charakteryzując rzeczy, nie posłużył się w art. 280 § 2 KK alternatywą rozłączną, tak jak uczynił to w art. 223 KK".

Analiza powyższych wypowiedzi doktryny i Sądu Najwyższego wskazuje, że na gruncie art. 223 § 1 k.k. interpretacja pojęcia „środek obezwładniający" jest szersza niż na gruncie art. 280 § 2 k.k. i wynika m.in. z odmiennej redakcji tych przepisów. Z tego względu propozycja

redakcyjna zawarta w niniejszym projekcie nie stanowi odzwierciedlenia zapisu art. 280 § 2 k.k., lecz zachowuje istniejące odrębności, które powyżej opisano. Do środka obezwładniającego odwołano się na końcu wyliczenia zawartego w projektowanym art. 223 § 1 k.k. W ten sposób projektodawca chce zachować dotychczasowe, szersze rozumienie pojęcia „środek obezwładniający" prezentowane na gruncie art. 223 § 1 k.k.

art. 264 § 3a k.k.

W projektowanym art. 264 § 3a k.k. proponuje się wprowadzenie typu kwalifikowanego przestępstwa określonego w art. 264 § 3 k.k.

Projektowany art. 264 § 3a k.k. wyodrębnia sytuację, w której sprawca działa w celu osiągnięcia korzyści majątkowej lub osobistej. Obecnie taki motyw nie wpływa wprost na kwalifikację prawną czynu, mimo że działalność nastawiona na zysk ma zwykle charakter profesjonalny, zorganizowany i powtarzalny. W praktyce to właśnie zorganizowane grupy przestępcze czerpią największe korzyści z procederu nielegalnej migracji, traktując migrantów jako źródło dochodu, ale też mogą osiągać z tego tytułu korzyści osobiste. Zgodnie z art. 115 § 4 k.k. korzyścią majątkową lub osobistą jest korzyść zarówno dla siebie, jak i dla kogo innego, czego nie można wykluczyć w projektowanym przepisie.

Podwyższona sankcja od roku do lat 10 pozbawienia wolności pozwala wyraźnie odróżnić sprawców działających w celu osiągnięcia korzyści majątkowej lub osobistej od przypadków incydentalnych lub motywowanych innymi względami. Wzmacnia to tzw. funkcję odstraszającą prawa karnego oraz ułatwia skuteczniejsze zwalczanie zorganizowanej przestępczości transgranicznej.

Proponowany kierunek zmian odpowiada również społecznemu poczuciu sprawiedliwości oraz stanowi jasny sygnał dla wszystkich potencjalnych sprawców, że państwo polskie w sposób surowy ocenia tego rodzaju zachowania.

art. 264 § 3b k.k.

W projektowanym art. 264 § 3b k.k. proponuje się wprowadzenie typu kwalifikowanego przestępstwa określonego w art. 264 § 3 lub 3a k.k.

Projektowany art. 264 § 3b k.k. dotyczy sytuacji, gdy sprawca naraża życie lub zdrowie wielu osób. W obecnym stanie prawnym takie okoliczności nie znajdują pełnego odzwierciedlenia w sankcji przewidzianej w art. 264 § 3 k.k. Organizowanie nielegalnego przekraczania granicy bardzo często wiąże się z przewozem ludzi w skrajnie niebezpiecznych

warunkach – w przepełnionych pojazdach czy też bez dostępu do wody, ogrzewania, pomocy medycznej, nierzadko przez tereny zagrażające życiu. W takich przypadkach przedmiotem ochrony nie jest już wyłącznie porządek migracyjny państwa, lecz również życie i zdrowie człowieka. Zaostrzenie odpowiedzialności do kary od 2 do lat 12 pozbawienia wolności jest więc uzasadnione znacznie wyższym stopniem społecznej szkodliwości takich działań. Dotyczyć to może zarówno organizowania transportu migrantów w warunkach niebezpiecznych dla życia lub zdrowia, jak i w sposób rażąco naruszający zasady bezpieczeństwa w ruchu drogowym.

Dodanie typów kwalifikowanych przestępstwa z art. 264 k.k. ma również na celu eliminowanie zagrożeń związanych z presją migracyjną (zwłaszcza na wschodnim odcinku granicy Rzeczypospolitej Polskiej) oraz aktywnością grup przestępczych czerpiących zyski z logistycznego wspierania nielegalnego przekraczania granic, a dążenie do surowego penalizowania tego procederu jest w pełni uzasadnione interesem bezpieczeństwa państwa i Unii Europejskiej. W obowiązującym stanie prawnym w grę wchodzi jedynie kumulatywna kwalifikacja typu z art. 264 § 3 k.k. i art. 160 § 1 k.k., sankcjonująca narażenie człowieka na bezpośrednie niebezpieczeństwo utraty życia albo ciężkiego uszczerbku na zdrowiu. W kumulatywnym zbiegu przepisów na podstawie art. 11 § 2 k.k. sąd skazuje jednak za jedno przestępstwo na podstawie wszystkich zbiegających się przepisów, wymierzając karę na podstawie przepisu przewidującego karę najsurowszą (w tym wypadku w granicach od 6 miesięcy do lat 8 pozbawienia wolności). Zwiększenie stopnia bezprawia czynu, polegające na ataku na zdrowie lub życie – nie znajduje więc odzwierciedlania w ustawowym wymiarze kary. Należy to uznać za lukę prawną, gdyż czyn wyjściowy (typ podstawowy) cechuje się znaczną karygodnością i w praktyce wielokrotnie prowadzi do naruszenia reguł ostrożności w postępowaniu z innymi dobrami prawnymi (życie i zdrowie), co w konsekwencji powoduje wyższy stopień naganności narażenia życia lub zdrowia (znamię kwalifikujące), czego ustawodawca nie uwzględnia w sankcji za typ z art. 160 § 1 k.k., który ma charakter przepisu ogólnego i nie uwzględnia podwyższonego stopnia karygodności sposobu działania sprawcy oraz okoliczności czynu wyjściowego. Podwyższona karygodność czynów wyjściowych oraz częste wynikanie z nich określonych następstw lub częste powiązanie z atakiem na inne dobra prawne (w szczególności dobra osobiste wyższego rzędu – życie i zdrowie) – stanowi *ratio legis* tworzenia typów kwalifikowanych (por. np. typy kwalifikowane zgwałceń). Zdaniem projektodawcy w przypadku omawianych przestępstw powyższe okoliczności również występują, co uzasadnia proponowane zmiany.

Wprowadzenie typu kwalifikowanego przestępstwa przez dodanie art. 264 § 3b k.k. związanego z organizowaniem nielegalnego przekraczania granicy Rzeczypospolitej Polskiej innym osobom wbrew przepisom, narażając życie lub zdrowie wielu osób, spowoduje konieczność wzięcia pod uwagę zwiększonego stopnia społecznej szkodliwości czynu oraz szeroko pojęte narażenie życia i zdrowia wielu osób. Zagrożenie karą pozbawienia wolności od lat 2 do lat 12 jest w tej sytuacji całkowicie uzasadnione z uwagi na kwalifikowaną formę przestępstwa z art. 264 k.k. i zaatakowanie dóbr osobistych wyższego rzędu (życia lub zdrowia).

art. 264 § 3c k.k.

Projektowany art. 264 § 3c k.k. przewiduje najdalej idącą zmianę, albowiem dotyczy sytuacji, gdy następstwem czynu jest śmierć człowieka. Dotychczasowe brzmienie przepisu nie przewiduje odrębnej, surowszej odpowiedzialności za tragiczne skutki działalności organizatorów nielegalnego przekraczania granicy. Powoduje to lukę aksjologiczną – śmierć człowieka nie znajduje dostatecznie wyraźnego odzwierciedlenia w typizacji czynu zabronionego. Wprowadzenie typu kwalifikowanego zagrożonego karą od lat 3 do lat 20 pozbawienia wolności ma fundamentalne znaczenie z punktu widzenia ochrony najwyższego dobra prawnego, jakim jest życie ludzkie. Pokazuje również, że państwo traktuje tego rodzaju czyny nie tylko jako naruszenie przepisów migracyjnych, ale jako poważne przestępstwa przeciwko bezpieczeństwu i życiu ludzi.

Projektowana zmiana ma na celu wprowadzenie kolejnego typu kwalifikowanego przestępstwa w dodanym art. 264 § 3c k.k. dotyczącego przypadku, gdy skutkiem organizowania innym osobom przekraczania wbrew przepisom granicy Rzeczypospolitej Polskiej z narażeniem życia lub zdrowia wielu osób jest śmierć człowieka. Wprowadzenie tego typu kwalifikowanego przestępstwa związanego z organizowaniem nielegalnego przekraczania granicy Rzeczypospolitej Polskiej innym osobom wbrew przepisom, jeżeli następstwem czynu określonego w art. 264 § 3, § 3a lub § 3b jest śmierć człowieka, spowoduje konieczność wzięcia pod uwagę zwiększonego czy też wysokiego stopnia społecznej szkodliwości czynu oraz potencjalnego zagrożenia dla życia i zdrowia.

Celem wprowadzenia art. 264 § 3c k.k. jest wyraźne zaakcentowanie, że śmierć człowieka stanowi skutek o wyjątkowo wysokiej społecznej szkodliwości, który uzasadnia surowszą odpowiedzialność karną niż sama organizacja nielegalnego przekroczenia granicy. Przepis ten realizuje zasadę proporcjonalności odpowiedzialności karnej – im poważniejsze

następstwo czynu, tym surowsza sankcja. Życie ludzkie stanowi dobro najwyższej wartości konstytucyjnej i podlega szczególnej ochronie prawa karnego. Jeżeli działalność przemytnicza prowadzi do śmierci człowieka, ustawodawca ma obowiązek zapewnić skuteczny mechanizm reakcji karnej odpowiadający wadze skutku. Projektowany art. 264 § 3c k.k. tworzy tzw. kwalifikowany typ skutkowy przestępstwa, w którym surowa odpowiedzialność od lat 3 do 20 wynika z następstwa czynu w postaci śmierci człowieka. Pozwala to również uniknąć konieczności każdorazowego kumulatywnego kwalifikowania czynu, co zapewnia spójność i przejrzystość konstrukcji prawnej.

art. 49a § 1 k.w.

Projektowana zmiana polega na podwyższeniu dolnej granicy ustawowego zagrożenia karą grzywny za wykroczenie z art. 49a § 1 k.w. z 20 złotych (art. 24 § 1 k.w.) do 500 złotych.

Propozycja ta polega na wprowadzeniu minimalnej wysokości grzywny na poziomie 500 złotych, co ma na celu zapewnienie realnej dolegliwości kary oraz zwiększenie jej skuteczności w zakresie prewencji indywidualnej i ogólnej. Wyższa minimalna sankcja ma wzmacniać społeczne przekonanie o nieuchronności i powadze odpowiedzialności za naruszanie porządku publicznego, a także ograniczać przypadki bagatelizowania obowiązujących norm prawnych. Podwyższenie dolnej granicy grzywny ma służyć również dostosowaniu sankcji do aktualnych warunków społecznych i ekonomicznych oraz zwiększeniu efektywności ochrony porządku publicznego.

Proponowana zmiana art. 49a § 1 k.w. polegająca na podwyższeniu dolnej granicy grzywny z 20 zł do 500 zł jest uzasadniona potrzebą dostosowania sankcji za bezprawne przekroczenie granicy Rzeczypospolitej Polskiej do rzeczywistej wagi chronionego dobra, jak i aktualnych warunków wykonywania ochrony granicy państwowej oraz skali współczesnych naruszeń przepisów granicznych. Przykładowo tylko na odcinku granicy polsko-białoruskiej w dniach 3–6 stycznia 2025 r. ujawniono 34 osoby usiłujące nielegalnie przedostać się do Polski, a w 2025 r. odnotowywano okresy, w których w ciągu kilku dni dochodziło do około 300 prób nielegalnego przekroczenia tej granicy. (dane: Podlaski Oddział Straży Granicznej). Jednocześnie projektowany art. 49a § 1 k.w. nadal przewiduje jedynie grzywnę, przy czym jej ustawowa dolna granica wynosi 20 zł, co nie odpowiada randze naruszenia przepisów regulujących ochronę granicy państwowej.

Istotne znaczenie ma również praktyka stosowania tego przepisu. W 2024 r. Straż Graniczna nakładała za czyny objęte art. 49a § 1 k.w. m.in. mandaty w wysokości 200 zł oraz

500 zł, a w przypadkach naruszeń związanych z wejściem lub wjazdem w rejon granicy nakładano również mandaty po 500 zł. Oznacza to, że proponowane 500 zł jako dolna granica nie jest sankcją oderwaną od praktyki, lecz odpowiada poziomowi kar już faktycznie stosowanych w odniesieniu do naruszeń przepisów granicznych.

Projektowana zmiana ma zatem na celu usunięcie rażącej dysproporcji między ustawowym minimum a rzeczywistym poziomem represji stosowanym przez organy oraz nadanie sankcji wymiaru adekwatnego do znaczenia ochrony granicy państwowej. Podwyższenie dolnej granicy z 20 zł do 500 zł wzmacnia funkcję prewencyjną i wychowawczą przepisu, ogranicza możliwość traktowania odpowiedzialności za naruszenie granicy jako sankcji wyłącznie symbolicznej oraz zapewnia bardziej jednolity poziom reakcji państwa na tego rodzaju naruszenia. Nie zmienia się natomiast charakter czynu ani górna granica grzywny – zmianie ulega wyłącznie minimalny poziom ustawowego zagrożenia, który zostaje dostosowany do aktualnych realiów i praktyki stosowania prawa.

Przepis końcowy

Projekt przewiduje, że ustawa wejdzie w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia, co powinno z jednej strony zapewnić możliwość zapoznania się z nowym stanem prawnym wszystkim adresatom, a jednocześnie nie odsuwać nadto w czasie wejścia w życie regulacji, którą projekt przewiduje.

Nie ma możliwości zastosowania alternatywnych w stosunku do projektowanych rozwiązań środków, które umożliwiałyby osiągnięcie zamierzonego celu.

Projekt jest zgodny z prawem Unii Europejskiej.

Projekt nie zawiera przepisów technicznych, zatem nie podlega notyfikacji zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. poz. 2039 oraz z 2004 r. poz. 597).

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

Projekt nie określa zasad podejmowania, wykonywania lub zakończenia działalności gospodarczej.

Projekt nie podlegał dokonaniu oceny OSR przez koordynatora OSR w trybie § 32 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 2026 r. poz. 404).

Zgodnie z § 52 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów oraz stosownie do wymogów art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. z 2026 r. poz. 936) projekt został udostępniony w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej Rządowego Centrum Legislacji, w serwisie „Rządowy Proces Legislacyjny".

W celu spełnienia wymogów, o których mowa w § 42 ust. 1 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów, projekt został skierowany do koordynatora OSR.

Żaden podmiot nie zgłosił zainteresowania pracami nad projektem w trybie przepisów o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa.

Nazwa projektu Projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz ustawy – Kodeks wykroczeń **Ministerstwo wiodące i ministerstwa współpracujące** Ministerstwo Sprawiedliwości **Osoba odpowiedzialna za projekt w randze Ministra, Sekretarza Stanu lub Podsekretarza Stanu** Pod względem legislacyjnym i merytorycznym: Arkadiusz Myrcha – Sekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości **Kontakt do opiekuna merytorycznego projektu** Opiekun legislacyjny: Monika Walewska – Zastępca Dyrektora Departamentu Legislacyjnego e-mail: sekretariat.dl@ms.gov.pl; tel. 22 52 12 764, Agnieszka Bargiel – Główny Specjalista, Departament Legislacyjny e-mail: Agnieszka.Bargiel@ms.gov.pl; tel. 22 52 12 734 Opiekun merytoryczny: Tomasz Kuźma – Dyrektor Departamentu Prawa Karnego e-mail: sekretariat.dpk@ms.gov.pl; tel. 22 52 12 645	**Data sporządzenia** 02.11.2026 r. **Źródło:** Inicjatywa własna **Nr w Wykazie prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów:** UD425

OCENA SKUTKÓW REGULACJI

1. Jaki problem jest rozwiązywany?

Projekt zawiera propozycje nowelizacji ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. z 2026 r. poz. 1342 i 1466), dalej „k.k.” oraz ustawy z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2026 r. poz. 1372), dalej „k.w.”.

Konieczność podjęcia prac legislacyjnych stanowi potrzeba zmiany lub wprowadzenia przepisów odnoszących się do:

- przestępstwa czynnej napaści na funkcjonariusza publicznego,
- przestępstwa organizowania innym osobom nielegalnego przekraczania granicy Rzeczypospolitej Polskiej,
- wykroczenia nielegalnego przekraczania granicy Rzeczypospolitej Polskiej.

Przestępstwo czynnej napaści na funkcjonariusza publicznego (art. 223 § 1 k.k.)

W obecnym stanie prawnym przestępstwo czynnej napaści na funkcjonariusza publicznego przewiduje następujące znamiona:

- działanie wspólnie i w porozumieniu z inną osobą,
- używanie broni palnej, noża lub innego podobnie niebezpiecznego przedmiotu albo środka obezwładniającego,
- dopuszczenie się czynnej napaści na funkcjonariusza publicznego lub osobę do pomocy mu przybraną podczas lub w związku z pełnieniem obowiązków służbowych.

W judykaturze i doktrynie prawniczej istnieje wątpliwość co do interpretacji jednego z ww. znamion w postaci „innego podobnie niebezpiecznego przedmiotu” na gruncie art. 223 § 1 k.k. Problem ten dotyczy w szczególności wykładni co do tego, czy w przypadku potrącenia funkcjonariusza publicznego pojazdem (np. samochodem, motocyklem) pojazd ten w rozumieniu przepisu art. 223 § 1 k.k. może być traktowany jako „inny podobnie niebezpieczny przedmiot” do broni palnej lub noża. Orzecznictwo Sądu Najwyższego nie jest w tej kwestii jednolite – część orzeczeń wskazuje na to, że pojazd w powyższej sytuacji powinien być traktowany jako „inny podobnie niebezpieczny przedmiot” do broni palnej lub noża (por. postanowienie Sądu Najwyższego z 25.02.2021 r., V KK 108/20 lub wyrok Sądu Najwyższego z 15.04.1998 r., III KKN 119/97), natomiast część orzeczeń neguje taką możliwość (por. wyrok Sądu Najwyższego z 11.03.2003 r., V KK 148/02, postanowienie SN z 29.05.2003 r., I KZP 13/03).

Stan prawny, w którym potencjalnie istnieje możliwość niezakwalifikowania z art. 223 § 1 k.k. zachowania sprawcy w postaci czynnej napaści na funkcjonariusza publicznego przy użyciu samochodu w sposób stanowiący poważne zagrożenie dla jego życia lub zdrowia, jest niepożądany i zasługuje na zmianę.

Przestępstwo organizowania innym osobom nielegalnego przekraczania granicy Rzeczypospolitej Polskiej (art. 264 § 3 k.k.)

W latach 2020–2025 za przestępstwo nielegalnego organizowania innym osobom przekraczania granicy skazano ok. 9000 osób, w tym: 581 w 2020 r., 974 w 2021 r., 2294 w 2022 r., 2267 w 2023 r., 2016 w 2024 r. i 987 w 2025 r. Mimo istotnej skali występowania powyższego przestępstwa w ostatnich latach obecne przepisy nie różnicują w sposób dostateczny stopnia odpowiedzialności karnej w zależności od motywacji sprawcy, skali zagrożenia dla życia

i zdrowia ludzi ani skutków czynu. Innymi słowy przepisy przewidują jednolite „widełki" sankcji w postaci kary pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8, niezależnie od tego, czy przemyt osób przez granicę odbywa się:

- w celu uzyskania albo bez celu uzyskania korzyści majątkowej lub osobistej,
- z zagrożeniem albo brakiem zagrożenia dla zdrowia lub życia przemycanych osób,
- ze skutkiem śmiertelnym albo brakiem skutku śmiertelnego dla osób przemycanych.

Powyższe oznacza, że jednakowo traktowane są zarówno przypadki o relatywnie mniejszej wadze, jak i przypadki o znacznie wyższym stopniu społecznej szkodliwości. W praktyce prowadzi to do sytuacji, w których sprawcy działający w celu osiągnięcia korzyści majątkowej lub osobistej albo świadomie narażający ludzi, w tym również dzieci, na utratę życia lub ciężki uszczerbek na zdrowiu, ponoszą odpowiedzialność w granicach sankcji przewidzianej dla czynu zabronionego z art. 264 § 3 k.k. Taki stan prawny nie jest pożądany szczególnie z uwagi na niespójność z zasadami proporcjonalności i sprawiedliwej represji karnej i zasługuje na zmianę.

Wykroczenie nielegalnego przekraczania granicy Rzeczypospolitej Polskiej (art. 49a § 1 k.w.)

W obecnym stanie prawnym nielegalne przekraczanie granicy jest wykroczeniem, za które grozi kara grzywny od 20 zł do 5000 zł (art. 49a § 1 w zw. z art. 24 § 1 k.w.). Dolna granica zagrożenia ustawowego, wynosząca 20 zł, nie odpowiada aktualnym realiom społeczno-ekonomicznym i w praktyce nie spełnia funkcji odstraszającej ani wychowawczej. Tak niski minimalny wymiar grzywny powoduje, że sankcja za czyn godzący w porządek publiczny może być odbierana jako symboliczna i niewspółmierna do społecznej szkodliwości zachowania sprawcy. Ponadto ww. dolna granica nie przystaje również do średniej wysokości grzywny wymierzanej za to wykroczenie, która jest wyraźnie wyższa niż 20 zł i wynosiła kolejno 161,50 zł w 2020 r., 137 zł w 2021 r., 119 zł w 2022 r., 95,50 zł w 2023 r., 117 zł w 2024 r. i 180 zł w 2025 r., zaś w całym okresie 2020–2026 wyniosła 145 zł[1]. Taki stan prawny nie jest pożądany i zasługuje na zmianę.

2. Rekomendowane rozwiązanie, w tym planowane narzędzia interwencji, i oczekiwany efekt

Rozwiązaniem problemów zaprezentowanych w pkt 1 OSR jest nowelizacja przepisów Kodeksu karnego oraz Kodeksu wykroczeń.

Zmiany w zakresie przestępstwa czynnej napaści na funkcjonariusza publicznego

Projektowana zmiana art. 223 § 1 k.k. zakłada rozwiązanie problemu możliwości niezakwalifikowania potrącenia funkcjonariusza publicznego pojazdem (szczególnie samochodem) jako czynnej napaści na funkcjonariusza publicznego w rozumieniu tego przepisu. Projektowana nowelizacja zakłada bowiem dodanie nowego znamienia w postaci „działania w inny sposób bezpośrednio zagrażający życiu". Dzięki dodaniu tego znamienia – zapożyczonego z art. 280 § 2 k.k. – będzie możliwe kwalifikowanie czynnej napaści na funkcjonariusza publicznego przy użyciu samochodu jako przestępstwa z art. 223 § 1 k.k. W ten sposób wątpliwości interpretacyjne dotyczące tego, co jest „innym podobnie niebezpiecznym przedmiotem" do broni palnej lub noża, utracą znaczenie w kontekście wykorzystania samochodu jako narzędzia do ataku na funkcjonariusza publicznego. Taki czyn będzie bowiem można każdorazowo kwalifikować jako „działanie bezpośrednio zagrażające życiu". Proponowana zmiana będzie korzystna dla wymiaru sprawiedliwości. Dotychczasowe spory prawne prowadzące niekiedy do uchylania orzeczeń w celu „wskazania w sposób przekonujący powodów trafności aprobowanej koncepcji [względem kwalifikowania samochodu jako «podobnie niebezpiecznego przedmiotu» do broni palnej lub noża] i niezasadności jej przeciwieństwa" nie przyczyniają się bowiem do poprawy sprawności działania wymiaru sprawiedliwości.

Zmiany w zakresie przestępstwa organizowania innym osobom nielegalnego przekraczania granicy Rzeczypospolitej Polskiej

Projektowane dodanie art. 264 § 3a–3c k.k. zakłada wprowadzenie trzech typów kwalifikowanych do przestępstwa organizowania innym osobom nielegalnego przekraczania granicy Rzeczypospolitej Polskiej (art. 264 § 3 k.k.).

Projektowane dodanie art. 264 § 3a k.k. zakłada wyodrębnienie typu kwalifikowanego, który będzie dotyczył sytuacji, w której sprawca, przemycając osoby przez granicę Rzeczypospolitej Polskiej, działa w celu osiągnięcia korzyści majątkowej lub osobistej. Obecnie taki motyw nie wpływa wprost na kwalifikację prawną czynu, mimo że działalność nastawiona na zysk ma zwykle charakter profesjonalny, zorganizowany i powtarzalny. W praktyce to właśnie zorganizowane grupy przestępcze czerpią największe korzyści z procederu nielegalnej migracji, traktując migrantów jako źródło dochodu, ale też mogą osiągać z tego tytułu korzyści osobiste. Projektowany przepis zakłada zatem zaostrzenie zagrożenia ustawowego karą, które będzie wynosiło od roku do 10 lat pozbawienia wolności. Pozwoli to odróżnić sprawców działających w celu osiągnięcia korzyści majątkowej lub osobistej od przypadków incydentalnych lub motywowanych innymi względami. Ponadto wprowadzenie tego przepisu wzmocni tzw. funkcję odstraszającą prawa karnego oraz ułatwi skuteczniejsze zwalczanie zorganizowanej przestępczości transgranicznej.

[1] Dane pozyskane ze Straży Granicznej w dniu 9 lipca 2026 r.

Projektowane dodanie art. 264 § 3b k.k. zakłada wprowadzenie typu kwalifikowanego, który będzie dotyczył sytuacji, gdy sprawca w ramach przemycania osób przez granicę[2] Rzeczypospolitej Polskiej będzie narażał życie lub zdrowie wielu osób. Organizowanie nielegalnego przekraczania granicy bardzo często wiąże się z przewozem ludzi w skrajnie niebezpiecznych warunkach – w przepełnionych pojazdach czy też przy braku zapewnienia podstawowych warunków bezpieczeństwa. W takich przypadkach przedmiotem ochrony nie jest już wyłącznie porządek migracyjny państwa, lecz również życie i zdrowie człowieka. Dlatego projekt ww. przepisu zakłada zaostrzenie zagrożenia ustawowego karą, które będzie wynosiło od 2 do 12 lat pozbawienia wolności. Rozwiązanie to potencjalnie pomoże zmniejszyć presję migracyjną i wzmocni tzw. funkcję odstraszającą prawa karnego.

Projektowane dodanie art. 264 § 3c k.k. zakłada wprowadzenie typu kwalifikowanego, który będzie dotyczył sytuacji, gdy następstwem przemycenia osób przez granicę[3] Rzeczypospolitej Polskiej będzie śmierć człowieka. Projektowany przepis zakłada zaostrzenie zagrożenia ustawowego karą, które będzie wynosiło od 3 do 20 lat pozbawienia wolności. Zmiana ta ma fundamentalne znaczenie z punktu widzenia ochrony najwyższego dobra prawnego, jakim jest życie ludzkie. Pokazuje również, że państwo traktuje tego rodzaju czyny nie tylko jako naruszenie przepisów migracyjnych, ale również jako poważne przestępstwa przeciwko bezpieczeństwu i życiu ludzi. Celem wprowadzenia tego przepisu jest wyraźne zaakcentowanie, że śmierć człowieka stanowi skutek o wyjątkowo wysokiej społecznej szkodliwości, który uzasadnia surowszą odpowiedzialność karną niż sama organizacja nielegalnego przekroczenia granicy.

Dzięki wprowadzeniu trzech ww. typów kwalifikowanych przestępstwa organizowania innym osobom nielegalnego przekraczania granicy Rzeczypospolitej Polskiej zaistnieje istotne zróżnicowanie odpowiedzialności karnej, dostosowując ją do rzeczywistego stopnia społecznej szkodliwości popełnionego czynu.

Zmiany w zakresie wykroczenia nielegalnego przekraczania granicy Rzeczypospolitej Polskiej
Projektowana zmiana art. 49a § 1 k.w. zakłada podwyższenie dolnej granicy ustawowego zagrożenia karą grzywny z 20 zł do 500 zł w przypadku popełnienia wykroczenia nielegalnego przekroczenia granicy Rzeczypospolitej Polskiej. Zmiana ta zapewni realną dolegliwość kary oraz zwiększy jej skuteczność w zakresie prewencji indywidualnej i ogólnej. Wyższa minimalna sankcja wzmocni również społeczne przekonanie o nieuchronności i powadze odpowiedzialności za naruszanie porządku publicznego, a także ograniczy przypadki bagatelizowania obowiązujących norm prawnych.

3. Jak problem został rozwiązany w innych krajach, w szczególności krajach członkowskich OECD/UE?

NIEMCY
Nielegalne organizowanie innym osobom przekraczania granicy
Niemiecki kodeks karny przewiduje w § 96 przestępstwo przemytu cudzoziemców przez granicę państwa. Grozi za to kara od 6 miesięcy do 10 lat pozbawienia wolności, zaś w typach uprzywilejowanych kara pozbawienia wolności do lat 5 lub grzywna[4].

Nielegalne przekraczanie granicy państwowej
Niemiecki kodeks karny przewiduje w § 95 przestępstwo nielegalnego przekraczania granicy państwowej. Grozi za to kara pozbawienia wolności do roku albo grzywna[5] [6].

Czynna napaść na funkcjonariusza publicznego
Niemiecki kodeks karny przewiduje w § 113–115 przestępstwo napaści na funkcjonariuszy organów ścigania i na osoby równoważne tym funkcjonariuszom. Domyślnie za napaść na takiego funkcjonariusza grozi kara pozbawienia wolności od 3 miesięcy do 5 lat[7].

HISZPANIA
Nielegalne organizowanie innym osobom przekraczania granicy
Hiszpański kodeks karny przewiduje w art. 318 bis przestępstwo nielegalnego przemytu cudzoziemców przez granicę państwa. Grozi za to kara od 3 miesięcy do roku pozbawienia wolności, zaś w typach kwalifikowanych kara pozbawienia wolności od 4 do 8 lat[8].

Nielegalne przekraczanie granicy państwowej

[2] Typ kwalifikowany z projektowanego art. 264 § 3b k.k. będzie mógł dotyczyć zarówno czynu z art. 264 § 3 k.k., jak i z art. 264 § 3a k.k.
[3] Typ kwalifikowany z projektowanego art. 264 § 3c k.k. będzie mógł dotyczyć czynu z art. 264 § 3 k.k., czynu z art. 264 § 3a k.k. oraz czynu z art. 264 § 3b k.k.
[4] https://www.gesetze-im-internet.de/aufenthg_2004/__96.html?utm – dostęp 27.05.2026 r.
[5] https://www.gesetze-im-internet.de/aufenthg_2004/__95.html – dostęp 27.05.2026 r.
[6] https://verfassungsblog.de/das-strafrecht-als-mittel-der-migrationskontrolle/ - dostęp 27.05.2026 r.
[7] https://www.gesetze-im-internet.de/stgb/__114.html – dostęp 27.05.2026 r.
[8] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1995-25444 – dostęp 27.05.2026 r.

Co do zasady nielegalne przekraczanie granicy państwowej nie jest przestępstwem ani wykroczeniem. Nielegalny wjazd cudzoziemca jest domyślnie traktowany jako naruszenie administracyjne prawa migracyjnego, skutkujące np. wydaleniem lub sankcjami administracyjnymi, a nie odpowiedzialnością karną *sensu stricto*.

Czynna napaść na funkcjonariusza publicznego
Hiszpański kodeks karny przewiduje w art. 550 przestępstwo napaści na funkcjonariuszy publicznych. Grozi za to kara od 1 do 4 lat pozbawienia wolności, a w przypadku napaści na najwyższe organy państwa (np. członków parlamentu, sędziów itp.) kara nawet do 6 lat pozbawienia wolności.

AUSTRIA
Nielegalne organizowanie innym osobom przekraczania granicy
Austriacka ustawa o policji ds. cudzoziemców (*Fremdenpolizeigesetz*) w § 114 również przewiduje przestępstwo nielegalnego przemytu cudzoziemców przez granicę państwa[9]. Przepis ten przewiduje karę do 2 lat pozbawienia wolności w typie podstawowym, natomiast w typie kwalifikowanym kara pozbawienia wolności może wynieść do 5 lat (np. w przypadku przemytu ludzi za wynagrodzeniem) lub nawet do 10 lat[10] (np. w przypadku narażenia życia przemycanych osób).

Nielegalne przekraczanie granicy państwowej
Co do zasady nielegalne przekraczanie granicy państwowej nie jest przestępstwem ani wykroczeniem. Nielegalny wjazd cudzoziemca jest domyślnie traktowany jako naruszenie administracyjne prawa migracyjnego, skutkujące np. wydaleniem lub sankcjami administracyjnymi, a nie odpowiedzialnością karną *sensu stricto*.

Czynna napaść na funkcjonariusza publicznego
Austriacki kodeks karny przewiduje w § 269–270 przestępstwo napaści na funkcjonariusza publicznego. Zależnie od przypadku grozi za to domyślnie kara do 3 lat pozbawienia wolności, zaś w szczególnych przypadkach nawet do 5 lat pozbawienia wolności[11].

4. Podmioty, na które oddziałuje projekt

Grupa	Wielkość	Źródło danych	Oddziaływanie
Skazani za przestępstwo organizowania innym osobom nielegalnego przekraczania granicy Rzeczypospolitej Polskiej	**ok. 9000 w latach 2020–2025**, w tym: 581 w 2020 r., 974 w 2021 r., 2294 w 2022 r., 2267 w 2023 r., 2016 w 2024 r. i 987 w 2025 r.	Ministerstwo Sprawiedliwości	– Wprowadzenie trzech nowych typów kwalifikowanych przewidujących wyższe zagrożenie ustawowe karą za nielegalny przemyt osób przez granicę Polski, w przypadku działania w celu osiągnięcia korzyści majątkowej lub osobistej (kara od roku do 10 lat pozbawienia wolności), w przypadku narażenia życiu lub zdrowia wielu osób (kara od 2 do 12 lat pozbawienia wolności) lub w przypadku skutku w postaci śmierci człowieka (kara od 3 do 20 lat pozbawienia wolności.
Sprawcy odnotowanych wykroczeń nielegalnego przekroczenia granicy Rzeczypospolitej Polskiej	**ok. 7200 w latach 2020–2025**, w tym: 1012 w 2020 r., 851 w 2021 r., 1320 w 2022 r., 1755 w 2023 r., 1286 w 2024 r. i 984 w 2025 r.	Straż Graniczna	– Wprowadzenie podwyższenia dolnej granicy zagrożenia ustawowego za wykroczenie nielegalnego przekroczenia granicy z 20 zł do 500 zł.
Skazani za przestępstwo czynnej napaści na funkcjonariusza publicznego	**ok. 1100[12] w latach 2020–2025**, w tym: 209 w 2020 r., 235 w 2021 r., 199 w 2022 r., 201 w 2023 r.,	Ministerstwo Sprawiedliwości	– Wprowadzenie nowego znamienia w postaci „działania w inny sposób bezpośrednio zagrażający życiu” do przestępstwa czynnej napaści na funkcjonariusza publicznego, co

[9] https://www.jusline.at/gesetz/fpg/paragraf/114?utm – dostęp 27.05.2026 r.
[10] *Ibidem*.
[11] https://gesetzefinden.at/bundesrecht/bundesgesetze/stgb#para-269 – dostęp 27.05.2026 r.
[12] Nie jest możliwe pozyskanie danych dotyczących liczby przypadków czynnej napaści na funkcjonariusza bezpośrednio zagrażających życiu i zdrowiu, w których sprawca nie używał broni palnej, noża lub środków obezwładniających, oraz skali występowania planowanych czynów kwalifikowanych dotyczących pomocy w nielegalnym przekroczeniu granicy.

	158 w 2024 r. i 143 w 2025 r.		umożliwi kwalifikowanie potrącenia samochodem lub innym pojazdem funkcjonariusza publicznego jako przestępstwa czynnej napaści na tego funkcjonariusza.
Sądy powszechne	377, w tym: 319 – sądy rejonowe 47 – sądy okręgowe 11 – sądy apelacyjne	Informacja powszechnie dostępna	– Wprowadzenie możliwości wymierzania wyższych kar za przestępstwo organizowania innym osobom nielegalnego przekraczania granicy Rzeczypospolitej Polskiej z uwagi na wprowadzenie trzech nowych typów kwalifikowanych tego przestępstwa. – Wprowadzenie możliwości kwalifikowania potrącenia pojazdem funkcjonariusza publicznego jako czynną napaść na tego funkcjonariusza.
Straż Graniczna	1	Informacja powszechnie dostępna	– Wprowadzenie obowiązku nakładania grzywien w formie mandatów karnych za wykroczenie nielegalnego przekraczania granicy Polski w kwocie co najmniej 500 zł.
Policja	1	Informacja powszechnie dostępna	

5. Informacje na temat zakresu, czasu trwania i podsumowanie wyników konsultacji

Projekt został udostępniony w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie internetowej Rządowego Centrum Legislacji w zakładce „Rządowy Proces Legislacyjny" zgodnie z § 52 ust. 1 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 2026 r. poz. 404) oraz stosownie do wymogów art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. z 2026 r. poz. 936).
W ramach opiniowania projekt został przekazany następującym podmiotom:

1. Prokurator Krajowy;
2. Krajowa Rada Sądownictwa;
3. Krajowa Rada Prokuratorów;
4. Sąd Najwyższy;
5. Naczelna Rada Adwokacka;
6. Krajowa Rada Radców Prawnych;
7. Krajowa Rada Notarialna;
8. Krajowa Rada Komornicza;
9. Naczelna Rada Lekarska;
10. Naczelna Rada Pielęgniarek i Położnych;
11. Rzecznik Praw Obywatelskich;
12. Rzecznik Praw Dziecka;
13. Prezesi sądów apelacyjnych (oraz sądy okręgowe i sądy rejonowe);
14. Prezesi wojskowych sądów okręgowych (oraz sądy garnizonowe);
15. Powszechne jednostki organizacyjne prokuratury;
16. Komisja Kodyfikacyjna Prawa Karnego.

W ramach konsultacji publicznych projekt został przekazany następującym podmiotom:

1. Stowarzyszenie Sędziów Polskich „Iustitia";
2. Stowarzyszenie Sędziów „Themis";
3. Stowarzyszenie Absolwentów i Aplikantów KSSiP Votum;
4. Stowarzyszenie Prokuratorów „Lex Super Omnia";
5. Ogólnopolskie Stowarzyszenie Referendarzy Sądowych;
6. Stowarzyszenie Referendarzy Sądowych LEX IUSTA;
7. Porozumienie samorządów zawodowych i stowarzyszeń prawniczych;
8. Helsińska Fundacja Praw Człowieka;
9. Amnesty International;
10. Fundacja Batorego;
11. Fundacja Forum Obywatelskiego Rozwoju;
12. Fundacja Court Watch Polska;
13. Sieć Obywatelska Watchdog Polska;
14. Fundacja Krakowski Instytut Prawa Karnego;
15. Instytut Wymiaru Sprawiedliwości;

16. Centralny Instytut Analiz Polityczno-Prawnych;
17. Ogólnopolska Federacja Organizacji Pozarządowych;
18. Krajowa Rada Kuratorów;
19. Federacja Stowarzyszeń Służb Mundurowych RP;
20. Stowarzyszenie Żandarmerii Wojskowej „Żandarm";
21. Fundacja „Sprzymierzeni z GROM";
22. Fundacja Czas Wolności;
23. Fundacja Ocalenie;
24. Centrum Inicjatyw na Rzecz Poprawy Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego.

Czas trwania opiniowania i konsultacji publicznych – 30 dni.
W ramach opiniowania Prezes Wojskowego Sądu Okręgowego w Poznaniu, Prezes Sądu Apelacyjnego w Warszawie, Wiceprezes Sądu Apelacyjnego w Katowicach, Wiceprezes Sądu Apelacyjnego w Szczecinie i Wiceprezes Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu poinformowali o braku uwag do projektu. Uwagi do projektu zostały przedstawione przez Prokuratora Krajowego, Krajową Radę Prokuratorów przy Prokuratorze Generalnym, Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, Wiceprezesa Sądu Apelacyjnego w Krakowie, Zastępcę Prokuratora Regionalnego we Wrocławiu, Krajową Radę Radców Prawnych, Krajową Radę Kuratorów, Naczelną Radę Lekarską i Przewodniczącego Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Karnego. Zestawienie przedstawionych uwag wraz z odniesieniem Ministra Sprawiedliwości zawiera odrębna tabela.
W ramach konsultacji publicznych uwagi do projektu zostały przedstawione przez Fundację Ocalenie. Zestawienie przedstawionych uwag wraz z odniesieniem Ministra Sprawiedliwości zawiera odrębna tabela.
Żaden podmiot nie zgłosił zainteresowania pracami nad projektem w trybie przepisów o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa.

6. Wpływ na sektor finansów publicznych

(ceny stałe z 2026 r.)	Skutki w okresie 10 lat od wejścia w życie zmian [mln zł]											
	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	*Łącznie (0–10)*
Dochody ogółem												
budżet państwa												
JST												
pozostałe jednostki (oddzielnie)												
Wydatki ogółem												
budżet państwa												
JST												
pozostałe jednostki (oddzielnie)												
Saldo ogółem												
budżet państwa												
JST												
pozostałe jednostki (oddzielnie)												

Źródła finansowania	Brak wpływu na wydatki sektora finansów publicznych.
Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń	Projektowana regulacja zakłada podwyższenie dolnej granicy ustawowego zagrożenia karą grzywny z 20 zł do 500 zł w przypadku popełnienia wykroczenia nielegalnego przekroczenia granicy Rzeczypospolitej Polskiej. Średnia wysokość grzywny wymierzona za to wykroczenie wynosiła w latach 2020–2026 kolejno: 161,50 zł za 2020 r., 137 zł za 2021 r., 119 zł za 2022 r., 95,50 zł za 2023 r., 117 zł za 2024 r. i 180 zł[13] za 2025 r. Średnia wysokość grzywny za to wykroczenie za lata 2020–2026 wyniosła 145 zł. Celem oszacowania dochodów w obliczeniach pomnożono różnicę między tą średnią a nową dolną granicą (500 zł) ze średnią liczbą nakładanych grzywien w ujęciu rocznym. W konsekwencji

[13] Dane pozyskane ze Straży Granicznej w dniu 9 lipca 2026 r.

	w każdym roku pomnożono kwotę 355 zł x 1200[14] przypadków, co sumarycznie daje ok. 426 tys. zł dochodów rocznie. **Dodatkowa informacja:** Podkreślenia wymaga, że szacunki dochodów budżetu państwa są hipotetyczne i będą zależeć od wielu czynników, m.in. od skali nielegalnej migracji, uznania podmiotu nakładającego grzywnę oraz skuteczności działania służb. Dlatego też powyższy szacunek dochodów wynikający ze zwiększenia stawek grzywny w przypadku nielegalnego przekroczenia granicy Rzeczypospolitej Polskiej nie został uwzględniony w tabeli, ze względu na niepewny charakter występowania tego zdarzenia w przyszłości. Ewentualne dochody będą zasilać poszczególne jednostki Straży Granicznej i Policji, a więc część 42 budżetu państwa – sprawy wewnętrzne.

7. Wpływ na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym funkcjonowanie przedsiębiorców, oraz na rodzinę, obywateli i gospodarstwa domowe

Skutki								
Czas w latach od wejścia w życie zmian		0	1	2	3	5	10	*Łącznie (0–10)*
W ujęciu pieniężnym (w mln zł, ceny stałe z 2026 r.)	duże przedsiębiorstwa							
	sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw							
	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe							
W ujęciu niepieniężnym	duże przedsiębiorstwa	Brak wpływu.						
	sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw	Przedmiotowy projekt nie określa zasad podejmowania, wykonywania lub zakończenia działalności gospodarczej, w związku z czym odstąpiono od analiz i oceny przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych, wskazanych w art. 66 ust. 1 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz. U. z 2025 r. poz. 1480, z późn. zm.).							
	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe, w tym osoby z niepełnosprawnością i starsze	Na obywateli będą mogły być nakładane wyższe sankcje za wykroczenie nielegalnego przekroczenia granicy Rzeczypospolitej Polskiej, a także za dopuszczenie się przestępstwa organizowania innym osobom nielegalnego przekraczania granicy Rzeczypospolitej Polskiej w formie jednego z trzech nowych typów kwalifikowanych tego przestępstwa.							
Niemierzalne								

Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń	Wejście w życie ustawy nie będzie miało negatywnego wpływu na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym na funkcjonowanie przedsiębiorstw, jak również nie będzie miało negatywnego wpływu na sytuację i rozwój regionalny.

8. Zmiana obciążeń regulacyjnych (w tym obowiązków informacyjnych) wynikających z projektu

☐ nie dotyczy

Wprowadzane są obciążenia poza bezwzględnie wymaganymi przez UE (szczegóły w odwróconej tabeli zgodności).	☐ tak ☐ nie ☒ nie dotyczy
☒ zmniejszenie liczby dokumentów ☒ zmniejszenie liczby procedur ☐ skrócenie czasu na załatwienie sprawy ☐ inne: …	☐ zwiększenie liczby dokumentów ☐ zwiększenie liczby procedur ☐ wydłużenie czasu na załatwienie sprawy ☐ inne: …
Wprowadzane obciążenia są przystosowane do ich elektronizacji.	☐ tak ☐ nie ☒ nie dotyczy

Komentarz:

9. Wpływ na rynek pracy

Projektowana regulacja nie będzie miała wpływu na rynek pracy.

10. Wpływ na pozostałe obszary

[14] Średnia z danych zaprezentowanych w piśmie Straży Granicznej z dnia 22 maja 2026 r. o sygnaturze KG-AS-WIiS.072.3.2026.

☐ środowisko naturalne ☐ sytuacja i rozwój regionalny ☒ sądy powszechne, administracyjne lub wojskowe	☐ demografia ☐ mienie państwowe ☐ inne:	☐ informatyzacja ☐ zdrowie
Omówienie wpływu	Wpływ na sądownictwo powszechne został omówiony w punkcie 4 przedmiotowej OSR.	
11. Planowane wykonanie przepisów aktu prawnego		
Planuje się, że ustawa wejdzie w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.		
12. W jaki sposób i kiedy nastąpi ewaluacja efektów projektu oraz jakie mierniki zostaną zastosowane?		
Efekty wejścia w życie projektowanych rozwiązań będą natychmiastowe i nie wymagają pomiaru.		
13. Załączniki (istotne dokumenty źródłowe, badania, analizy itp.)		
Tabelaryczne zestawienia uwag z konsultacji publicznych i opiniowania.		

Raport z konsultacji

projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz ustawy – Kodeks wykroczeń

(UD425)

W ramach opiniowania projekt został przekazany następującym podmiotom:

1. Prokurator Krajowy;
2. Krajowa Rada Sądownictwa;
3. Krajowa Rada Prokuratorów;
4. Sąd Najwyższy;
5. Naczelna Rada Adwokacka;
6. Krajowa Rada Radców Prawnych;
7. Krajowa Rada Notarialna;
8. Krajowa Rada Komornicza;
9. Naczelna Rada Lekarska;
10. Naczelna Rada Pielęgniarek i Położnych;
11. Rzecznik Praw Obywatelskich;
12. Rzecznik Praw Dziecka;
13. Prezesi sądów apelacyjnych (oraz sądy okręgowe i sądy rejonowe);
14. Prezesi wojskowych sądów okręgowych (oraz sądy garnizonowe);
15. Powszechne jednostki organizacyjne prokuratury;
16. Komisja Kodyfikacyjna Prawa Karnego.

Prezes Wojskowego Sądu Okręgowego w Poznaniu, Prezes Sądu Apelacyjnego w Warszawie, Wiceprezes Sądu Apelacyjnego w Katowicach, Wiceprezes Sądu Apelacyjnego w Szczecinie i Wiceprezes Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu poinformowali o braku uwag do projektu.

Uwagi do projektu zostały przedstawione przez Prokuratora Krajowego, Krajową Radę Prokuratorów przy Prokuratorze Generalnym, Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, Wiceprezesa Sądu Apelacyjnego w Krakowie, Zastępcę Prokuratora Regionalnego we Wrocławiu, Krajową Radę Radców Prawnych, Krajową Radę Kuratorów, Naczelną Radę Lekarską, i Przewodniczącego Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Karnego.

Zestawienie przedstawionych uwag wraz z odniesieniem Ministra Sprawiedliwości zawiera odrębna tabela.

W ramach konsultacji publicznych projekt został przekazany następującym podmiotom:

1. Stowarzyszenie Sędziów Polskich „Iustitia”;
2. Stowarzyszenie Sędziów „Themis”;
3. Stowarzyszenie Absolwentów i Aplikantów KSSiP Votum;
4. Stowarzyszenie Prokuratorów „Lex Super Omnia”;
5. Ogólnopolskie Stowarzyszenie Referendarzy Sądowych;
6. Stowarzyszenie Referendarzy Sądowych LEX IUSTA;
7. Porozumienie samorządów zawodowych i stowarzyszeń prawniczych;
8. Helsińska Fundacja Praw Człowieka;
9. Amnesty International;
10. Fundacja Batorego;
11. Fundacja Forum Obywatelskiego Rozwoju;
12. Fundacja Court Watch Polska;
13. Sieć Obywatelska Watchdog Polska;
14. Fundacja Krakowski Instytut Prawa Karnego;
15. Instytut Wymiaru Sprawiedliwości;
16. Centralny Instytut Analiz Polityczno-Prawnych;
17. Ogólnopolska Federacja Organizacji Pozarządowych;
18. Krajowa Rada Kuratorów;
19. Federacja Stowarzyszeń Służb Mundurowych RP;
20. Stowarzyszenie Żandarmerii Wojskowej „Żandarm”;
21. Fundacja „Sprzymierzeni z GROM”;
22. Fundacja Czas Wolności;
23. Fundacja Ocalenie;
24. Centrum Inicjatyw na Rzecz Poprawy Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego.

Uwagi do projektu zostały przedstawione przez Fundację Ocalenie.

Zestawienie przedstawionych uwag wraz z odniesieniem Ministra Sprawiedliwości zawiera odrębna tabela.

Projekt został skierowany do opiniowania i konsultacji publicznych 15 lipca 2026 r. z terminem 30 dni na przedstawienie stanowiska.

Projekt nie był przedstawiany właściwym organom i instytucjom Unii Europejskiej, w tym Europejskiemu Bankowi Centralnemu, w celu uzyskania opinii, dokonania powiadomienia, konsultacji albo uzgodnień.

Żaden podmiot nie zgłosił zainteresowania pracami nad projektem w trybie przepisów o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa.

UWAGI ZGŁOSZONE W RAMACH KONSULTACJI PUBLICZNYCH
DO PROJEKTU USTAWY O ZMIANIE USTAWY – KODEKS KARNY ORAZ USTAWY – KODEKS WYKROCZEŃ (UD425)

Lp	Przepis	Treść uwagi	Podmiot zgłaszający uwagę	Stanowisko MS
1.	art. 264 k.k.	1. Ryzyko objęcia odpowiedzialnością osób udzielających pomocy humanitarnej. W obecnym stanie prawnym dla odpowiedzialności z art. 264 § 3 k.k. nie jest wymagane, aby sprawca działał w celu osiągnięcia korzyści majątkowej lub osobistej. Dodanie kwalifikowanego typu przestępstwa obejmującego działanie w takim celu nie zmienia zakresu zastosowania typu podstawowego. Także po wejściu w życie projektowanych przepisów działanie bezinteresowne może zatem podlegać ocenie na podstawie art. 264 § 3 k.k. Samo udzielenie cudzoziemcowi żywności, wody, odzieży, środków higienicznych, pomocy medycznej albo pomocy prawnej co do zasady nie stanowi organizowania przekroczenia granicy. W praktyce ocena może być jednak bardziej złożona, jeżeli pomoc była wcześniej uzgodniona, miała charakter skoordynowany albo została udzielona bezpośrednio po przekroczeniu granicy. W takich przypadkach organy postępowania mogą badać, czy działania pomocowe nie stanowiły elementu szerszego porozumienia dotyczącego przekroczenia granicy. Z perspektywy zasady określoności przepisów karnych istotne jest zatem możliwie wyraźne rozgraniczenie organizowania nielegalnego przekroczenia granicy od działań podejmowanych	**Fundacja Ocalenie**	**Uwagi nieuwzględnione.** Ad.1. Uwaga dotycząca ryzyka objęcia odpowiedzialnością osób udzielających pomocy humanitarnej nie zasługuje na uwzględnienie. Projektowane przepisy wprowadzające typy kwalifikowane art. 264 k.k. nie prowadzą do objęcia odpowiedzialnością karną osób, które udzielają cudzoziemcom pomocy humanitarnej, o ile ich zachowanie nie realizuje znamion czynu zabronionego określonego w art. 264 k.k. Sam fakt udzielenia żywności, wody, odzieży, środków higienicznych, pomocy medycznej czy prawnej nie stanowi organizowania przekroczenia granicy. Dla przypisania odpowiedzialności konieczne jest ustalenie, że konkretne zachowanie realizuje ustawowe znamiona przestępstwa, a nie jedynie pozostaje w związku czasowym lub faktycznym z obecnością cudzoziemca na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Projektowane przepisy (kwalifikowane formy art. 264 k.k.) nie zmieniają tej zasady. W szczególności wprowadzenie kwalifikowanych postaci czynu zabronionego związanych z działaniem w celu osiągnięcia korzyści majątkowej lub osobistej nie powoduje rozszerzenia zakresu odpowiedzialności na zachowania, które nie stanowią organizowania przekroczenia granicy. Przesłanki odpowiedzialności karnej będą nadal wymagały wykazania wszystkich ustawowych znamion czynu, z uwzględnieniem strony podmiotowej sprawcy. Nie można również uznać, że samo potencjalne wszczęcie postępowania karnego wobec osoby udzielającej pomocy humanitarnej stanowi argument za koniecznością wprowadzenia dodatkowego wyłączenia odpowiedzialności. Organy ścigania są zobowiązane do każdorazowej oceny czy

Lp	Przepis	Treść uwagi	Podmiot zgłaszający uwagę	Stanowisko MS
		wyłącznie w celu ochrony życia, zdrowia i podstawowej godności człowieka. Granica ta powinna wynikać z ustawy, a nie wyłącznie z praktyki organów ścigania i późniejszej oceny sądu. Problemem nie jest tylko ryzyko prawomocnego skazania. Już samo wszczęcie postępowania karnego, zatrzymanie rzeczy, przeszukanie, przesłuchanie w charakterze podejrzanego lub zastosowanie środków zapobiegawczych może wywoływać efekt odstraszający. Może to prowadzić do powstrzymywania się od udzielania pomocy również w sytuacjach, w których cudzoziemiec znajduje się w stanie zagrożenia życia lub zdrowia. Taki efekt byłby trudny do pogodzenia z zasadą proporcjonalności reakcji karnej. Prawo karne powinno koncentrować się na działaniach mających na celu zwalczanie zorganizowanego przekraczania granicy wbrew obowiązującym przepisom, zwłaszcza podejmowanego dla zysku lub w sposób narażający migrantów na niebezpieczeństwo, nie zaś na bezinteresownych działaniach służących zaspokojeniu podstawowych potrzeb osób znajdujących się w sytuacji kryzysowej. 2. Potrzeba wprowadzenia tzw. „klauzuli humanitarnej”. W naszej ocenie wyłączenie odpowiedzialności za bezinteresowne udzielanie niezbędnej pomocy humanitarnej		zachowanie konkretnej osoby uzasadnia podejrzenie popełnienia przestępstwa, natomiast ostateczna ocena odpowiedzialności należy do niezawisłego sądu. Sam fakt prowadzenia czynności procesowych nie przesądza zatem o odpowiedzialności karnej. Jednocześnie należy podkreślić, że projektowana regulacja ma na celu przeciwdziałanie organizowaniu nielegalnego przekraczania granicy, w szczególności działaniom o charakterze przestępczym i zarobkowym, a nie penalizowanie legalnej pomocy osobom znajdującym się w sytuacji kryzysowej. Rozszerzenie regulacji o dodatkowe wyłączenie odpowiedzialności nie jest zatem konieczne dla osiągnięcia celu projektu. Ad.2. Uwaga dotycząca potrzeby wprowadzenia tzw. „klauzuli humanitarnej” nie zasługuje na uwzględnienie. Nie ma potrzeby wprowadzania do art. 264 k.k. dodatkowej klauzuli wyłączającej odpowiedzialność za udzielanie pomocy humanitarnej. Proponowane rozwiązanie jest zbędne z punktu widzenia zakresu projektowanej regulacji, ponieważ odpowiedzialność karna może zostać przypisana wyłącznie w przypadku zrealizowania ustawowych znamion czynu zabronionego. W szczególności projekt nie ustanawia generalnego zakazu udzielania pomocy cudzoziemcom ani nie wiąże odpowiedzialności karnej z samym faktem udzielenia pomocy osobie, która wcześniej przekroczyła granicę wbrew przepisom. Pomoc humanitarna, medyczna, prawna czy polegająca na zaspokojeniu podstawowych potrzeb człowieka nie jest objęta zakresem penalizacji tylko z tego względu, że jej beneficjentem jest cudzoziemiec, który przekroczył granicę niezgodnie z przepisami. Proponowana klauzula może ponadto prowadzić do niezamierzonych wątpliwości interpretacyjnych. Posługiwanie się dodatkowymi, niedookreślonymi

Lp	Przepis	Treść uwagi	Podmiot zgłaszający uwagę	Stanowisko MS
		powinno zostać wyrażone wprost w ustawie. Pozostawienie tej kwestii wyłącznie wykładni znamienia „organizowania" nie zapewnia wystarczającej pewności prawa ani osobom udzielającym pomocy, ani organom prowadzącym postępowania. Klauzula taka powinna być skonstruowana w sposób pozwalający odróżnić pomoc humanitarną od działalności przemytniczej. Wyłączenie odpowiedzialności powinno dotyczyć działań podejmowanych bez zamiaru uzyskania korzyści majątkowej lub osobistej, służących ochronie życia lub zdrowia, zapewnieniu pomocy medycznej lub prawnej albo zaspokojeniu podstawowych potrzeb osoby znajdującej się w położeniu wymagającym niezwłocznej pomocy. Postulujemy zatem uzupełnienie art. 264 k.k. o przepis w następującym brzmieniu: „Nie popełnia przestępstwa określonego w § 3–3c, kto działa wyłącznie w celu udzielenia niezbędnej pomocy humanitarnej, służącej ochronie życia lub zdrowia, udzieleniu pomocy medycznej lub prawnej albo zaspokojenia podstawowych potrzeb osoby znajdującej się w położeniu wymagającym niezwłocznej pomocy, jeżeli nie działa w celu osiągnięcia korzyści majątkowej lub osobistej, a podejmowane przez niego czynności nie mają na celu zorganizowania przekroczenia granicy wbrew przepisom." Wprowadzenie wyraźnego wyłączenia pomocy humanitarnej pozwoliłoby		przesłankami, takimi jak „niezbędna pomoc humanitarna", „położenie wymagające niezwłocznej pomocy" czy „podstawowe potrzeby", mogłoby w praktyce powodować konieczność każdorazowego rozstrzygania, czy dane zachowanie mieści się w zakresie ustawowego wyłączenia. Nie zwiększałoby to zatem w sposób oczywisty pewności prawa, a wręcz przeciwnie mogłoby dodatkowo komplikować stosowanie przepisu. Należy również zauważyć, że proponowane wyłączenie zawierałoby przesłanki odnoszące się do motywacji sprawcy („wyłącznie w celu", „nie działa w celu osiągnięcia korzyści"), które mogłyby utrudniać ocenę stanów faktycznych, w których działania pomocowe występują równolegle z innymi zachowaniami. Obowiązująca konstrukcja odpowiedzialności karnej pozwala natomiast na ocenę całokształtu zachowania sprawcy oraz jego strony podmiotowej bez potrzeby tworzenia szczególnego kontratypu odnoszącego się wyłącznie do pomocy humanitarnej. W ocenie projektodawcy właściwym rozwiązaniem jest zatem pozostawienie projektowanej regulacji w obecnym kształcie. Zapewnia ona możliwość skutecznego zwalczania działań polegających na organizowaniu nielegalnego przekraczania granicy, przy jednoczesnym zachowaniu zasady, że odpowiedzialność karna może dotyczyć wyłącznie zachowań odpowiadających ustawowym znamionom przestępstwa. Reasumując, wprowadzenie dodatkowej klauzuli humanitarnej nie jest konieczne i mogłoby prowadzić do niepożądanych wątpliwości interpretacyjnych.

Lp	Przepis	Treść uwagi	Podmiot zgłaszający uwagę	Stanowisko MS
		zachować właściwą proporcję między ochroną granicy państwowej a koniecznością ochrony życia, zdrowia i godności osób w drodze. Sprzyjałoby również większej przewidywalności stosowania art. 264 k.k. i ograniczało ryzyko obejmowania postępowaniem karnym osób, których działania nie mają charakteru przemytniczego. W ocenie Fundacji projektowane zaostrzenie odpowiedzialności jest zasadne, jednak powinno mu towarzyszyć jednoznaczne wyłączenie odpowiedzialności za bezinteresowne udzielanie pomocy humanitarnej.		

UWAGI ZGŁOSZONE W RAMACH OPINIOWANIA
DO PROJEKTU USTAWY O ZMIANIE USTAWY – KODEKS KARNY ORAZ USTAWY – KODEKS WYKROCZEŃ (UD425)

Lp	Przepis	Treść uwagi	Podmiot zgłaszający uwagę	Stanowisko MS
1.	art. 223 § 1 k.k.	**Trudno jest natomiast zaakceptować pozostawienie w art. 223 § 1 k.k. jako znamienia czynnej napaści użycia środka obezwładniającego, niezależnie od tego, czy użyty środek obezwładniający jest równie niebezpieczny jak broń palna czy nóż**. Istotnie, jak podniesiono w uzasadnieniu projektu, taki stan istnieje również obecnie, ale rozwiązanie to nie znajduje aksjologicznego uzasadnienia również *de lege lata*. Użycie do czynnej napaści na funkcjonariusza publicznego lub osoby do pomocy mu przybranej broni palnej, noża lub innego podobnie niebezpiecznego przedmiotu stwarza potencjalne zagrożenie dla życia lub zdrowia pokrzywdzonego. Rolą typowego środka obezwładniającego, np. gazu łzawiącego, jest natomiast czasowe przełamanie oporu innej osoby, nie zaś spowodowanie uszczerbku na zdrowiu, a tym bardziej śmierci atakowanego. Stąd **za celowe należy uznać zastosowanie w art. 223 § 1 k.k. takiego samego ograniczenia, jakie ustawodawca uczynił w art. 280 § 2 k.k., w którym odpowiedzialność za ten typ kwalifikowany rozboju ograniczono do środka obezwładniającego podobnie niebezpiecznego jak broń palna lub nóż.** Oczywiście istnieje również różnica polegająca na tym, że do odpowiedzialności z art. 280 § 2 k.k. wystarcza posłużenie się niebezpiecznym przedmiotem, a	**PK**	**Wyjaśnienie.** Krytyka odnosząca się do znamienia używania „środka obezwładniającego” wykracza poza ramy projektu. W jego uzasadnieniu wskazano, że „nie jest celem niniejszej nowelizacji dokonywanie zmian legislacyjnych wpływających na interpretację znamienia „używania środka obezwładniającego””. Dokonanie zmian w ustawie we wskazanym zakresie wymagałoby wszczęcia odrębnych prac legislacyjnych. Nie jest to z pewnością zmiana wynikowa, związana z wprowadzaną projektowaną ustawą zmianą. Niezależnie od powyższego można jedynie marginalnie wskazać, że proponowana zmiana nie jest zasadna. MS kierunkowo wspiera postulaty mające na celu wzmocnienie ochrony funkcjonariuszy publicznych. Postulowane zaś przez PK ograniczenie znamienia używania „środka obezwładniającego” stanowiłoby osłabienie tej ochrony. Obecny stan prawny odnoszący się do „używania środka obezwładniającego” na gruncie art. 223 § 1 k.k. nie jest krytykowany. Dla porządku należy wskazać, że w orzecznictwie wskazuje się, że „*Środek obezwładniający to zwykle preparat lub substancja chemiczna o mniejszym stopniu spoistości, twardości, gęstości czy lepkości niż przedmiot, o którym mowa w art. 280 § 2 KK*” (wyrok SN z dnia 16 listopada 2007 r. III KK 217/07). Powtórzyć można, przywołane w uzasadnieniu projektu stanowisko, że „*do środka obezwładniającego nie należy odnosić cechy podobieństwa niebezpieczeństwa do broni palnej oraz noża. Zgodzić się należy z autorami, że* ***także wzgląd na przedmiot ochrony prawnokarnej na gruncie przepisu art. 223 § 1 KK (niezakłócone wykonywanie***

Lp	Przepis	Treść uwagi	Podmiot zgłaszający uwagę	Stanowisko MS
		niekoniecznie jego użycie, jak stanowi art. 223 § 1 k.k. Zauważyć należy, że obezwładnienie funkcjonariusza publicznego lub osoby do pomocy mu przybranej bez użycia środka obezwładniającego może cechować się znacznym stopniem agresji fizycznej i stwarzać zagrożenie dla życia lub zdrowia pokrzywdzonego. Jeśli działając w ten sposób, sprawca nie naraża pokrzywdzonego na bezpośrednie niebezpieczeństwo utraty życia albo ciężkiego uszczerbku na zdrowiu, wymienione w art. 222 § la k.k., czyn ten zagrożony jest tylko karą pozbawienia wolności do lat 3. Z kolei użycie niegroźnego dla zdrowia środka obezwładniającego do czynnej napaści na funkcjonariusza publicznego lub osobę do pomocy mu przybraną powoduje obecnie i powodowałoby po wprowadzeniu zmian zaproponowanych w projekcie zagrożenie karą pozbawienia wolności od roku do lat 10. Względy aksjologiczne przemawiają zatem za ograniczeniem surowszej karalności przewidzianej w art. 223 § 1 k.k. za czynną napaść na funkcjonariusza publicznego lub osobę do pomocy mu przybraną tylko do przypadku użycia środka obezwładniającego podobnie niebezpiecznego jak broń palna lub nóż, a nie jakiegokolwiek środka obezwładniającego. Zauważyć należy, że użycie środka obezwładniającego, który nie jest podobnie niebezpieczny jak broń palna czy nóż, ale w sposób stwarzający		***obowiązków służbowych przez funkcjonariuszy publicznych) przemawia za taką tezą”*** (M. Królikowski, R. Zawłocki, (red.) Kodeks karny. Część szczególna. Tom III. Komentarz do artykułów 222–316, wyd. 5). Otóż wskazane „niezakłócone wykonywanie obowiązków służbowych przez funkcjonariuszy publicznych” zdecydowanie przemawia za pozostawieniem analizowanego znamienia w art. 223 § 1 k.k. w niezmienionym kształcie. **Czynna napaść.** *„Pojęcie „czynnej napaści” w Kodeksie karnym pojawia się w przypadku czterech typów czynów zabronionych (art. 135 KK, art. 136 KK, art. 223 KK oraz art. 345 KK), co istotne w każdym - w kontekście oddziaływania na funkcjonariusza publicznego (m.in. Prezydenta RP, przedstawiciela obcego państwa, przełożonego żołnierza). Cel tych przepisów jest tożsamy -* ***ochrona niezakłóconego pełnienia obowiązków przez funkcjonariuszy publicznych*** *(tak m.in. wyrok SA w Łodzi z 31 stycznia 2002 r., II AKA 252/01, Prok. i Pr. 2004, nr 5, poz. 19).* ***W związku z tak zarysowanym przedmiotem ochrony, penalizowanie zachowania polegającego na czynnej napaści jest uzasadnione****. Zwłaszcza przyjmując ugruntowane rozumienie tego pojęcia w judykaturze i doktrynie.* ***Czynna napaść zdaniem doktryny to bowiem „każde działanie podjęte w celu wyrządzenia krzywdy fizycznej, chociażby ten cel nie został osiągnięty, a <u>charakteryzujące się pewnym stopniem gwałtowności</u>****”. (...), „atak, zwykle niespodziewany, podstępny, przybierający gwałtowną postać, nakierowany przynajmniej na naruszenie nietykalności cielesnej i wyrządzenie krzywdy fizycznej, dolegliwości fizycznej w postaci dotkliwego bólu” (...), „czyn sprawcy zmierzający do naruszenia nietykalności cielesnej i wyrządzenia dolegliwości fizycznej, wykraczający już poza pewien stopień zaawansowania zachowania zewnętrznego” (...).*

Lp	Przepis	Treść uwagi	Podmiot zgłaszający uwagę	Stanowisko MS
		bezpośrednie niebezpieczeństwo utraty życia albo ciężkiego uszczerbku na zdrowiu pokrzywdzonego i tak stanowi typ kwalifikowany przestępstwa z art. 222 § 1 k.k. określony w przepisie art. 222 § la k.k.		*W analogiczny sposób znamię to rozumie judykatura, wskazując, że czynna napaść to „**każde działanie zmierzające bezpośrednio do naruszenia nietykalności cielesnej i wyrządzenia w ten sposób dolegliwości fizycznej. Czynna napaść staje się więc przestępstwem dokonanym w chwili przedsięwzięcia działania zmierzającego bezpośrednio do naruszenia nietykalności cielesnej, które w rzeczywistości nie musi nastąpić**” (wyrok Sądu Apelacyjnego w Lublinie z dnia 5 czerwca 2003 r. II AKa 121/0, Prok. i Pr. 2004 nr 6, poz. 18), „wszelkie działanie podjęte w celu wyrządzenia krzywdy fizycznej, choćby ten cel nie został przez sprawcę osiągnięty (**np. sprawca mierzył karabinem, ale nie trafił**). **Nie jest to również równoznaczne z użyciem przemocy**. Przemoc ma bowiem cechy przymusu i zawsze zmierza do tego, aby zmusić kogoś do działania lub zaniechania. Natomiast czynna napaść nie musi zmierzać ani do wymuszenia czynności urzędowej, ani do przeszkodzenia wykonania takiej czynności” (wyrok SA w Lublinie z dnia 29 maja 2001 r., II AKA 101/01, KZS 2002, z. 4, poz. 43), czy też „wszelkie działania podjęte w celu wyrządzenia krzywdy fizycznej, choćby cel ten nie został zrealizowany” (wyrok Sądu Apelacyjnego w Białymstoku z dnia 17 lutego 2000 r. II AKA 14/00, OSA 2000/11-12/79).* ***Gdy chodzi o relację desygnatów znamion „czynnej napaści” i „naruszenia nietykalności cielesnej” wskazuje się natomiast na stosunek krzyżowania** (...). Akcentuje się, że zakres pojęcia czynnej napaści **jest szerszy w pewnym aspekcie niż zakres pojęcia naruszenia nietykalności cielesnej. Czynna napaść obejmuje, zatem wszelkie działania podjęte w celu wyrządzenia krzywdy fizycznej, choćby cel ten nie został osiągnięty. Samo dopuszczenie się czynnej napaści, chociażby jeszcze w stadium usiłowania naruszenia nietykalności, wypełnia już znamiona dokonanego przestępstwa napaści, gdyż chodzi o gwałtowny***

Lp	Przepis	Treść uwagi	Podmiot zgłaszający uwagę	Stanowisko MS
				charakter zdarzenia, a nie konkretny jego rezultat *(tak m.in. wyrok Sądu Apelacyjnego w Krakowie z dnia 19 lutego 2003 r., II AKA 15/03, KZS 2003/4/36)"* (wyrok SN z dnia 15 stycznia 2015 r. IV KK 279/14) Mając na uwadze powyższe rozumienie czynnej napaści, którą jest działanie podjęte w celu wyrządzenia krzywdy fizycznej, chociażby ten cel nie został osiągnięty, a charakteryzujące się pewnym stopniem gwałtowności, ograniczanie w art. 223 k.k. czynnej napaści dokonanej przez użycie środka obezwładniającego nie przekonuje. Jak już wyżej wskazano nie należy utożsamiać czynnej napaści z naruszeniem nietykalności cielesnej. Owa gwałtowność zdarzenia, która cechuje czynną napaść w pełni uzasadnia zarówno zakres penalizacji jak i zagrożenie przewidziane w art. 223 § 1 k.k. Regulacja z art. 222 § 1a k.k. przewiduje łagodniejsze zagrożenie. Zakresy art. 223 § 1 k.k. i art. 222 § 1a k.k. krzyżują się. Zbieg tych przepisów powinien być analizowany na płaszczyźnie art. 11 § 2 k.k., tak jak ma to miejsce w obowiązującym obecnie stanie prawnym. Wprowadzenie art. 222 § 1a k.k. zmierzało do podwyższenia zagrożenia za zachowania, które przed nowelizacją kwalifikowano z art. 222 § 1 k.k. w zb. z art. 160 § 1 k.k. w zw. z art. 11 § 2 k.k. W uzasadnieniu do projektu ustawy wprowadzającej do art. 222 k.k. § 1a wskazano, że „Zarówno za czyn z art. 222 § 1 k.k., jak i za czyn z art. 160 § 1 k.k. grozi kara do 3 lat pozbawienia wolności" (druk 1636). Jak dalej wskazano „W ocenie projektodawcy obowiązujące sankcje wymagają zaostrzenia, co zapewnia projektowana regulacja. Projektowany przepis będzie miał bowiem charakter regulacji szczególnej (*lex specialis*) w stosunku do przepisów art. 222 § 1 oraz art. 160 § 1 k.k. i będzie stanowił typ kwalifikowany".

Lp	Przepis	Treść uwagi	Podmiot zgłaszający uwagę	Stanowisko MS
				W związku z powyższym trudno z faktu wprowadzenia art. art. 222 § 1a k.k. wnioskować o postulowanej przez PK potrzebie zmiany art. 223 k.k. Jak zauważa PK „istnieje również różnica polegająca na tym, że do odpowiedzialności z art. 280 § 2 k.k. wystarcza posłużenie się niebezpiecznym przedmiotem, a niekoniecznie jego użycie, jak stanowi art. 223 § 1 k.k.” Owa różnica wskazuje, że ustawodawca w analizowanym zakresie ogranicza odpowiedzialność art. 223 § 1 k.k. do sytuacji gdy sprawca używa środka obezwładniającego. Jak wskazuje się w orzecznictwie „*Przepis art. 223 KK nie zawiera sformułowania o posługiwaniu się przez sprawcę przedmiotem w nim wymienionym, a do znamion czasownikowych wprowadza wyraz używa. Jest to niewątpliwie pojęcie węższe od pierwszego z wymienionych. Dla zaistnienia typu występku czynnej napaści,* ***owo użycie musi charakteryzować się dynamiką, musi być zachowaniem napastliwym, nakierowanym na realizację czynnej napaści na funkcjonariusza pełniącego służbę"*** (wyr. SA w Łodzi z 9.5.2001 r., II Aka 79/01, Prok. i Pr. – wkł. 2002, Nr 9, poz. 21). Tak zakreślony zakres penalizacji nie budzi zastrzeżeń i nie uzasadnia jego zawężenie zgodnie z postulatem PK. Postulowane ograniczenie do środka obezwładniającego podobnie niebezpiecznego jak broń palna lub nóż poza zakresem penalizacji art. 223 k.k. pozostawiłoby środki obezwładniające które są obiektywnie niebezpieczne choć w stopniu mniejszym niż broń palna lub nóż. Mając na uwadze, że przedmiotem ochrony art. 223 k.k. jest niezakłócone wykonywanie obowiązków służbowych przez funkcjonariuszy publicznych) takie ograniczenie nie jest uzasadnione. Wymaganie, aby sprawca używał (a nie tylko posługiwał się) środkiem obezwładniającym, i aby doszło do zdarzenia w

Lp	Przepis	Treść uwagi	Podmiot zgłaszający uwagę	Stanowisko MS
				postaci czynnej napaści stanowi racjonalne ograniczenie penalizacji z art. 223 k.k. Wprowadzanie dalszych ograniczeń, postulowanych przez PK, nie jest uzasadnione. Fakt, że „obezwładnienie funkcjonariusza publicznego lub osoby do pomocy mu przybranej bez użycia środka obezwładniającego może cechować się znacznym stopniem agresji fizycznej i stwarzać zagrożenie dla życia lub zdrowia pokrzywdzonego" nie uzasadnia postulowanego przez PK ograniczenia. Sytuacja taka występowała od początku obowiązywania art. 223 k.k. lecz nie doprowadziła do interwencji ustawodawcy. Potencjalne zagrożenie dla dobra prawnego jest większe, jeżeli sprawca działa w sposób wskazany w art. 223 k.k. i to przesądza o zakresie penalizacji.
2.	art. 223 § 1 k.k.	W projektowanym art. 223 § 1 k.k. słowo „albo" powinno zostać zastąpione słowem „lub".	**KRP**	**Uwaga częściowo uwzględniona.** Uwaga nie jest precyzyjna. Słowo „albo" użyte zostało dwukrotnie. Autor uwagi nie precyzuje czy w uwadze chodzi o zamianę obu spójników, czy jednego. Projektowany przepis ma charakter złożony, co wymagało wielokrotnego posłużenia się spójnikami. Nadto możliwe zachowania sprawcy oddzielono przecinkami. W uzasadnieniu projektu podkreślono, jak istotne z punktu widzenia wykładni przepisu miało w przeszłości użycie spójnika „albo" przed wyrażeniem „środka obezwładniającego". W związku z powyższym, aby uniknąć wątpliwości interpretacyjnych, w projektowanym art. 223 § 1 k.k. zachowano spójnik „albo" przed wyrażeniem „używając środka obezwładniającego". W ten sposób dano wyraz temu, że nie jest intencją projektodawcy wprowadzanie zmian rzutujących na wykładnię wyrażenia „środek obezwładniający", która obecnie jest przyjmowana w doktrynie i orzecznictwie. Natomiast w zakresie zastąpienia w projektowanym art. 223 § 1 k.k. spójnika „lub" spójnikiem „albo" po wyrażeniu „Kto,

Lp	Przepis	Treść uwagi	Podmiot zgłaszający uwagę	Stanowisko MS
				działając wspólnie i w porozumieniu z inną osobą", uwaga została uwzględniona. W początkowej części przepisu zachowano dotychczasowy łącznik „lub". Proponowana zmiana spójnika miała charakter stylistyczny. Ponadto uzupełniono uzasadnienie projektu przez wskazanie, że „W tym miejscu należy podkreślić, że nie jest celem niniejszej nowelizacji dokonywanie zmian legislacyjnych wpływających na interpretację znamienia „używania środka obezwładniającego" ani pozostałych znamion występujących obecnie w art. 223 § 1 k.k.".
3.	art. 223 § 1 k.k.	Projektowana zmiana w zakresie dotyczącym ochrony prawnej przysługującej funkcjonariuszom publicznym - choć zasadna - nie poprawia jednak sytuacji personelu lekarskiego narażonego na różnego rodzaju ataki w trakcie lub w związku z udzielaniem świadczeń zdrowotnych. Samorząd lekarski wskazuje, że lekarze korzystają z ochrony prawnej, jaka należy się funkcjonariuszom publicznym, w ograniczonym zakresie wyznaczonym m.in. przez art. 44 ustawy z dnia 5 grudnia 1996 r. o zawodach lekarza i lekarza dentysty Przepis ten stanowi, że poza przypadkami pomocy doraźnej i udzielania świadczeń w przypadku niebezpieczeństwa utraty życia, ciężkiego uszkodzenia ciała lub ciężkiego rozstroju zdrowia, ochrona prawna należna funkcjonariuszowi publicznemu przysługuje tylko lekarzowi, który wykonuje zawód w podmiocie wykonującym działalność leczniczą, który zawarł umowę o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, w związku z	**NRL**	**Uwaga wykracza poza zakres projektowanej ustawy.** W zakresie projektowanej zmiany stanowisko NRL jest aprobujące. Odnośnie do postulatów wprowadzenia „wszystkich rozwiązań prawnych opracowywanych i dyskutowanych w ramach powołanego przez MS Zespołu do spraw systemowych działań mających na celu wzmocnienie bezpieczeństwa osób wykonujących zawód medyczny" należy stwierdzić, że wykraczają one poza ramy projektu.

Lp	Przepis	Treść uwagi	Podmiot zgłaszający uwagę	Stanowisko MS
		udzielaniem świadczeń zdrowotnych w tym podmiocie. Środowisko lekarskie podkreśla przy tym, że szerszy zakres ochrony został już obecnie przewidziany dla zawodu pielęgniarki i położnej w art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o zawodach pielęgniarki i położnej – przepis ten nie ogranicza ochrony tylko do placówek realizujących umowę o udzielanie świadczeń zdrowotnych finansowanych ze środków publicznych. Przedstawiony projekt ustawy o zmianie ustawy Kodeks karny oraz ustawy – Kodeks wykroczeń zawiera propozycję nowelizacji w obrębie przestępstwa czynnej napaści na funkcjonariusza publicznego określonego w art. 223 § 1 kodeku karnego. **Zmianę tę, polegającą na wskazaniu wśród znamion czynu czynnej napaści na funkcjonariusza publicznego nie tylko użycia broni palnej, noża czy podobnie niebezpiecznego przedmiotu, ale także „działania w inny sposób bezpośrednio zagrażający życiu", należy ocenić jako korzystną z punktu widzenia ochrony przysługującej funkcjonariuszom publicznym.** W związku z przygotowaną propozycja zmiany przepisów kodeksu karnego odnoszących się do funkcjonariuszy publicznych Prezydium Naczelnej Rady Lekarskiej apeluje do Ministra Sprawiedliwości o pilne wdrożenie wszystkich rozwiązań prawnych opracowywanych i dyskutowanych w		

Lp	Przepis	Treść uwagi	Podmiot zgłaszający uwagę	Stanowisko MS
		ramach powołanego przez Ministra Sprawiedliwości Zespołu do spraw systemowych działań mających na celu wzmocnienie bezpieczeństwa osób wykonujących zawód medyczny. Praca lekarzy i innych osób wykonujących zawody medyczne ratuje życie i chroni zdrowie pacjentów, dlatego tak ważne jest bezpieczeństwo tych osób w trakcie wykonywania zawodu, ono bowiem decyduje, czy ochrona zdrowia pacjenta jest realizowana skutecznie i bez przerwy. Podniesienie standardu ochrony osób wykonujących zawody medyczne jest jednym z kluczowych zadań, jakie samorząd lekarski stawia władzom publicznym. Prezydium Naczelnej Rady Lekarskiej oczekuje ponadto, że ochrona prawna należna funkcjonariuszom publicznym będzie rozszerzona także na osoby wykonujące w lekarskim samorządzie zawodowym funkcje rzeczników odpowiedzialności zawodowej i członków sądów lekarskich. Osoby wykonujące te zadania są narażone na różnego rodzaju ataki związane z wykonywaniem przez te osoby zadań z zakresu orzekania o przewinieniach zawodowych w ochronie zdrowia, dlatego zasadne jest wprowadzenie przepisu przyznającego organom dyscyplinarnym w medycznych samorządach zawodowych ochronę prawną należną funkcjonariuszowi publicznemu.		

Lp	Przepis	Treść uwagi	Podmiot zgłaszający uwagę	Stanowisko MS
4.	art. 223 § 1 k.k.	Projektowana nowelizacja obejmuje jedynie przestępstwo określone w art. 223 Kodeksu karnego, podczas gdy najczęściej występującymi czynami skierowanymi przeciwko kuratorom sądowym pozostają przestępstwa określone w art. 222 k.k. (naruszenie nietykalności cielesnej funkcjonariusza publicznego), art. 226 k.k. (znieważenie funkcjonariusza publicznego) oraz art. 190 k.k. (groźby karalne). W ocenie Krajowej Rady Kuratorów dalsze prace legislacyjne powinny zmierzać do kompleksowej analizy skuteczności obowiązujących rozwiązań również w odniesieniu do tych typów czynów zabronionych. Mając powyższe na uwadze, **Krajowa Rada Kuratorów pozytywnie opiniuje projekt ustawy,** jednocześnie rekomendując kontynuowanie prac legislacyjnych zmierzających do kompleksowego zwiększenia ochrony prawnokarnej funkcjonariuszy publicznych, także w odniesieniu do pozostałych przestępstw, które najczęściej występują w praktyce wykonywania obowiązków służbowych przez funkcjonariuszy publicznych, w tym kuratorów sądowych.	**KRK**	**Uwaga poza zakresem projektu.** W zakresie projektowanej zmiany stanowisko KRK jest aprobujące. Odnośnie do postulatów „kontynuowania prac legislacyjnych zmierzających do kompleksowego zwiększenia ochrony prawnokarnej funkcjonariuszy publicznych, także w odniesieniu do pozostałych przestępstw, które najczęściej występują w praktyce wykonywania obowiązków służbowych przez funkcjonariuszy publicznych" należy stwierdzić, że wykraczają one poza ramy projektu.
5.	art. 223 § 1 k.k.	Analizując treść przepisu art. 223 § 1 k.k. w nadawanym mu proponowaną nowelą brzmieniu, jak i adekwatnych tu treści uzasadnienia projektu nowelizacji (bez konieczności przytaczania ich partykularnych fragmentów) należy	**KRRP**	**Uwagi niezasadne.** Jak wskazuje autor uwagi „jeśli w obrębie ich wykładni pojawiają się rozbieżności w judykaturze, to sama judykatura powinna je eliminować, dbając o jednolitość i spójność intelektualną orzecznictwa (zob. m.in. ustawowe zadania Sądu Najwyższego wskazane w art. 1 pkt 1) lit. a) ustawy z

Lp	Przepis	Treść uwagi	Podmiot zgłaszający uwagę	Stanowisko MS
		wskazać, że zmiana w aktualnym zestawie znamion strony przedmiotowej typu czynu zabronionego z art. 223 § 1 k.k. odnoszących się do sposobu działania sprawcy, upodabnia go do zestawu znamion strony przedmiotowej kwalifikowanego typu rozboju (art. 280 § 2 k.k.). Różnicą widoczną tu prima facie pozostaje wykorzystanie przez ustawodawcę pojęcia „używając" w ustawowym opisie czynu zabronionego stypizowanego w art. 223 § 1 k.k. (istniejącego tu tradycyjnie, niezmiennie od uchwalenia Kodeksu karnego w dniu 6 czerwca 1997 r.), podczas gdy w zespole znamion typu czynu zabronionego z art. 280 § 2 k.k. mamy semantycznie szersze od wskazanego wyżej pojęcie „posługuje się". **Dodany w proponowanej noweli zwrot „w inny sposób bezpośrednio zagrażający życiu" rozszerza (taki bowiem jest cel projektodawcy) zakres karnoprawnej ochrony funkcjonariusza publicznego** (należy podkreślić, że każdego w związku z definicją legalną tego pojęcia ujętą w art. 115 § 13 k.k., a nie wybranych ich kategorii), a w konsekwencji również - dotychczasowe pole kryminalizacji zachowań ludzkich w świetle powyższego przepisu części szczególnej Kodeksu karnego Jeśli bowiem istnieje zróżnicowana praktyka stosowania tego przepisu i w związku z tym nie w każdym przypadku obejmuje ona w działalności organów ścigania, prokuratury i sądów karnych kwalifikowanie na podstawie art.		dnia 20 lipca 2017 r. o Sądzie Najwyższym), a nie ustawodawca poprzez dodawanie nowych znamion". MS nie przesądza, który kierunek wykładni odnoszący się do „używania samochodu" przez sprawcę czynnej napaści jest trafny. Ponieważ jednak zagadnienie to nie zostało jednoznacznie rozstrzygnięte w orzecznictwie MS uznało za zasadną dokonanie interwencji legislacyjnej i wbrew stanowisku autora uwagi takie postąpienie nie może być uznane za wadliwe. Jak zauważa SN „*zmiana przepisu (nowelizacja) może mieć charakter zmiany prawotwórczej lub nieprawotwórczej, przy czym zmiana* ***nieprawotwórcza ma charakter doprecyzowujący, wyjaśniający, porządkujący*** *(T. Grzybowski, Wpływ zmian prawa na jego wykładnię, Warszawa 2013, s. 165). O ile więc generalnie przyjmuje się domniemanie prawotwórczego charakteru zmian tekstu prawnego, o tyle dostrzega się, że choć zmiany przepisu mają walor nowości normatywnej, to domniemanie prawotwórczego charakteru zmian nie może być uznawane za aksjomat, albowiem zmiana taka może jednak stanowić potwierdzenie dotychczasowych ustaleń interpretacyjnych (por. P. Konca, Prawo…, s. 233 i wskazane tam inne wypowiedzi piśmiennictwa).*" (wyrok SN z dnia 18 lutego 2026 r., I KK 443/25) Projektowana zmiana (w zakresie odnoszącym się do używania samochodu) nie powinna być zatem kwestionowana. W ocenie MS proponowana regulacja nie narusza zasady proporcjonalności. Jak wskazuje TK na ustawodawcy ciąży obowiązek realizacji celów państwa wskazanych w art. 5 Konstytucji, do których należy zapewnienie bezpieczeństwa obywateli, obejmującego też ochronę przed zamachami na godność, wolność i własność

Lp	Przepis	Treść uwagi	Podmiot zgłaszający uwagę	Stanowisko MS
		223 § 1 k.k. pewnych form zachowań mogących być przez niektórych interpretowane jako niebezpieczne dla życia funkcjonariuszy publicznych (jak np. potrącenie go pojazdem mechanicznym czy choćby nawet jazda z większą prędkością w kierunku funkcjonariusza publicznego, która wszak nie kończy się potrąceniem go, ale zmusza funkcjonariusza do dynamicznego zejścia z toru jazdy uciekającego kierowcy pojazdu mechanicznego), **to w istocie taki sens tej nowelizacji wybija się tu na plan pierwszy. Wskazany zwrot nie doprecyzowuje li tylko znamion strony przedmiotowej zachowania zabronionego, polegającego w swej zasadniczej charakterystyce na dopuszczeniu się czynnej napaści na funkcjonariusza publicznego lub osobę do pomocy mu przybraną podczas lub w związku z pełnieniem obowiązków służbowych, lecz w rzeczywistości rozwija ich katalog, umożliwiając włączenie weń szereg nowych desygnatów spoza dotychczas występujących w orzecznictwie sądowym, narosłym na kanwie wykładni art. 223 § 1 k.k., w tym tych „spornych" czy „dyskusyjnych".** Aktualnie występujące w treści art. 223 § 1 k.k. znamiona sposobu zachowania się sprawcy, tj. działanie wspólnie i w porozumieniu z inną osobą lub używanie broni palnej, noża lub innego podobnie niebezpiecznego przedmiotu albo środka obezwładniającego omówione są		obywateli (zob. wyrok pełnego składu z 30 października 2006 r., sygn. P 10/06, OTK ZU nr 9/A/2006, poz. 128). W wyroku TK z dnia 5 kwietnia 2011 r. P 6/10 TK wskazał, że „*Z zasady demokratycznego państwa prawa, którego ustrój oparty jest na zasadzie podziału władzy, wynika, że stanowienie prawa należy do władzy ustawodawczej. Ustawodawcy przydana została przy tym swoboda w kształtowaniu obowiązującego prawa. Jej granice wyznaczają normy konstytucyjne. W swoim dotychczasowym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny przyjmował, że ustawodawca uprawniony jest do stanowienia prawa odpowiadającego m.in. założonym celom politycznym, a więc także celom kryminalnopolitycznym (por. orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 9 stycznia 1996 r., sygn. K 18/95, OTK ZU nr 1/1996, poz. 1; wyrok z 9 października 2001 r., sygn. SK 8/00, OTK ZU nr 7/2001, poz. 211).* ***Dobór właściwych środków zapobiegania i zwalczania przestępczości jest – w zasadzie – sprawą ustawodawcy****; on jest bowiem w pierwszym rzędzie odpowiedzialny za realizację wskazanych w art. 5 Konstytucji celów państwa, do których należy także zapewnienie bezpieczeństwa obywateli (wyrok z 30 października 2006 r., sygn. P 10/06, OTK ZU nr 9/A/2006, poz. 128)".* W ocenie MS projektowane zmiany nie naruszają wartości konstytucyjnych i mają podstawę w ciążącym na ustawodawcy obowiązku zapewnienia bezpieczeństwa obywateli. Projektowana zmiana art. 223 § 1 k.k. polega na poszerzeniu katalogu wyliczonych taksatywnie w tym przepisie sposobów działania o znamię ujęte jako „działanie w inny sposób bezpośrednio zagrażający życiu". Nie jest to znamię obce Kodeksowi karnemu. Występuje również w art. 280 § 2 k.k. Krytyka tego znamienia jako „ocennego" nie przekonuje.

Lp	Przepis	Treść uwagi	Podmiot zgłaszający uwagę	Stanowisko MS
		szeroko w piśmiennictwie naukowym (w tym typu komentarzowego) i **jeśli w obrębie ich wykładni pojawiają się rozbieżności w judykaturze, to sama judykatura powinna je eliminować, dbając o jednolitość i spójność intelektualną orzecznictwa** (zob. m.in. ustawowe zadania Sądu Najwyższego wskazane w art. 1 pkt 1) lit. a) ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. o Sądzie Najwyższym), **a nie ustawodawca poprzez dodawanie nowych znamion pozwalających na szerokie rozstawianie granic kryminalizacji zachowań człowieka**, co przełoży się na stymulowanie dalszych perturbacji związanych z wykorzystywaniem danego przepisu w praktyce. Oznacza to, że **nowe brzmienie art. 223 § 1 k.k., poprzez dodawany tam zwrot ocenny (który można interpretować różnorako mając za punkt odniesienia kazuistykę zdarzeń z udziałem funkcjonariuszy publicznych postrzeganych jako konfliktowe i przez to społecznie szkodliwe), stanie się wręcz kontrowersyjne z punktu widzenia ważnej w demokratycznym państwie widzenia zasady określoności prawa karnego**, tj. zasady nullum crimen sine lege certa. **Argument, że analogiczny zwrot występuje już na gruncie innego przepisu, w deskrypcji innego zachowania zabronionego (tj. kwalifikowanej postaci rozboju z art. 280 § 2 k.k.), nie usprawiedliwia jednak tego, że wprowadzane do unormowań prawa**		Jak wskazuje TK „*najdalej idące* ***wymagania określoności, stawiane ustawodawcy w postanowieniach Konstytucji, nie wykluczają całkowicie możliwości użycia w przepisach prawnych zwrotów czy wyrażeń językowych niedookreślonych lub ocennych*** *(zob. spośród wielu zob. wyrok z 14 lutego 2012 r., sygn. P 20/10, OTK ZU nr 2/A/2012, poz. 15). Stanowisko to odnieść należy również do dziedziny prawa karnego. Trybunał zwracał już uwagę w swoim orzecznictwie, że konstytucyjny standard określoności przepisów prawnych w zakresie normowania art. 42 ust. 1 Konstytucji nie wyklucza posługiwania się w obrębie prawa karnego pewnym marginesem swobody regulacyjnej państwa. Dlatego też „standard ten w zakresie regulacji penalnej, jakkolwiek stawiający wyższe wymagania ustawodawcy, nie wymaga jasności czy komunikatywności wyrażenia zakazu lub nakazu prawnego w stopniu absolutnym. (...)* ***Zasada określoności ustawy karnej nie wyklucza bowiem posługiwania się przez ustawodawcę zwrotami niedookreślonymi lub ocennymi, jeśli ich desygnaty można ustalić”*** *(wyrok z 12 września 2005 r., sygn. SK 13/05, OTK ZU nr 8/A/2005, poz. 91). Innymi słowy, konstytucyjna zasada określoności przepisów karnych „nie oznacza (...), kierowanego do ustawodawcy, nakazu rezygnowania z posługiwania się wyspecjalizowanym językiem prawniczym ani zakazu korzystania - w rozsądnych granicach - z instytucji zwrotów niedookreślonych lub przepisów odsyłających, lecz jedynie wymusza konieczność opisania znamion zachowania zabronionego pod groźbą kary.* ***Nakaz określoności regulacji represyjnej nie jest tożsamy ze spełnieniem warunku wyczerpującego, np. wariantowego lub kazuistycznego, wyznaczenia zachowań przez prawo zakazanych.*** *Celem tego nakazu, skierowanego do ustawodawcy, jest zapewnienie adresatowi normy prawnej możliwości zorientowania się na podstawie samego tylko przepisu ustawowego co do*

Lp	Przepis	Treść uwagi	Podmiot zgłaszający uwagę	Stanowisko MS
		karnego zmiany w duchu uznawanym przez naukę za zjawiska niepożądane w prawie karnym demokratycznego państwa prawa mają rację bytu i nie należy ich krytykować, jeśli ich generalny cel jest słuszny (**wcześniejsze przypadki niewłaściwej praktyki procesu legislacyjnego w odniesieniu do przepisów karnoprawnych nie powinny być ani swoistym wzorem, ani wytłumaczeniem dla ustawodawcy, gdy chodzi o przyszłe jego poczynania w sferze kreacji nowych czy modyfikowania istniejących już regulacji karnoprawnych**). Niewątpliwie słusznym celem jest ochrona funkcjonariuszy publicznych przed atakami na nich podczas lub w związku z pełnieniem przez nich obowiązków służbowych. W okresie obowiązywania Kodeksu karnego uchwalonego w dniu 6 czerwca 1997 r. podejmowano dość liczne inicjatywy legislacyjne zmierzające do zwiększenia zakresu ochrony karnoprawnej funkcjonariuszy publicznych i wiele z nich stało się obowiązującym prawem. **Oczywiste jest, że ochrona funkcjonariuszy publicznych (ich godności, dobrego imienia, nietykalności cielesnej, bezpieczeństwa osobistego, prywatności, życia czy zdrowia) jest konieczna w demokratycznym państwie prawa, ale zasięg i rozmiary tej ochrony w takim państwie powinny następować toutes proportions gradées, tj. pozostawać w**		*zasadniczej treści ustanowionego zakazu" (wyrok o sygn. SK 35/12). Standard, który wynika z art. 42 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji, polega na tym, „by w oparciu o obowiązujące przepisy, poglądy doktryny i orzecznictwo, można było w sposób jednoznaczny i pewny ustalić treść znamion typu czynu zabronionego" (ibidem).(...)* *Posłużenie się zwrotami i wyrażeniami niedookreślonymi oraz klauzulami generalnymi wynika nieraz z konieczności uwzględnienia podczas kształtowania norm prawnych (abstrakcyjnych i generalnych) różnorodności okoliczności faktycznych, które obejmuje hipoteza normy. Taka technika legislacyjna pozwala uniknąć nadmiernej kazuistyki, która w skrajnej postaci prowadzi do przekreślenia abstrakcyjnego charakteru norm prawnych. Trybunał wskazywał już w swoim orzecznictwie, że „**nieostrość czy niedookreśloność pojęć prawnych sprzyja uelastycznieniu porządku prawnego i uczynieniu go wrażliwym na zachodzące w rzeczywistości stany faktyczne, a przez to przyczyniać się powinna do pełniejszego wyrażenia w trakcie stosowania prawa wartości, które wynikają z zasady państwa prawnego (…). Można nawet sformułować tezę, że nadmierna kazuistyka w konkretnych sytuacjach prowadzić może do deformacji idei państwa prawnego**" (wyrok o sygn. P 20/10). Z tego względu „wymaganie nadmiernej regulacji i osobnego definiowania pojęć, zwłaszcza kiedy mają one ugruntowane znaczenie w języku polskim, nie ma nic wspólnego z gwarancyjnym wymogiem określoności przepisów, a wręcz stanowi zaprzeczenie tej zasady" (wyrok z 12 kwietnia 2011 r., sygn. SK 62/08, OTK ZU nr 3/A/2011, poz. 22)"* (wyrok TK z dnia 9 czerwca 2015 r. SK 47/13). Uwzględniając powyższe nie sposób uznać projektowanej zmiany za naruszającą zasadę nullum crimen sine lege certa.

Lp	Przepis	Treść uwagi	Podmiot zgłaszający uwagę	Stanowisko MS
		harmonii z zasadą proporcjonalności. Istotą działalności wielu kategorii funkcjonariuszy publicznych jest reprezentowanie państwa w różnych sytuacjach konfliktowych z ludźmi, generujących silne emocje, czy po prostu stawianie czoła skonkretyzowanym zagrożeniom. Prawdopodobieństwo ryzyk (niebezpieczeństw), jakie mogą dotyczyć licznych funkcjonariuszy publicznych, jawi się jako uzasadnienie posiadania przez nich silniejszej ochrony prawnej (w tym karnoprawnej) w związku czy podczas pełnienia przez nich obowiązków służbowych niż to jest w przypadku tzw. zwykłego człowieka, tj. nieposiadającego statusu funkcjonariusza publicznego, stającego w obliczu analogicznych ryzyk (niebezpieczeństw) - chyba że taki człowiek „wejdzie w rolę" upodabniającą go do funkcjonariusza publicznego (jako „osoba przybrana funkcjonariuszowi publicznemu do pomocy" w świetle art. 223 k.k. czy jako „bohater", o którym mowa w art. 217a k.k.). Należy tu jednak podkreślić, że **prawo karne nie przestaje pełnić swej funkcji sprawiedliwościowej, gwarancyjnej, ochronnej, prewencyjnej czy kompensacyjnej, jeśli przy obowiązującym w danym czasie poziomie karnoprawnej ochrony funkcjonariusza publicznego dojdzie do określonego zamachu na niego ze strony jakiegoś sprawcy. Zamach taki rodzi naturalną**		Sugestie, że proponowana ochrona funkcjonariusza publicznego jest nadmiarowa i może osłabić respekt do obowiązującego prawa nie są przekonujące. Projektodawcą nie kieruje, wbrew sugestii autora uwagi, „naiwna wiara w omnipotencję czy zbawczą moc instrumentów prawa karnego", ale potrzeba realizacji celu Państwa o który mowa w art. 5 Konstytucji RP (zapewnienie bezpieczeństwa obywateli). Traktowanie projektowanej zmiany art. 223 k.k. jako „populizmu penalnego" nie ma uzasadnienia w treści projektowanej zmiany, która bynajmniej nie zaostrza sankcji. Sugestia, że „niska skuteczność praktycznego wykorzystania surowych przepisów karnoprawnych" może mieć demoralizujący wpływ na ludzi oparta jest na wadliwym założeniu. Nie ma bowiem powodów, aby przyjmować, że projektowana zmiana nie będzie w praktyce wykorzystywana. Sugestia, że projektowana zmiana może stanowić „rezultat postępującej demoralizacji władzy państwowej" wydaje się wynikać z niezrozumienia intencji projektowanej zmiany. Natomiast w odniesieniu do potencjalnych problemów interpretacyjnych należy przypomnieć, że stosowanie przepisów należy do sądów i to one są w pierwszej kolejności powołane do ich wykładni również w kontekście zbiegu o którym mowa w art. 11 § 1 k.k.

Lp	Przepis	Treść uwagi	Podmiot zgłaszający uwagę	Stanowisko MS
		konieczność reakcji prawnej, w tym karnoprawnej, ale nie jest uprawnione przyjmowanie (a wręcz jest to naiwna wiara w omnipotencję czy zbawczą moc instrumentów prawa karnego), że skoro istnieje jakaś ochrona funkcjonariuszy publicznych w świetle prawa karnego (w odniesieniu do ich newralgicznych dóbr prawnie chronionych – o wyższym poziomie niż ochrona analogicznych dóbr innych ludzi) i że mimo niej ataki na funkcjonariuszy publicznych wciąż się powtarzają – to odpowiednim tu „lekiem na całe zło" (społeczne) powinno być wzmacnianie tej ochrony, poprzez rozszerzanie pól kryminalizacji ludzkich zachowań czy wzrost surowości form reakcji karnoprawnej wobec sprawców potępianych i społecznie szkodliwych zachowań. **Takie podejście jest przejawem populizmu penalnego** i tak naprawdę ma niewiele wspólnego z racjonalnym postępowaniem podmiotów prawotwórczych w demokratycznym państwie prawa, w którym w mocy pozostaje i jest dowodowo sprawdzalne twierdzenie o nieefektywności - w dłuższej perspektywie czasu - polityki zwiększania represyjności czy surowości instrumentów prawnokarnych, przy jednoczesnym braku realizacji odpowiednich polityk społecznych (np. odpowiedniej edukacji, oświaty, wychowywania ludzi w niedysfunkcyjnych strukturach społecznych etc.) oraz przy braku zapewnienia		

Lp	Przepis	Treść uwagi	Podmiot zgłaszający uwagę	Stanowisko MS
		nieuchronności reakcji karnoprawnej. **Surowe przepisy prawa karnego, których egzekwowanie nie jest nieuchronne, mogą w społeczeństwie wywołać tzw. efekt mrożący jedynie „na chwilę", po czym człowiek tę surowość „oswaja" i mając przekonanie, że surowa reakcja występuje raczej „na papierze", przestaje się jej lękać i nie jest przez nią paraliżowany w sytuacjach, w których potencjalnie przepisy te mogłyby mieć swoje zastosowanie.** Oczywiście współdecydują tu także inne czynniki (np. negatywne emocje o sile ograniczającej kontrolującą funkcję intelektu w kontekście podejmowanych zachowań). **Jednak pewną kryminologiczną czy politycznokryminalną prawdą jest, że brak czy niska skuteczność praktycznego wykorzystania surowych przepisów karnoprawnych, przy jednoczesnym braku innych „hamulcowych" – w istocie bardziej demoralizują człowieka niż oddziałują na niego prewencyjnie, ośmielając go nawet** – co ma już charakter skrajności - do konkretnych, podejmowanych z premedytacją naruszeń prawa. Inną kwestią, o której można tu wspomnieć niejako „przy okazji", jest to, że **sukcesywne zwiększanie represyjności prawa karnego w kontekście ochrony funkcjonariuszy publicznych można odczytywać jako rezultat postępującej demoralizacji władzy państwowej**, która na określone		

Lp	Przepis	Treść uwagi	Podmiot zgłaszający uwagę	Stanowisko MS
		problemy społeczne, w tym na określonego rodzaju przestępczość, reaguje nieproporcjonalnie. I mając często możliwości – środki i mechanizmy – rozwiązywania takich problemów innymi środkami (prawnymi czy pozaprawnymi, ale nie tak intensywnymi w oddziaływaniu na jednostki i społeczeństwo, jak środki prawa karnego), sięga w pierwszej kolejności po instrumentarium prawa represyjnego (i nie zawsze już istniejącego, ale nowo tworzonego w związku z doraźną potrzebą). W tej sytuacji trudno uciec od pewnych spostrzeżeń natury historycznej (także, mając tu za przykład choćby obserwacje faktów z sekwencji zdarzeń, jakie występowały we wcale nieodległej historii Polski), że **takie działania charakteryzowały zwykle państwa autorytarne czy dryfujące ku autorytarnej formie rządów, a nie stabilne liberalne państwa demokratyczne, których fundamentem są wolności i prawa człowieka**, a także ich urzeczywistnianie w warunkach jedynie koniecznej i z założenia minimalnej ingerencji państwa w różne sfery życia, w których władza nie przedkłada interesów własnych nad interesami rządzonych, stąd też ochrona tych pierwszych nie cechuje się nadmierną dysproporcjonalnością w stosunku do ochrony tych drugich. Wracając na grunt rozważań bezpośrednio związanych z przedmiotem niniejszej opinii można zauważyć, że zbędność nowelizacyjnego		

Lp	Przepis	Treść uwagi	Podmiot zgłaszający uwagę	Stanowisko MS
		uzupełnienia zespołu ustawowych znamion czynu zabronionego z art. 223 § 1 k.k. wynika również stąd, że sytuacje działania „w sposób bezpośrednio zagrażający życiu" przy realizowaniu znamienia „czynnej napaści" mogą być ocenione także przez pryzmat innych przepisów kodeksu karnego, które mogłyby również być uwzględniane w kwalifikacjach karnoprawnych w konstrukcji rzeczywistego (właściwego) zbiegu przepisów (ewentualnie mogłyby być eliminowane z kwalifikacji prawnych wobec stwierdzenia, że w danym przypadku zachodzi pozorny, a zatem niewłaściwy zbieg przepisów ustawy). Na przykład określona czynna napaść na funkcjonariusza publicznego generująca rzeczywiste zagrożenie dla jego życia, mając na uwadze stosunek psychiczny sprawcy do jego czynu i jego motywację, mogłaby być oceniona jednocześnie jako usiłowanie zabójstwa przez pryzmat stosownych rozwiązań ujętych w art. 148 k.k. czy jako narażenie człowieka na bezpośrednie niebezpieczeństwo utraty życia z art. 160 k.k. (sposób działania sprawcy czy rodzaj środka, jakiego sprawca użył, są tu obojętne z punktu widzenia realizacji znamion czynu zabronionego - może to być nawet rozpędzone auto - a znaczenie ma to, czy dane zachowanie sprawcy, mając na względzie stronę subiektywną, miało potencjał odpowiadający „przekazom energetycznym" wyrażanym poprzez znamiona czynnościowe strony		

Lp	Przepis	Treść uwagi	Podmiot zgłaszający uwagę	Stanowisko MS
		przedmiotowej opisanych w odpowiednich przepisach tych artykułów typów zachowań). **Wprowadzenie proponowanego przez projektodawcę zwrotu „lub działając w inny sposób bezpośrednio zagrażający życiu" do dotychczasowego zespołu znamion czynu opisanego w art. 223 § 1 k.k. mogłoby wygenerować pewne trudności interpretacyjne w kontekście określonych sytuacji faktycznych, skutkujące przyjmowaniem nieprecyzyjnych czy wręcz błędnych kwalifikacji prawnych zaistniałych przestępstw,** czy nawet merytorycznie niezasadną politykę prowadzenia postępowań karnych w tego typu sprawach. Można zatem domniemywać, że **nowelizacja w proponowanym kształcie skomplikowałaby, przynajmniej w niektórych aspektach, praktykę stosowania tego przepisu prawnego** i to – jak się wydaje – w stopniu poważniejszym, niż praktyka ta wygląda przy jego aktualnym brzmieniu.		
6.	art. 223 § 1 k.k.	1. Zastosowanie w art. 223 § 1 k.k. w brzmieniu „Kto, działając wspólnie i w porozumieniu z inną osobą albo używając […]" spójnika „albo" niesie za sobą ryzyko osłabienia ochrony prawnej funkcjonariuszy publicznych, a także wywołania rozbieżności interpretacyjnych w doktrynie i orzecznictwie.	**PR we Wrocławiu**	**Uwaga uwzględniona.** Uwaga w zakresie zastąpienia w projektowanym art. 223 § 1 k.k. spójnika „lub" spójnikiem „albo" po wyrażeniu „Kto, działając wspólnie i w porozumieniu z inną osobą", została uwzględniona. W początkowej części przepisu zachowano dotychczasowy łącznik „lub". Proponowana zmiana spójnika miała charakter stylistyczny.
7.	art. 223 § 1 k.k.	2. Zastosowanie w art. 223 § 1 k.k. w brzmieniu „ [..] broni palnej, noża, innego	**PR we Wrocławiu**	**Uwagi niezasadne.**

Lp	Przepis	Treść uwagi	Podmiot zgłaszający uwagę	Stanowisko MS
		podobnie niebezpiecznego przedmiotu[...]" niesie za sobą ryzyko problemów interpretacyjnych z uwagi na brak definicji ustawowej „podobnie niebezpiecznego przedmiotu". W dotychczasowym brzmieniu przepisu utrwaliła się już linia orzecznicza, co do tego rodzaju przedmiotów, których cechy powinny być podobnie niebezpieczne jak broni palnej czy noża. 3. Sformułowanie o posługiwaniu się „bronią palną, nożem lub innym podobnie niebezpiecznym przedmiotem" występuje również w znamionach innych przestępstw np. z art. 159 k.k., z art. 197 par. 3 pkt 4 k.k., z art. 280 par. 2 k.k., art. 345 par. 3 k.k. Zmiana wprowadzona wyłącznie w treści art. 223 k.k. poprzez zastąpienie spójnika „lub" znakiem interpunkcyjnym „przecinek" oznaczać będzie, że „inny podobnie niebezpieczny przedmiot" w nowym, projektowanym brzmieniu przepisu art. 223 k.k. nie jest tym samym niebezpiecznym przedmiotem, o którym mowa w przywołanych wyżej przepisach, co spowoduje konieczność dokonania pogłębionej interpretacji, a w ślad za tym nieuchronnie pojawią się rozbieżności w orzecznictwie.		Odnośnie do „ryzyka problemów interpretacyjnych z uwagi na brak definicji ustawowej „podobnie niebezpiecznego przedmiotu"" uwaga nie jest zasadna. Projekt nie wprowadza tego pojęcia do przepisu. Występuje ono w obecnym brzmieniu art. 223 k.k. Orzecznictwo SN i sądów powszechnych pozwala na indywidualną ocenę poszczególnych przedmiotów pod kątem wyczerpywania tego znamienia. Zmiana polegająca na zastąpieniu spójnika „lub" znakiem interpunkcyjnym „przecinek" ma jedynie charakter stylistyczny i nie wpływa na wykładnię pojęcia „inny podobnie niebezpieczny przedmiot". Nadawanie tej zmianie znaczenia legislacyjnego jest nieuprawnione.
8.	art. 223 § 1 k.k.	Pierwsza ze wskazanych zmian polega na poszerzeniu wyliczonych taksatywnie w art. 223 § 1 k.k. sposobów czynnej napaści na funkcjonariusza publicznego lub osobę do pomocy mu przybraną podczas lub w	**KKPK**	**Uwaga nieuwzględniona.** MS co zasady podziela stanowisko zaprezentowane w uwadze. Niemniej powierzenie SN czuwania nad jednolitością orzecznictwa nie wyklucza ingerencji ustawodawcy.

Lp	Przepis	Treść uwagi	Podmiot zgłaszający uwagę	Stanowisko MS
		związku z pełnieniem obowiązków służbowych. *De lege lata* art. 223 § 1 k.k. stanowi, że kto, działając wspólnie i w porozumieniu z inną osobą lub używając broni palnej, noża lub innego podobnie niebezpiecznego przedmiotu albo środka obezwładniającego, dopuszcza się czynnej napaści na funkcjonariusza publicznego lub osobę do pomocy mu przybraną podczas lub w związku z pełnieniem obowiązków służbowych, podlega karze pozbawienia wolności od roku do lat 10. W projekcie proponuje się uzupełnienie tego przepisu o znamię „działanie w inny sposób bezpośrednio zagrażający życiu", gdyż – jak wskazuje się w uzasadnieniu projektu – od ponad dwudziestu lat orzecznictwo Sądu Najwyższego w zakresie kwalifikowania samochodu jako „innego podobnie niebezpiecznego przedmiotu" na gruncie art. 223 § 1 k.k. nie wypracowało jednolitego stanowiska. Zgodzić się należy z Projektodawcą, że w orzecznictwie Sądu Najwyższego (dalej: SN) istnieją dwa stanowiska co do możliwości uznania samochodu za „inny podobnie niebezpieczny przedmiot" w rozumieniu art. 223 § 1 k.k. Z jednej strony SN wskazuje, że: „sprawca, który dokonując czynnej napaści na funkcjonariusza publicznego, używa samochodu w sposób stanowiący poważne zagrożenie dla jego życia lub zdrowia, nie wypełnia swoim działaniem znamion przestępstwa opisanego w art. 223 k.k.		Jak zauważa SN „*zmiana przepisu (nowelizacja) może mieć charakter zmiany prawotwórczej lub nieprawotwórczej, przy czym zmiana* ***nieprawotwórcza ma charakter doprecyzowujący, wyjaśniający, porządkujący*** *(T. Grzybowski, Wpływ zmian prawa na jego wykładnię, Warszawa 2013, s. 165). O ile więc generalnie przyjmuje się domniemanie prawotwórczego charakteru zmian tekstu prawnego, o tyle dostrzega się, że choć zmiany przepisu mają walor nowości normatywnej, to domniemanie prawotwórczego charakteru zmian nie może być uznawane za aksjomat, albowiem zmiana taka może jednak stanowić potwierdzenie dotychczasowych ustaleń interpretacyjnych (por. P. Konca, Prawo…, s. 233 i wskazane tam inne wypowiedzi piśmiennictwa).*" (wyrok SN z dnia 18 lutego 2026 r., I KK 443/25) MS stoi na stanowisku, że skoro utrzymująca się od lat na poziomie SN rozbieżność w orzecznictwie, która przekłada się na rozbieżne stanowiska sądów powszechnych nie została dotychczas rozstrzygnięta to celowe jest dokonanie proponowanej nowelizacji. Uchwały SN nie wiążą sądów powszechnych (poza uchwałami w stanowiącymi odpowiedź na pytania prawne w konkretnej sprawie – art. 444 § 3 k.p.k.). Nie ma zatem gwarancji, że uchwała taka zapobiegłaby występowaniu rozbieżności w orzecznictwie, choć niewątpliwie mogłaby się przyczynić do zmniejszenia skali tych rozbieżności.

Lp	Przepis	Treść uwagi	Podmiot zgłaszający uwagę	Stanowisko MS
		Należy przypomnieć, że w miejsce występującego w k.k. z 1969 r. sformułowania «inne niebezpieczne narzędzie» ustawodawca wprowadził w obecnie obowiązującym kodeksie określenie «inny podobnie niebezpieczny przedmiot», dla którego punktem odniesienia jest wyłącznie broń palna oraz nóż. Jak trafnie podniesiono w postanowieniu Sądu Najwyższego z dnia 11 marca 2003 r. (sygn. akt V KK 148/02, OSNwSK 2003, nr 1, poz. 558), zmiana ta miała na celu zawężenie kręgu desygnatów tego pojęcia. Za niebezpieczny przedmiot można uznać tylko taki, który ze względu na swój kształt, wymiary, masę, tnącą powierzchnię lub inne naturalne właściwości, zwyczajnie użyty zagraża bezpośrednim niebezpieczeństwem spowodowania śmierci lub ciężkiego uszkodzenia ciała”[1]. Podobne stanowisko zostało wyrażone w postanowieniu SN z dnia 11 marca 2003 r., V KK 148/02[2] oraz wyroku Sądu Apelacyjnego w Katowicach z dnia 4 listopada 1999 r., II AKa 289/99[3] i wyroku Sądu Apelacyjnego w Krakowie z dnia 17 lipca 2003 r., II AKa 161/03[4]. Wykładnię akceptującą na gruncie art. 223 § 1 k.k. użycie samochodu jako „innego podobnie niebezpiecznego przedmiotu”		

[1] Wyrok SN z dnia 14 stycznia 2026 r., IV KK 334/25, LEX nr 4006804.

[2] LEX nr 1143690

[3] OSA 2000, Nr 9, poz. 63.

[4] KZS 2003, z. 9, poz. 20.

Lp	Przepis	Treść uwagi	Podmiot zgłaszający uwagę	Stanowisko MS
		zaprezentowano w postanowieniu SN z dnia 25 lutego 2021 r., V KK 108/20[5], w którym wskazano, że: „przy dokonywaniu oceny «niebezpieczności» przedmiotu z punktu widzenia kwalifikacji prawnej z art. 223 k.k. (także art. 280 § 2 k.k.), istotne znaczenie będą miały takie cechy (właściwości) przedmiotu, które sprawią, że wykorzystanie zwykłych funkcji lub działania przedmiotu przeciwko człowiekowi spowoduje powstanie realnego zagrożenia o równowartości odpowiadającej użyciu broni palnej lub noża. O tym, czy na tle konkretnej sprawy samochód może być uznany za takowy przedmiot decyduje sposób zachowania oskarżonego i sposób wykorzystania samochodu. Sposób postępowania oskarżonego, kierowanie rozpędzonego pojazdu wprost na funkcjonariuszkę Policji i konieczność ustąpienia jej z drogi (odskoczenia na bok) w celu uniknięcia najechania przez oskarżonego, wskazuje na prawidłowość przyjętej kwalifikacji z art. 223 § 1 k.k.”. Zbliżony pogląd został także wyrażony w postanowieniu SN z dnia 29 maja 2003 r., I KZP 13/03[6] oraz w wyroku SN z dnia 11 stycznia 2012 r., III KK 192/11[7]. **Wskazane rozbieżności powinny zostać usunięte w drodze działalności**		

[5] LEX nr 3150258.

[6] OSNKW 2003, Nr 7-8, poz. 69

[7] OSNKW 2012, nr 4, poz. 39.

Lp	Przepis	Treść uwagi	Podmiot zgłaszający uwagę	Stanowisko MS
		orzeczniczej Sądu Najwyższego, a nie w drodze zmiany prawa. Zgodnie z art. 1 pkt 1 lit a. ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym[8], Sąd Najwyższy jest organem władzy sądowniczej, powołanym m.in. do zapewnienia zgodności z prawem i jednolitości orzecznictwa sądów powszechnych i sądów wojskowych przez rozpoznawanie środków odwoławczych oraz podejmowanie uchwał rozstrzygających zagadnienia prawne. Z kolei w art. 83 tejże ustawy wskazuje się, że jeżeli w orzecznictwie sądów powszechnych, sądów wojskowych lub Sądu Najwyższego ujawnią się rozbieżności w wykładni przepisów prawa będących podstawą ich orzekania, Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego lub Prezes Sądu Najwyższego może, w celu zapewnienia jednolitości orzecznictwa, przedstawić wniosek o rozstrzygnięcie zagadnienia prawnego Sądowi Najwyższemu w składzie 7 sędziów lub innym odpowiednim składzie. Z wnioskiem w tym zakresie mogą wystąpić również Prokurator Generalny, Rzecznik Praw Obywatelskich oraz, w zakresie swojej właściwości, Prezes Prokuratorii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej, Rzecznik Praw Dziecka, Rzecznik Praw Pacjenta, Przewodniczący Rady Dialogu Społecznego, Przewodniczący Komisji		

[8] Dz. U. 2024 r., poz. 622 t.j. z dnia 24 kwietnia 2024 r.

Lp	Przepis	Treść uwagi	Podmiot zgłaszający uwagę	Stanowisko MS
		Nadzoru Finansowego, Rzecznik Finansowy i Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców. **Przedłożona do oceny propozycja legislacyjna zmierza do zastąpienia Sądu Najwyższego jako strażnika jednolitości orzecznictwa sądowego przez działalność legislacyjną. Tym samym stanowi przykład nieuprawnionego wkraczania w sferę władzy sądowniczej, gdyż nie czekając na usunięcie wskazanych rozbieżności np. poprzez złożenie wniosku w trybie art. 83 ustawy o Sądzie Najwyższym przez Prokuratora Generalnego, Projektodawca przedkłada określone rozwiązanie prawne.**		
9.	art. 223 § 1 k.k. Uzasadnienie	Niezależnie od tej uwagi należy podnieść, że uzupełnienie art. 223 § 1 k.k. o znamię „działanie w inny sposób bezpośrednio zagrażający życiu", poza argumentem odwołującym się do rozbieżności orzeczniczych, nie zostało dostatecznie uzasadnione. Dziwi to tym bardziej, że znamię „działania w inny sposób bezpośrednio zagrażający życiu" znacząco poszerza zakres kryminalizacji i nie dotyczy wyłącznie sytuacji posłużenia się samochodem przy realizacji znamion przestępstwa czynnej napaści. **Brak wskazania motywów Projektodawcy co do znaczącego poszerzenia zakresu kryminalizacji typu czynu zabronionego z art. 223 § 1 k.k. uniemożliwia weryfikację**	**KKPK**	**Uwaga zasadna.** W uzasadnieniu projektu wskazano, że „Projektowana zmiana art. 223 § 1 k.k. stanowi propozycję kolejnej nowelizacji mającej na celu wzmocnienie ochrony funkcjonariuszy publicznych przed zamachami na ich życie i zdrowie. Jednocześnie proponowana zmiana wpisuje się w nurt zmian legislacyjnych, które mają na celu surową reakcję ustawodawcy na naruszenia przepisów prawa przez kierujących pojazdami. Ubocznie wprowadzenie zaproponowanej zmiany może przyczynić się również do usprawnienia wymiaru sprawiedliwości przez legislacyjne uregulowanie zagadnienia, które w orzecznictwie budzi spory i generuje postępowania odwoławcze i kasacyjne". Co do zasady potrzeba ochrony funkcjonariuszy publicznych wydaje się nie budzić wątpliwości. Dostrzegane w tym obszarze możliwości wzmocnienia tej ochrony powinny być, zdaniem projektodawcy, wykorzystywane.

Lp	Przepis	Treść uwagi	Podmiot zgłaszający uwagę	Stanowisko MS
		powodów projektowanej zmiany w perspektywie konieczności posłużenia się sankcją karną dla ochrony określonych dóbr prawnych oraz określenia dopuszczalnego stopnia intensywności tej sankcji. Zasada proporcjonalności wymaga uzasadnienia, dlaczego wprowadzenie lub zaostrzenie sankcji jest w danym wypadku „konieczne" („niezbędne"). Brak takiego uzasadnienia w perspektywie art. 31 ust. 3 Konstytucji RP powinien dyskwalifikować próby instrumentalnego zaostrzania wszelkich rodzajów sankcji karnych[9].		Uwzględniając uwagę SN uzupełniono uzasadnienie projektu przez wskazanie (po powyższym cytacie), że „W uzasadnieniu projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny, ustawy – Kodeks wykroczeń oraz ustawy – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (druk sejmowy nr 1636) trafnie wskazano, że ochrona osób narażonych na agresję w związku z pełnieniem swoich funkcji powinna być priorytetem państwa. W orzecznictwie Sądu Najwyższego wielokrotnie podkreślano, że atak na funkcjonariusza publicznego stanowi atak na autorytet państwa. Nowelizacja wpisuje się także w kierunek ochrony funkcjonariuszy określony przez Trybunał Konstytucyjny, który uznał, że funkcjonariusze publiczni wymagają szczególnej ochrony ze względu na istotne funkcje, jakie pełnią w społeczeństwie (por. uzasadnienie wyroku TK z dnia 21 września 2015 r. K 28/13)".
10.	art. 223 § 1 k.k.	Na koniec tej części należy wskazać, że *de lege lata*, w razie narażenia na bezpośrednie niebezpieczeństwo utraty życia albo zaistnienia ciężkiego uszczerbku na zdrowiu funkcjonariusza publicznego lub osoby do pomocy mu przybranej podczas lub w związku z pełnieniem obowiązków służbowych, w niektórych sytuacjach możliwe jest wskazanie w kwalifikacji prawnej art. 160 § 1 k.k. poprzez art. 11 § 2 k.k.[10].	**KKPK**	**Uwaga zasadna.** Zasadność uwagi nie podważa jednak celowości dokonania proponowanej nowelizacji. Czyn z art. 160 § 1 k.k. zagrożony jest karą do 3 lat pozbawienia wolności. W przypadku czynnej napaści w praktyce znaleźć może zastosowanie regulacja z art. 222 § 1a k.k. przewidująca zagrożenie karą pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5, co trudno uznać za wystarczające w każdej sytuacji czynnej napaści, gdy sprawca popełnia czyn działając w inny sposób bezpośrednio zagrażający życiu (np. używając samochodu).

[9] Tak trafnie W. Wróbel, Spór o „dostateczny poziom represyjności" prawa karnego w płaszczyźnie legislacyjnej, (w:) A. J. Szwarc (red.), Represyjność polskiego prawa karnego. Materiały Zjazdu Prawa Karnego (Gniezno, 26-29 września 2006 r.), Poznań 2008, s. 19.

[10] Także w literaturze wskazuje się, że „Skoro do znamion typu czynu opisanego w art. 223 k.k. nie należy stworzenie bezpośredniego niebezpieczeństwa dla życia i zdrowia (jest to przestępstwo abstrakcyjnego narażenia na niebezpieczeństwo), to w przypadku, w którym realizacja znamion typu doprowadzi do powstania takiej sytuacji, wyczerpującej znamiona typu opisanego w art. 160 k.k., dla oddania pełnej zawartości bezprawia konieczne jest dokonanie kumulatywnej kwalifikacji', por. M. Iwański, A. Barczak-Oplustil, (w:) W. Wróbel, A. Zoll (red.), Kodeks karny. Część szczególna. Tom II. Komentarz do art. 212 -277d, Warszawa 2017, s. 170-171.

Lp	Przepis	Treść uwagi	Podmiot zgłaszający uwagę	Stanowisko MS
11.	art. 264 § 3a-3c k.k.	Propozycja nowelizacyjna zakłada tu dodanie kilku typów kwalifikowanych przestępstw polegających na organizowaniu innym osobom przekraczania granicy Rzeczypospolitej Polskiej wbrew przepisom ustawy, charakteryzujących się dodatkowymi znamionami, takimi jak: działanie przez sprawcę w celu osiągnięcia korzyści majątkowej lub osobistej (projektodawca wprowadza tu zagrożenie karą pozbawienia wolności wynoszącą od roku do lat 10), narażenie życia lub zdrowia wielu osób (projektodawca proponuje tu zagrożenie karami pozbawienia wolności od lat 2 do 12) czy następstwo w postaci śmierci człowieka występujące w odniesieniu do różnych wcześniejszych typów zachowań zabronionych (w tych przypadkach projektowane zagrożenie to kary pozbawienia wolności od lat 3 do 20). Projektodawca dostrzega problem, że zorganizowana natura przemytu ludzi przez granicę polską – wpisującego się w trwający już od kilku lat i nasilający się w pewnych okresach kryzys migracyjny – związana jest przede wszystkim z aktywnością zorganizowanych grup przestępczych, wobec których istniejące mechanizmy kontroli przestępczości – ścigania, wymiaru sprawiedliwości i prewencji – nie są wystarczająco skuteczne z punktu widzenia oczekiwań władzy państwowej i społecznych. Proponowana nowelizacja obiektywnie zwiększa dotychczasowy	**KRRP**	**Uwagi nieuwzględnione.** W odpowiedzi na uwagi, należy wskazać w pierwszej kolejności, że nie są one stricte merytoryczne, a mają charakter dogmatyczny i technicznolegislacyjny, bez uwagi na funkcję ochronną projektowanych przepisów. W szczególności argument, że określone zachowania mogą być już kwalifikowane na podstawie innych przepisów Kodeksu karnego, nie przesądza o zbędności ustanowienia szczególnych typów kwalifikowanych w art. 264 k.k. I tak, w odniesieniu do projektowanego art. 264 § 3a kk i zgłoszonej w tym zakresie uwagi, nie można podzielić zarzutu, że wyodrębnienie typu kwalifikowanego obejmującego działanie w celu osiągnięcia korzyści majątkowej lub osobistej stanowi zbędny nadmiar legislacyjny. Owszem, w praktyce znaczna część zorganizowanego przemytu osób ma charakter zarobkowy, jednak nie oznacza to, że każdorazowo cel osiągnięcia korzyści jest oczywisty ani że można go bez trudności wywieść z samego faktu organizowania przekroczenia granicy. Wprowadzenie tego znamienia pełni zatem funkcję normatywnego rozróżnienia pomiędzy zachowaniami o różnym stopniu społecznej szkodliwości. Czym innym jest incydentalna pomoc w nielegalnym przekroczeniu granicy, a czym innym uczynienie z tego procederu źródła korzyści majątkowych lub osobistych. To właśnie komercyjny charakter działalności często stanowi element profesjonalizacji przemytu i jego powiązania ze strukturami przestępczymi. Nie jest również przekonujący argument, że trudności dowodowe związane z wykazaniem zamiaru kierunkowego przemawiają przeciwko ustanowieniu przepisu. Każde szczególne znamię strony podmiotowej może wymagać od organów ścigania odpowiedniego postępowania dowodowego. Trudność w udowodnieniu znamienia nie jest

Lp	Przepis	Treść uwagi	Podmiot zgłaszający uwagę	Stanowisko MS
		poziom represji karnoprawnej w odniesieniu do procederu organizowania przemytu transgranicznego (przez polską granicę), przy czym oczywiście nie ma znaczenia kierunek, z którego ten przemyt następuje (w przypadku nielegalnego przekraczania granicy Rzeczypospolitej Polskiej – jak się wydaje – Polska jest częściej krajem tranzytowym dla przemytników ludzi, przez który transferują oni dobrowolnych migrantów, jak i ofiary handlu ludźmi do tzw. krajów Europy Zachodniej, niż krajem docelowym). Represja, jaką postuluje wprowadzić projektodawca w postulowanych przepisach, ma służyć z jednej strony zwiększeniu poziomu ochrony porządku publicznego (który jest dobrem rodzajowym i głównym chronionym przez przepisy rozdziału kodeksu karnego, w którym zawarty jest art. 264), a z drugiej – potrzebie lepszej ochrony eksponowanych tu dóbr ubocznych – bezpieczeństwa osobistego, zdrowia i życia osób czy ich wolności. O ile czyn z art. 264 § 3 k.k. zagrożony jest karą pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8, o tyle proponowane w nowelizacji typy kwalifikowane zagrożone są odpowiednio karami pozbawienia wolności od roku do 10 lat (art. 264 § 3a k.k.), od lat 2 do 12 (art. 264 § 3b k.k.) oraz od lat 3 do 20 (art. 264 § 3c k.k.). Zdaniem opiniującego proponowana nowelizacja, mając na uwadze jej partykularne rozwiązania, nie wydaje się konieczna i		sama w sobie argumentem przeciwko jego kryminalizacji. Przeciwnie, wyraźne wskazanie przez ustawodawcę celu działania pozwala organom ścigania i sądom na precyzyjniejsze różnicowanie przypadków. Przechodząc do projektowanego art. 264 § 3b kk i zgłoszonej w tym zakresie uwagi (narażenie życia lub zdrowia wielu osób) należy uznać ją za nie zasadną. Argument, że Kodeks karny posługuje się już innymi formułami dotyczącymi narażenia życia i zdrowia, ma znaczenie z punktu widzenia techniki legislacyjnej, ale nie przesądza o niedopuszczalności zastosowania odmiennego sformułowania. Nie można także sprowadzać „narażenia zdrowia" do hipotetycznego przypadku, w którym osoba przewożona w niewłaściwych warunkach mogłaby się jedynie przeziębić. Taka interpretacja prowadziłaby do oderwania przepisu od jego kontekstu i zasad wykładni prawa karnego. Przy ocenie znamienia narażenia na niebezpieczeństwo konieczne będzie uwzględnienie realności, intensywności i charakteru zagrożenia. Chodzi przede wszystkim o sytuacje, w których sposób organizowania przekroczenia granicy stwarza rzeczywiste i poważne zagrożenie dla życia lub zdrowia większej liczby osób, np. przewożenie ludzi w skrajnie niebezpiecznych warunkach, pozbawianie ich możliwości wydostania się z pojazdu czy organizowanie transportu w warunkach zagrażających ich życiu. W tym zakresie, nie przekonuje również argument odnoszący się do przyjęcia, że „wiele osób" oznacza co najmniej dziesięć osób. Fakt, że część przypadków przemytu obejmuje mniejszą liczbę osób, nie oznacza, że ustawodawca powinien rezygnować z reakcji na sytuacje, w których proceder przybiera masowy charakter (co na terenie RP miało miejsce niejednokrotnie). Typ kwalifikowany ma właśnie obejmować najpoważniejsze postacie zachowania, podczas gdy przypadki dotyczące

Lp	Przepis	Treść uwagi	Podmiot zgłaszający uwagę	Stanowisko MS
		cechują ją pewne niedoskonałości z punktu widzenia obowiązujących zasad techniki legislacyjnej. W pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę na pewien nadmiar legislacyjny. Czy zasadne jest – w kontekście kryminalnego zjawiska organizowania przemytu ludzi przez granicę – wyodrębniane kwalifikowanego typu czynu zabronionego ze względu na znamiona „działania w celu osiągnięcia korzyści majątkowej lub osobistej", skoro trudno sobie wyobrazić realizację takiego procederu bez celu – w jego tle – osiągnięcia korzyści w możliwych tu postaciach szczegółowych? Dodatkowo kreacja zagrożonego surowszą karą typu czynu zabronionego umiejscowionego w proponowanym art. 264 § 3a k.k. (w stosunku do typu czynu podstawowego z art. 264 § 3 k.k.), zawierająca ekspozycję określonego tam celu zachowania sprawcy, oznacza, że przestępstwo to, jako mające charakter kierunkowy, będzie mogło być popełnione wyłącznie w zamiarze bezpośrednim i to o szczególnym zabarwieniu (dolus directus coloratus), który stosowne organy postępowania przygotowawczego będą musiały dowodowo wykazać (co może być trudne, zwłaszcza wówczas, gdy zatrzymywani będą kierowcy – być może także przesłuchiwani później jako podejrzani czy oskarżeni – twierdzący, że przewóz np. dwóch osób na terenie przygranicznym miał charakter wyłącznie grzecznościowy, a sprawcy innych zachowań składających się		mniejszej liczby osób nadal mogą być kwalifikowane na podstawie typu podstawowego albo innych właściwych przepisów. Co więcej, ochrona wielu osób przed niebezpiecznymi warunkami organizowanego przemytu ma szczególne uzasadnienie. Osoby przekraczające granicę w takich warunkach często znajdują się w sytuacji zależności od organizatorów transportu i mają ograniczoną możliwość samodzielnego przeciwdziałania zagrożeniu. Wzmocnienie ochrony ich życia i zdrowia stanowi zatem samodzielną, racjonalną przesłankę kryminalizacji. W końcu w odniesieniu do projektowanego art. 264 § 3c kk i zgłoszonej w tym zakresie uwagi (śmierć człowieka jako następstwo sytuacji przewidzianych w przepisie art. 264 k.k.), to najistotniejszy argument przemawiający za projektowanym art. 264 § 3c k.k. wynika z potrzeby zapewnienia pełniejszej i bardziej adekwatnej reakcji na najcięższe przypadki przemytu ludzi. To prawda, że śmierć człowieka może prowadzić do odpowiedzialności na podstawie art. 155 k.k. albo art. 148 k.k. Nie oznacza to jednak, że stworzenie szczególnego typu kwalifikowanego jest zbędne. Przepisy te chronią życie człowieka w sposób ogólny, podczas gdy projektowany przepis pozwala uwzględnić specyfikę czynu polegającego na organizowaniu nielegalnego przekraczania granicy i związek śmierci z tym właśnie procederem. Odesłanie wyłącznie do art. 155 k.k. czy art. 148 k.k. może prowadzić do problemów kwalifikacyjnych, zwłaszcza w sytuacjach, w których śmierć jest następstwem zachowania organizatora, ale brak jest podstaw do przypisania mu zamiaru zabójstwa. Projektowany typ pozwala wówczas na uchwycenie szczególnej postaci bezprawia: sprawca świadomie organizuje nielegalny i potencjalnie niebezpieczny proceder, a jego następstwem staje się śmierć człowieka.

Lp	Przepis	Treść uwagi	Podmiot zgłaszający uwagę	Stanowisko MS
		na organizację tego procederu – tj. sprawcy kierowniczy – pozostaną poza zasięgiem organów ścigania i wymiaru sprawiedliwości, tak jak ma to miejsce w wielu przypadkach różnych form przestępczości zorganizowanej). Efektywne zastosowanie więc takiego przepisu w praktyce, mając na uwadze to, że przepis art. 264 § 3 k.k. nie eksponujący w opisie typu czynu zabronionego celu działania sprawcy i w związku z tym określający przestępstwo, które może być popełnione w zamiarze bezpośrednim „zwykłym" (tj. takim, gdzie wykazanie określonego nastawienia sprawcy – celu osiągnięcia przezeń korzyści majątkowej lub osobistej jawi się jako zbędne w postępowaniu dowodowym), może być istotnie utrudnione. Wydaje się więc, że proponowany przepis nie jest celowy z punktu widzenia rzeczywistej potrzeby politycznokryminalnej. Postulowane typy przestępstw kwalifikowanych z art. 264 § 3b k.k. (dwa) odnoszące się do sytuacji, w której sprawca czynów z art. 264 § 3 k.k. oraz art. 264 § 3a k.k. „naraża życie lub zdrowie wielu osób" - choć generalnie ich pojawienie się ma wzmacniać ochronę życia i zdrowia wielu osób (zapewne nie tylko tych przemycanych, choć – jak się wydaje – ich przede wszystkim), to jednak trudno jest przyjąć, by stosowane tu określenie „naraża życie lub zdrowie wielu osób" było najtrafniejszym rozwiązaniem od strony techniczno-językowej. W przepisach polskiego prawa		Nie należy przy tym postrzegać konstrukcji przestępstwa kwalifikowanego przez następstwo jako wadliwej tylko dlatego, że następstwo może być objęte nieumyślnością. Prawo karne zna konstrukcję przestępstw umyślnych kwalifikowanych nieumyślnym następstwem. Kluczowe znaczenie ma natomiast to, aby ustawodawca jednoznacznie określił zakres odpowiedzialności podmiotowej i nie pozostawiał wątpliwości co do wymaganego stosunku psychicznego sprawcy do skutku. Nie można również zgodzić się z twierdzeniem, że sama surowość projektowanych kar stanowi argument przeciwko nowelizacji. Oczywiście sankcja karna powinna pozostawać proporcjonalna do społecznej szkodliwości czynu, ale ocena proporcjonalności musi uwzględniać całokształt okoliczności charakteryzujących projektowane typy. Innymi słowy, w przypadku działania w celu osiągnięcia korzyści, narażenia wielu osób na niebezpieczeństwo czy doprowadzenia do śmierci człowieka mamy do czynienia z zachowaniami znacząco różniącymi się od podstawowej postaci organizowania nielegalnego przekraczania granicy. Stopniowanie sankcji – od roku do 10 lat, następnie od 2 do 12 lat, aż do 3–20 lat – odpowiada więc założeniu gradacji odpowiedzialności w zależności od ciężaru czynu i jego następstw. Nie można także zasadnie argumentować, że skoro inne przepisy przewidują niższe sankcje za określone skutki, to projektowana kara jest automatycznie nieproporcjonalna. Każdy typ czynu zabronionego należy oceniać z uwzględnieniem jego całokształtu, a nie tylko jednego znamienia. Projektowany art. 264 § 3c k.k. nie penalizuje przecież samego spowodowania śmierci, lecz śmierć będącą następstwem szczególnego, umyślnie podejmowanego procederu organizowania nielegalnego przekraczania granicy.

Lp	Przepis	Treść uwagi	Podmiot zgłaszający uwagę	Stanowisko MS
		karnego występują już bowiem takie określenia, jak: „naraża się człowieka na bezpośrednie niebezpieczeństwo utraty życia albo nastąpienie skutku określonego w art. 156 § 1 lub w art. 157 § 1” (art. 158 § 1 k.k.), „naraża człowieka na bezpośrednie niebezpieczeństwo utraty życia albo ciężkiego uszczerbku na zdrowiu” (art. 160 § 1 k.k.), „sprowadza zdarzenie, które zagraża życiu lub zdrowiu wielu osób” (art. 163 § 1 k.k.), „sprowadza niebezpieczeństwo dla życia lub zdrowia wielu osób” (art. 165 § 1 k.k.), „sprowadza katastrofę w ruchu lądowym, wodnym lub powietrznym zagrażającą życiu lub zdrowiu wielu osób” (art. 173 § 1 k.k.). Określenie zaproponowane w projekcie ustawy nowelizującej Kodeks karny jawi się jako pewne novum, różniące się nieco pod względem językowym od funkcjonujących w dotychczas stosowanych w legislacji formułach opisowych czynów zabronionych. Dbając o pewną spójność techniczno-językową redagowania przepisów karnoprawnych znajdujących się w obrębie jednego aktu prawnego (tj. nowelizowanego Kodeksu karnego), można by było dyspozytywną część projektowanego przepisu, np. wzorem odpowiedniego fragmentu przepisu art. 165 § 1 k.k., wyrazić w następującej formule werbalnej: „Jeżeli sprawca czynu określonego w § 3 lub 3a sprowadza niebezpieczeństwo dla życia lub zdrowia wielu osób”. Można jednak		Szczególne znaczenie ma także praktyczny kontekst projektowanych zmian. Przemyt osób przez granicę może być elementem działalności zorganizowanych grup, których funkcjonowanie jest nastawione na osiąganie korzyści i które wykorzystują osoby znajdujące się w szczególnie trudnej sytuacji życiowej. W takich warunkach samo stosowanie ogólnych konstrukcji prawa karnego może nie zapewniać wystarczającego efektu prewencyjnego. Nie można przy tym przyjmować, że skoro dotychczasowe przepisy formalnie umożliwiają pociągnięcie sprawcy do odpowiedzialności, to ustanowienie bardziej szczegółowych typów kwalifikowanych jest niepotrzebne. Projekt ma na celu również szczególne wyeksponowanie najpoważniejszych postaci przemytu wskazując w ten sposób, że państwo traktuje je jako zachowania o szczególnie wysokim stopniu społecznej szkodliwości. Z tego punktu widzenia projektowane przepisy nie powinny być postrzegane wyłącznie jako przejaw „populizmu penalnego”. O zwiększeniu represyjności można mówić wtedy, gdy surowsza kara jest pozbawiona racjonalnego związku z rzeczywistym zagrożeniem. W analizowanym przypadku istnieje natomiast wyraźna podstawa aksjologiczna dla zaostrzenia odpowiedzialności: ochrona bezpieczeństwa granic, porządku publicznego, a przede wszystkim życia, zdrowia i wolności osób uczestniczących w procederze. W konsekwencji przedstawione uwagi nie prowadzą do zakwestionowania samej idei wprowadzenia projektowanych przepisów oraz zasadności stworzenia szczególnych typów kwalifikowanych art. 264 k.k. Projektowane przepisy odpowiadają bowiem na szczególny rodzaj zagrożenia, jakim jest organizowanie nielegalnego przekraczania granicy w sposób profesjonalny, zarobkowy i zagrażający życiu lub zdrowiu większej liczby osób. Ich celem nie jest wyłącznie

Lp	Przepis	Treść uwagi	Podmiot zgłaszający uwagę	Stanowisko MS
		zauważyć, że ani formuła zaproponowana przez projektodawcę, ani formuła, która uczyniłaby projektowany przepis bardziej kompatybilny w sensie redakcyjnym z istniejącymi już w Kodeksie karnym formułami opisowymi typów czynów zabronionych, nie niweluje tu pewnego nadmiaru kryminalizacji. Wynika on stąd, że odpowiedzialności karnej podlegać będzie sprawca organizowania innym osobom nielegalnego przekraczania granicy Polski (także działający w celu osiągnięcia korzyści majątkowej lub osobistej), jeśli naraża on nie tylko życie, ale i zdrowie – bez limitu ingerencji w to osobiste dobro prawnie chronione – wielu osób. Innymi słowy, jeśli np. przemytnik ludzi przewozić ich będzie w takich warunkach, że będą oni mogli się przeziębić (w ocenie organu postępowania karnego), to czyn sprawcy zakwalifikowany zostanie z tego przepisu i grozić mu będzie kara pozbawienia wolności od 2 do 12 lat. Nie jest to zagrożenie karą stanowiącą bezdyskusyjnie racjonalną reakcję prawną w takim stanie rzeczy. Nie wydaje się ono także racjonalne i zachowujące odpowiednie proporcje, jeśli odniesiemy je do „zagrożenia dla życia lub zdrowia" wielu osób w kontekście innych kryminalizowanych czynów, gdzie takie zagrożenie wysłowione zostało w ich znamionach ustawowych (np. w przypadku zagrożenia dla życia lub zdrowia wielu osób w umyślnie sprowadzonym zdarzeniu będącym pożarem		zwiększenie represji, lecz odpowiednie zróżnicowanie odpowiedzialności karnej w zależności od rzeczywistego stopnia bezprawia i skutków zachowania sprawcy. Z tego względu należy uznać, że projektowane rozwiązania są uzasadnione.

Lp	Przepis	Treść uwagi	Podmiot zgłaszający uwagę	Stanowisko MS
		lub eksplozją materiałów wybuchowych – sprawcy grozi kara pozbawienia wolności od roku do lat 10; w przypadku umyślnego sprowadzenia niebezpieczeństwa dla życia lub zdrowia wielu osób wynikającego ze spowodowania szerzenia się choroby zakaźnej – sprawcy grozi kara pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8). Należy również stwierdzić, że znamię „wiele osób" (a więc co najmniej 10-ciu – według rozpowszechnionego w polskim sądownictwie i utrzymującego się już dłuższy czas paradygmatu wykładniczego znamienia „wiele") w licznych ujawnianych i wykrywanych przejawach procederu organizowania nielegalnego przekraczania granicy Rzeczypospolitej Polskiej nie będzie w ogóle występować (gros przemytników nielegalnie przewozi przez granicę Polski po kilka osób, a zatem mniej niż 10 – wykorzystując tu samochody osobowe, furgonetki czy tzw. busy, a zatem takie przypadki całkowicie „wymkną" się spod możliwości kwalifikowania ich jako przestępstw z projektowanego art. 264 § 3b k.k.). Wreszcie dodawany do Kodeksu karnego – również w art. 264 – § 3c, określający typy kwalifikowane (w tym także dodatkowo kwalifikowane czy „superkwalifikowane") przez następstwo (przestępstw z art. 264 § 3–§3b) – wobec krytycznej oceny propozycji nowych typów czynów z art. 264 § 3a i §3b k.k. – nie może być oceniony pozytywnie (w kontekście i		

Lp	Przepis	Treść uwagi	Podmiot zgłaszający uwagę	Stanowisko MS
		jego rzeczywistej potrzeby wprowadzenia, i przewidzianego tu zagrożenia karnego). Oczywiście życie ludzkie – także jako uboczny przedmiot ochrony regulacji chroniącej pierwszoplanowo porządek publiczny (i stanowiącą jego skonkretyzowaną postać czy emanację – bezpieczeństwo granic Rzeczypospolitej Polskiej) – stanowi istotną wartość indywidualną i ogólnospołeczną, która w tym wypadku jest chroniona przez inne przepisy Kodeksu karnego – zlokalizowane zwłaszcza w jego Rozdziale XIX zatytułowanym „Przestępstwa przeciwko życiu i zdrowiu". Śmierć człowieka (choćby jednego) jako pozostająca w związku przyczynowym z działaniami związanymi z organizowaniem nielegalnego przekraczania granicy państwa może być oceniona jako osobne przestępstwo z art. 155 k.k. (jeśli wynika z nieumyślności postępowania sprawcy) bądź z odpowiedniego paragrafu art. 148 k.k. (jeśli sprawca spowodowania tego skutku działał umyślnie). Nie wydaje się, by istniały jakieś szczególnie ważkie powody osobnej kryminalizacji następstwa w postaci śmierci człowieka w kontekście organizowania nielegalnego przekraczania granicy Polski, skoro dostępne są już rozwiązania prawne mogące mieć zastosowanie, jeśli taka konsekwencja organizowania przemytu wystąpiłaby. Dodać należy, że ustawodawca w propozycji nowelizacyjnej przewidział, że ten typ kwalifikowany przez następstwo		

Lp	Przepis	Treść uwagi	Podmiot zgłaszający uwagę	Stanowisko MS
		będzie zbrodnią (zagrożoną karą pozbawienia wolności od lat 3 do 20; vide także art. 7 § 2 k.k. i art. 8 k.k.), przy czym tradycyjnie w nauce prawa karnego przyjmuje się, że w typach przestępstw kwalifikowanych przez następstwo, następstwo takie (np. właśnie śmierć człowieka) objęte jest nieumyślnością. Pojawia się tu zatem przykład dziwnej zbrodni, której nie wszystkie znamiona objęte są umyślnością (przykład takiej „trochę nieumyślnej zbrodni" w Kodeksie karnym już jednak funkcjonuje – vide art. 156 § 3 k.k., ale – mając na uwadze treść art. 8 k.k. – nie powinien on być wzorem dla tworzenia innych podobnych rozwiązań prawnych). Nadto nie jest zrozumiałe, dlaczego objęte nieumyślnością następstwo w postaci śmierci człowieka w przypadku umyślnego organizowania nielegalnego przekraczania granicy Polski (także w dodatkowych tu typach kwalifikowanych) wiąże się ze znacznie surowszą karalnością niż następstwo w postaci śmierci człowieka przy bójce lub pobiciu (art. 158 § 3 k.k.), następstwo w postaci śmierci człowieka przy umyślnym wywołaniu różnych zdarzeń powszechnie niebezpiecznych (art. 163 § 3 k.k. i art. 165 § 3 k.k.) czy następstwo w postaci śmierci człowieka przy umyślnym sprowadzeniu katastrofy w ruchu lądowym, wodnym lub powietrznym (z art. 173 § 3 k.k.). Ten zatem typ kwalifikowany również jawi się jako zbędny (wobec dostępności		

Lp	Przepis	Treść uwagi	Podmiot zgłaszający uwagę	Stanowisko MS
		innych instrumentów prawa karnego pozwalających na ściganie i sprawowanie wymiaru sprawiedliwości tam, gdzie w związku z określoną działalnością człowieka pojawia się zabroniony prawem skutek – w tym wypadku śmierć innego człowieka), a w proponowanej formule jego sankcji – cechuje się nadmierną surowością. Być może powodem takiego rozwiązania, tj. kreacji typów przestępstw organizowania nielegalnego przekraczania polskiej granicy przez inne osoby, kwalifikowanych przez następstwo, jakim jest śmierć człowieka, są potrzeby praktyki (kwestia uproszczeń w sferze dowodowej), ale i tak słabo czytelne pozostają tu motywy projektodawcy, gdy chodzi o zaproponowany ustawowy wymiar kary. Reasumując uwagi krytyczne dotyczące propozycji zmian kodeksowych z art. 1 pkt 2) projektu opiniowanej ustawy, wiążące się z przewidzianą w ich obrębie represyjnością reakcji karnoprawnej, należy wskazać, że w kontekście zakładanego, przyszłego celu prewencyjnego takich rozwiązań, zachowują swą aktualność i są tu właściwą referencją wcześniej przedstawione szersze rozważania dotyczące mityzacji czy raczej mitologizacji kwestii, jakoby miarę skuteczności (efektywności) prawa karnego w rozwiązywaniu określonych problemów społecznych (do których należy ograniczanie przestępczości i wzmacnianie ochrony jednostek i społeczeństwa przed nią) stanowiło działanie polegające wyłącznie na		

Lp	Przepis	Treść uwagi	Podmiot zgłaszający uwagę	Stanowisko MS
		zwiększaniu jego surowości. Wykorzystywanie zaś w retoryce uzasadniania projektowanych zmian tego typu argumentacji jest kontrproduktywne, jeśli w liberalnym demokratycznym państwie prawa zakłada się racjonalność politycznokryminalną prawa karnego, i wpisuje się ono w ramy niepożądanego w sprawnie funkcjonującym państwie fenomenu populizmu penalnego.		
12.	art. 264 § 3a-3c k.k.	Także projektowane zmiany w zakresie art. 264 3a–3c k.k., polegające na uzupełnieniu typu czynu zabronionego organizowania innym osobom przekraczania granicy wbrew przepisom o trzy typy kwalifikowane obejmujące sytuacje, gdy: a) sprawca, przemycając osoby przez granicę Rzeczypospolitej Polskiej, działa w celu osiągnięcia korzyści majątkowej lub osobistej (zagrożone karą pozbawienia wolności od roku do 10 lat); b) sprawca w ramach przemycania osób przez granicę Rzeczypospolitej Polskiej naraża życie lub zdrowie wielu osób (zagrożone karą pozbawienia wolności od dwóch do 12 lat), oraz c) następstwem przemycenia osób przez granicę Rzeczypospolitej Polskiej jest śmierć człowieka (zagrożone karą pozbawienia wolności od 3 do 20 lat), budzą zastrzeżenia. Projektowane rozwiązanie budzi wątpliwości w świetle zasady proporcjonalności ingerencji w prawa jednostki (tu w wolności osobiste). Jak wielokrotnie podkreślał Trybunał	**KKPK**	**Uwagi nieuwzględnione.** Przedstawione uwagi nie zasługują na uwzględnienie. Projektowane przepisy art. 264 § 3a–3c k.k. stanowią uzasadnioną, proporcjonalną i systemowo spójną reakcję ustawodawcy na szczególnie niebezpieczne postacie organizowania innym osobom przekraczania granicy RP wbrew przepisom. Projektowane rozwiązania nie mają charakteru nadmiernie represyjnego, lecz służą odpowiedniemu zróżnicowaniu odpowiedzialności karnej ze względu na dodatkowe okoliczności charakteryzujące czyn sprawcy. W szczególności ustawodawca odrębnie traktuje zachowanie ukierunkowane na osiągnięcie korzyści majątkowej lub osobistej, zachowanie powodujące zagrożenie dla życia lub zdrowia wielu osób oraz zachowanie, którego następstwem jest śmierć człowieka. Taki sposób gradacji odpowiedzialności odpowiada podstawowym założeniom prawa karnego, zgodnie z którymi wzrost stopnia społecznej szkodliwości czynu powinien znajdować odzwierciedlenie w odpowiednio surowszej sankcji. Z tego względu należy uznać, że projektowane rozwiązania są uzasadnione. I tak: Uwaga naruszenia zasady proporcjonalności ograniczenia wolności osobistej nie zasługuje na uwzględnienie.

Lp	Przepis	Treść uwagi	Podmiot zgłaszający uwagę	Stanowisko MS
		Konstytucyjny, ustawodawca konstruując przepis, który ingeruje głęboko w sferę praw jednostki, musi uwzględnić nie tylko zasady przyzwoitej legislacji (w tym zasadę dookreśloności i konkretności), ale także rozważyć proporcjonalność zastosowanego środka. Nie wystarczy, aby stosowane środki sprzyjały zamierzonym celom, ułatwiały ich osiągnięcie albo były wygodne dla władzy, która ma je wykorzystać do osiągnięcia tych celów. Środki te powinny być godne państwa określanego, jako demokratyczne i prawne. Pamiętać przy tym należy, że wskazane środki o tyle tylko mogą być uznane za usprawiedliwione, o ile ich własnym celem jest właśnie obrona wartości demokratycznego państwa prawnego. Minimalnym wymogiem konstytucyjnym jest to, aby przeszły one test „konieczności w demokratycznym państwie prawnym". Nie wystarczy zatem sama celowość, pożyteczność, taniość czy łatwość posługiwania się przez władzę – w odniesieniu do użytego środka, ale chodzi o zastosowanie środków niezbędnych (koniecznych) w tym sensie, że będą one chronić określone wartości w sposób bądź w stopniu, który nie mógłby być osiągnięty przy zastosowaniu innych środków, a jednocześnie winny to być środki jak najmniej uciążliwe dla podmiotów, których prawo bądź wolność ulegają ograniczeniu[11].		Nie kwestionując znaczenia zasady proporcjonalności, należy wskazać, że wyprowadzone z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP wymagania nie mogą być rozumiane jako obowiązek wykazania przez projektodawcę za pomocą badań empirycznych, że każda projektowana wysokość sankcji karnej jest jedynym możliwym i empirycznie potwierdzonym środkiem realizacji określonego celu. W odniesieniu do prawa karnego ustawodawca dysponuje istotnym zakresem swobody w zakresie oceny społecznej szkodliwości poszczególnych zachowań oraz wyboru instrumentów służących ochronie dóbr prawnych. Zasada proporcjonalności wyznacza granice tej swobody, nie zastępuje jednak ustawodawcy w dokonywaniu oceny, czy projektowane sankcje i środki są godne państwa określanego, jako demokratyczne i prawne, a te w projekcie są proporcjonalne. Po pierwsze, mają one uzasadniony cel, którym jest nie tylko ochrona porządku prawnego związanego z kontrolą granicy państwowej, lecz przede wszystkim ochrona życia, zdrowia i bezpieczeństwa osób uczestniczących w procederze nielegalnego przekraczania granicy. W praktyce osoby takie mogą być przewożone lub przemieszczane w warunkach skrajnie niebezpiecznych, pozostawiane w miejscach niedostępnych lub niebezpiecznych, a także pozbawiane realnej możliwości samodzielnego zadbania o własne bezpieczeństwo. Po drugie, projektowane przepisy są przydatne do realizacji tego celu. Odpowiednio skonstruowana i zróżnicowana sankcja karna wzmacnia ochronę prawnokarną dobra prawnego i zwiększa ryzyko poniesienia poważnych konsekwencji przez osoby podejmujące działalność polegającą na organizowaniu nielegalnego przekraczania

[11] Wyrok TK z 3 X 2000 r., sygn. akt K 33/99, OTK ZU 2000, nr 6, poz. 188.

Lp	Przepis	Treść uwagi	Podmiot zgłaszający uwagę	Stanowisko MS
		Przesłanka „konieczności ograniczenia w demokratycznym państwie” (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP) stanowi odpowiednik wypowiadanych w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego postulatów kształtujących treść zasady proporcjonalności. Z jednej strony stawia ona przed prawodawcą każdorazowo wymóg stwierdzenia rzeczywistej potrzeby dokonania ingerencji, w danym stanie faktycznym, w zakres prawa bądź wolności jednostki. Z drugiej zaś strony, winna ona być rozumiana jako wymóg stosowania takich środków prawnych, które będą skuteczne, a więc rzeczywiście służące realizacji zamierzonych przez prawodawcę celów. Ponadto chodzi tu o środki niezbędne w tym sensie, że chronić one będą określone wartości w sposób bądź w stopniu, który nie mógłby być osiągnięty przy zastosowaniu innych środków. Niezbędność to również skorzystanie ze środków jak najmniej uciążliwych dla podmiotów, których prawa lub wolności ulegną ograniczeniu. Ingerencja w sferę statusu jednostki musi więc pozostawać w racjonalnej i odpowiedniej proporcji do celów, których ochrona uzasadnia dokonane ograniczenie[12]. W zakresie projektowanych rozwiązań Projektodawca nie wykazał jakichkolwiek dowodów (badań empirycznych, danych statystycznych) uzasadniających potrzebę		granicy. Ustawodawca może racjonalnie zakładać, że adekwatna sankcja karna stanowi element skutecznego systemu przeciwdziałania tego rodzaju przestępczości. Po trzecie, projektowane rozwiązania są konieczne w ramach przyjętej polityki karnej, ponieważ obecna konstrukcja typu podstawowego nie pozwala w sposób wystarczający odzwierciedlić szczególnego stopnia społecznej szkodliwości czynów charakteryzujących się dodatkowymi, szczególnie obciążającymi okolicznościami. Typ kwalifikowany jest właśnie instrumentem umożliwiającym takie zróżnicowanie. Po czwarte, zachowana jest proporcjonalność *sensu stricto*. Surowsza odpowiedzialność nie jest związana z samym faktem organizowania przekroczenia granicy, lecz z wystąpieniem dodatkowych okoliczności wskazujących na wyższy stopień karygodności czynu. Co więcej, projektowane zagrożenia karne mają charakter przedziałowy, co pozostawia sądowi możliwość indywidualizacji odpowiedzialności z uwzględnieniem wszystkich okoliczności konkretnego przypadku. Nie można zatem uznać, że projektodawca dokonał ingerencji w wolność osobistą w sposób arbitralny lub nadmierny. Przeciwnie, ingerencja ta jest konsekwencją świadomego uznania przez ustawodawcę, że określone zachowania stanowią istotne zagrożenie dla chronionych prawem dóbr i wymagają odpowiednio stanowczej reakcji. Uwaga braku danych empirycznych uzasadniających wprowadzenie typów kwalifikowanych nie zasługuje na uwzględnienie. Nie można przyjąć, że warunkiem dopuszczalności legislacji karnej jest przedstawienie badań empirycznych dowodzących, że określone zaostrzenie sankcji doprowadzi

[12] Zob. szerzej orzeczenie z 26 IV 1995 r., sygn. akt K 11/94, OTK 1995, cz. I, poz. 12 oraz orzeczenie z 26 stycznia 1993 r., sygn. akt U 10/92, OTK 1993, cz. I, poz. 2.

Lp	Przepis	Treść uwagi	Podmiot zgłaszający uwagę	Stanowisko MS
		wprowadzenia nowych typów kwalifikowanych w art. 264 3a–3c k.k. Wyszedł jedynie z założenia, że nowe, kazuistyczne, rozwiązania prawne doprowadzą do odstraszenia przyszłych potencjalnych sprawców przestępstw nielegalnego przekroczenia granicy oraz organizowania innym osobom przekraczania granicy wbrew przepisom. Pozbawione są one spójności systemowej, a czasami także racjonalności. Wprowadzenie bowiem typu kwalifikowanego przestępstwa organizowania innym osobom przekraczania wbrew przepisom granicy Rzeczypospolitej Polskiej z uwagi na działanie w celu osiągnięcia korzyści majątkowej lub osobistej spowoduje, że znaczna większość zachowań sprawczych kwalifikowanych w oparciu o art. 264 § 3 k.k., zostanie objęta nowym typem o zaostrzonej odpowiedzialności. Z założenia sprawcy dopuszczający się przestępstwa z art. 264 § 3 k.k. działają w celu osiągnięcia korzyści majątkowej. Propozycja typu kwalifikowanego przestępstwa organizowania innym osobom przekraczanie wbrew przepisom granicy Rzeczypospolitej Polskiej, bazująca na „narażeniu życia lub zdrowia wielu osób”, cechuje się nieproporcjonalnością represji prawnokarnej. W żadnym z typów czynów zabronionych Kodeks karny nie przewiduje kary pozbawienia wolności – w wymiarze od lat 2 do 12 – gdy sprawca naraża życie lub		do konkretnego, mierzalnego poziomu spadku przestępczości. Takie wymaganie prowadziłoby w praktyce do nieuzasadnionego ograniczenia kompetencji ustawodawcy w zakresie kształtowania przepisów karnych. W wielu obszarach prawa karnego skuteczność określonej sankcji nie może być bowiem zweryfikowana w sposób właściwy dla badań eksperymentalnych. Nie oznacza to jednak, że ustawodawca jest pozbawiony możliwości reagowania na nowe lub nasilające się zagrożenia. Zadaniem ustawodawcy jest również uprzednie, czyli prewencyjne kształtowanie ochrony prawnokarnej, a nie wyłącznie reagowanie na już dokonane i statystycznie uchwytne skutki określonych zachowań. Nie można ponadto utożsamiać racjonalności projektowanych przepisów wyłącznie z ich potencjalnym skutkiem odstraszającym. Ich funkcja jest szersza. Projektowane typy kwalifikowane mają zapewnić wartościowanie prawnokarne czynów, które ze względu na dodatkowe okoliczności charakteryzują się wyższym stopniem społecznej szkodliwości. Argumentacja zawarta w uwadze prowadziłaby do wniosku, że ustawodawca może wprowadzić typ kwalifikowany dopiero wówczas, gdy statystycznie dowiedzie, że istniejący typ podstawowy jest niewystarczający. Uwaga, że typ kwalifikowany z art. 264 § 3a k.k. obejmie większość przypadków z art. 264 § 3 k.k. nie zasługuje na uwzględnienie. Okoliczność, że motyw osiągnięcia korzyści może występować w znacznej części przypadków organizowania nielegalnego przekraczania granicy, nie podważa zasadności ustanowienia typu kwalifikowanego. Przeciwnie, świadczy o tym, że ustawodawca identyfikuje określoną postać

Lp	Przepis	Treść uwagi	Podmiot zgłaszający uwagę	Stanowisko MS
		zdrowie wielu osób. Nawet w przypadku, gdy sprawca sprowadza zdarzenie, które zagraża życiu lub zdrowiu wielu osób albo mieniu w wielkich rozmiarach, mające postać: 1) pożaru, 2) zawalenia się budowli, zalewu albo obsunięcia się ziemi, skał lub śniegu, 3) eksplozji materiałów wybuchowych lub łatwopalnych albo innego gwałtownego wyzwolenia energii, rozprzestrzeniania się substancji trujących, duszących lub parzących, 4) gwałtownego wyzwolenia energii jądrowej lub wyzwolenia promieniowania jonizującego, ustawodawca przewidział wymiar kary pozbawienia wolności od roku do lat 10 (art. 163 § 1 k.k.). Czyniąc powyższe uwagi, należy mieć na względzie, że projektowany typ czynu zabronionego z art. 264 § 3b k.k. nie wymaga nawet od sprawcy wywołania skutku w postaci narażenia na bezpośrednie niebezpieczeństwo utraty życia lub zdrowia wielu osób. Nie sposób odnaleźć racjonalności, zwłaszcza w zakresie proporcjonalności sankcji karnej, odnośnie do typu kwalifikowanego odwołującego się do śmierci człowieka jako następstwa czynu zabronionego z art. 264 § 3–3b k.k. (art. 264 § 3c k.k.). Nawet w przypadku, gdy śmierć człowieka jest następstwem bójki lub pobicia, ustawodawca nie wprowadził zbrodni, zaś ustawowe zagrożenie określił na		zachowania jako szczególnie charakterystyczną i szczególnie naganną. Nie znajduje uzasadnienia założenie, że typ kwalifikowany powinien obejmować jedynie incydentalny lub marginalny odsetek przypadków. Kryterium odróżniającym typ podstawowy od kwalifikowanego jest bowiem wyższy stopień społecznej szkodliwości, a nie częstotliwość występowania danego zachowania. Działanie w celu osiągnięcia korzyści nadaje czynowi dodatkowy, komercyjny charakter. Sprawca nie ogranicza się do naruszenia przepisów regulujących przekraczanie granicy, lecz czyni z tego naruszenia źródło własnej korzyści. Jest to okoliczność, która w sposób racjonalny może stanowić podstawę surowszego wartościowania czynu. Należy również podkreślić, że projektowany przepis nie obejmuje każdego przypadku, w którym sprawca faktycznie odniósł jakąkolwiek korzyść. Wymagane jest działanie w celu osiągnięcia korzyści, a zatem szczególne ukierunkowanie zachowania sprawcy. Konstrukcja ta zapewnia odpowiednio precyzyjne odróżnienie typu kwalifikowanego od typu podstawowego. Nie można zatem zgodzić się z twierdzeniem, że projektowana regulacja jest „kazuistyczna” w znaczeniu wadliwym legislacyjnie. Przeciwnie, wskazanie w ustawie konkretnych okoliczności kwalifikujących zwiększa przewidywalność reakcji prawnokarnej i umożliwia jednoznaczne określenie przypadków, w których ustawodawca uznaje zachowanie za szczególnie naganne. Uwaga nieproporcjonalności sankcji za narażenie życia lub zdrowia wielu osób w art. 264 § 3b k.k. nie zasługuje na uwzględnienie. Nie jest zasadne porównywanie projektowanego art. 264 § 3b k.k. wyłącznie z art. 163 § 1 k.k. i wyprowadzanie z różnicy

Lp	Przepis	Treść uwagi	Podmiot zgłaszający uwagę	Stanowisko MS
		poziomie od 2 do 15 lat pozbawienia wolności.		pomiędzy przewidzianymi sankcjami wniosku o nieproporcjonalności projektowanego rozwiązania. Poszczególne typy czynów zabronionych podlegają bowiem samodzielnej ocenie z punktu widzenia ich społecznej szkodliwości. Sam fakt, że w kilku przepisach ustawodawca posługuje się pojęciem zagrożenia życia lub zdrowia wielu osób, nie oznacza, że sankcje przewidziane w tych przepisach muszą pozostawać na identycznym poziomie. Art. 163 § 1 k.k. dotyczy specyficznego rodzaju czynów polegających na sprowadzeniu zdarzeń o charakterze powszechnie niebezpiecznym. Projektowany art. 264 § 3b k.k. odnosi się natomiast do przestępczej działalności polegającej na organizowaniu przekraczania granicy przez osoby, w ramach której sprawca dodatkowo stwarza zagrożenie dla życia lub zdrowia wielu osób. Odmienny jest zatem zarówno mechanizm powstawania zagrożenia, jak i kontekst działania sprawcy. Co więcej, projektowany typ kwalifikowany ma na celu objęcie odpowiedzialnością tych sytuacji, w których sprawca, organizując przemieszczanie wielu osób przez granicę, świadomie podejmuje działania generujące istotne ryzyko dla ich życia lub zdrowia. Nie jest to zatem jedynie „zwykłe" naruszenie przepisów granicznych, lecz zachowanie o wyższym stopniu karygodności. Nie można także podzielić argumentu, że projektowany przepis nie wymaga wystąpienia skutku w postaci bezpośredniego niebezpieczeństwa utraty życia lub zdrowia. Konstrukcja znamienia „narażenia" celowo pozwala na wcześniejszą i skuteczną ochronę dóbr prawnych – jeszcze zanim dojdzie do ich faktycznego naruszenia. Właśnie taka funkcja prawa karnego jest szczególnie uzasadniona w odniesieniu do życia i zdrowia wielu osób. Ochrona życia i zdrowia nie powinna bowiem rozpoczynać się dopiero od momentu, w którym doszło do śmierci lub

Lp	Przepis	Treść uwagi	Podmiot zgłaszający uwagę	Stanowisko MS
				ciężkiego uszczerbku na zdrowiu. Przeciwnie, w przypadku działań stwarzających poważne zagrożenie dla wielu osób uzasadniona jest interwencja prawnokarna na etapie narażenia tych dóbr na niebezpieczeństwo. Nie można zatem utożsamiać braku wymogu następczego skutku w postaci śmierci lub uszczerbku na zdrowiu z brakiem odpowiednio wysokiego stopnia społecznej szkodliwości. Przedmiotem kryminalizacji jest właśnie stworzenie przez sprawcę poważnego zagrożenia dla życia lub zdrowia wielu osób. Uwaga nieproporcjonalności sankcji za skutek śmiertelny w art. 264 § 3c k.k. nie zasługuje na uwzględnienie. Nie można zaakceptować argumentacji, zgodnie z którą sankcja przewidziana w projektowanym art. 264 § 3c k.k. jest nieproporcjonalna z tego względu, że ustawodawca przewidział niższą sankcję w przypadku śmierci człowieka będącej następstwem bójki lub pobicia. Takie porównanie ma charakter wyłącznie formalny i nie uwzględnia istoty obu czynów. O wysokości ustawowego zagrożenia nie decyduje wyłącznie rodzaj skutku, lecz całokształt znamion czynu zabronionego, sposób działania sprawcy, rodzaj i zakres naruszonych dóbr prawnych oraz stopień społecznej szkodliwości czynu. Projektowany art. 264 § 3c k.k. odnosi się do sytuacji, w której śmierć człowieka następuje w związku z przemycaniem osób przez granicę. Sprawca podejmuje zatem świadomą działalność polegającą na organizowaniu nielegalnego przekraczania granicy, a działalność ta prowadzi do najdalej idącego skutku w postaci utraty życia człowieka. W tego rodzaju przypadku ustawodawca ma pełne podstawy do uznania, że szczególna kombinacja zachowania sprawcy i jego następstwa uzasadnia kwalifikowaną odpowiedzialność karną.

Lp	Przepis	Treść uwagi	Podmiot zgłaszający uwagę	Stanowisko MS
				Nie ma również podstaw do twierdzenia, że projektowany przepis wprowadza „automatyczną” odpowiedzialność za śmierć człowieka. Zastosowanie typu kwalifikowanego wymaga ustalenia wszystkich ustawowych przesłanek odpowiedzialności, w tym związku pomiędzy czynem sprawcy a skutkiem śmiertelnym, zgodnie z ogólnymi zasadami odpowiedzialności karnej. Samo zestawienie projektowanego zagrożenia od 3 do 20 lat pozbawienia wolności z zagrożeniem przewidzianym w art. 158 § 3 k.k. nie może zatem przesądzać o nieproporcjonalności regulacji. Przyjęcie odmiennego założenia prowadziłoby do błędnego wniosku, że każde przestępstwo, którego następstwem jest śmierć człowieka, musi być zagrożone identyczną albo zbliżoną karą. MS stoi na stanowisku, że ustawodawca jest uprawniony do odmiennego wartościowania różnych zachowań prowadzących do tego samego skutku, jeżeli różnią się one charakterem, sposobem działania sprawcy, zakresem naruszenia dóbr prawnych oraz stopniem społecznej szkodliwości. Uwaga rzekomego braku spójności systemowej projektowanych sankcji nie zasługuje na uwzględnienie. Spójność systemowa prawa karnego nie oznacza obowiązku mechanicznego zachowania identycznych sankcji w przypadku czynów, które wykazują jedynie częściowe podobieństwo. System prawa karnego powinien przede wszystkim umożliwiać adekwatne różnicowanie odpowiedzialności ze względu na ciężar gatunkowy poszczególnych zachowań. Projektowane art. 264 § 3a–3c k.k. tworzą właśnie taką gradację. A zaproponowane przepisy są przejrzyste i odpowiadają stopniowaniu społecznej szkodliwości czynów. Nie ma przy tym przeszkód, aby sankcja za określony czyn była surowsza niż sankcja za inny czyn, jeżeli ustawodawca,

Lp	Przepis	Treść uwagi	Podmiot zgłaszający uwagę	Stanowisko MS
				uwzględniając całokształt okoliczności, uznaje pierwszy z nich za wymagający bardziej zdecydowanej reakcji. W szczególności nie można uznać, że ustawodawca jest związany wysokością sankcji przewidzianych w istniejących przepisach w takim stopniu, aby każda nowa regulacja musiała mieścić się w ramach dotychczasowych rozwiązań. Zmiana warunków społecznych i pojawienie się nowych lub szczególnie intensywnych zagrożeń uzasadniają odpowiednią reakcję legislacyjną. Wprowadzenie projektowanych art. 264 § 3a–3c k.k. należy zatem uznać za uzasadnione, przy czym nie ma podstaw do uznania, że projektowane zagrożenia karne pozostają w nieracjonalnej lub nadmiernej dysproporcji do charakteru czynów, które mają obejmować. W konsekwencji przedstawione uwagi nie uzasadniają odstąpienia od projektowanych regulacji ani obniżenia przewidzianych w nich sankcji.
13.	art. 264 § 3a k.k.	1. Zgodnie z projektowanym art. 264 § 3a k.k., sprawca czynu określonego w § 3, działający w celu osiągnięcia korzyści majątkowej lub osobistej, będzie podlegał karze pozbawienia wolności od roku do 10 lat. Nadto, w projektowanym art. 264 § 3b k.k. proponuje się, aby sprawca czynu określonego w § 3 lub 3a, „który naraża życie lub zdrowie wielu osób", podlegał karze pozbawienia wolności od 2 do 12 lat. Z kolei projektowany art. 264 § 3c k.k. przewiduje możliwość wymierzenia sprawcy kary pozbawienia wolności od lat 3 do 20 w sytuacji, gdy „następstwem czynu określonego w § 3–3b jest śmierć człowieka". 2. Odnosząc się do projektowanej zmiany	**SN**	**Uwagi nieuwzględnione.** Przedstawione uwagi dotyczące obecnego brzmienia art. 264 § 3 k.k. oraz jego relacji do prawa Unii Europejskiej należy uznać za istotne, które nie prowadzą jednak do wniosku o braku zasadności projektowanej nowelizacji. Przeciwnie, wskazane wątpliwości dotyczące dotychczasowego ukształtowania znamion czynu zabronionego przemawiają za potrzebą jego bardziej precyzyjnego i zróżnicowanego uregulowania. Nie ulega wątpliwości, że obecne brzmienie art. 264 § 3 k.k. obejmuje bardzo szeroki katalog zachowań polegających na organizowaniu innym osobom przekroczenia granicy RP wbrew przepisom. W konsekwencji w ramach jednego typu czynu zabronionego mogą mieścić się zachowania o istotnie różnym stopniu społecznej szkodliwości – od działań incydentalnych i podejmowanych przez pojedynczego sprawcę, aż po profesjonalną, odpłatną działalność polegającą

Lp	Przepis	Treść uwagi	Podmiot zgłaszający uwagę	Stanowisko MS
		zwrócić trzeba uwagę na rodzaje zachowań, których dotyczy art. 264 § 3 k.k. w obowiązującym obecnie brzmieniu. A mianowicie, regulacja ta przewiduje karę pozbawienia wolności od 6 miesięcy do 8 lat za organizowanie innym osobom przekroczenia granicy Rzeczypospolitej Polskiej wbrew przepisom. Należy jednocześnie zasygnalizować, że sposób sformułowania tego przepisu budzi wątpliwości w doktrynie. Wskazuje się, że wprowadzając do porządku prawnego ww. unormowanie ustawodawca dokonał zbyt szerokiej i niezgodnej z prawem międzynarodowym implementacji przepisów decyzji ramowej 2002/946/WSiSW, która dla przyjęcia górnej granicy ośmiu lat pozbawienia wolności wymaga jeszcze spełnienia dwóch warunków. Pierwszym, obligatoryjnym jest działanie w celu osiągnięcia korzyści finansowej, a drugim - działanie w ramach organizacji przestępczej lub popełnienie czynu z narażeniem życia osób, wobec których dokonano przestępstwa (zob. M. Perkowska, Kryminalizacja organizowania nielegalnego przekroczenia granicy – analiza wdrożenia prawa Unii Europejskiej przez Polskę, EPS sierpień 2023, s. 31-38). W analizowanym kontekście nie bez znaczenia jest również fakt, że obecnie trwają prace w Komisji Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych Parlamentu Europejskiego (zob. https://eur-lex.europa.eu/legal-		na organizowaniu masowego przekraczania granicy przez osoby znajdujące się w szczególnie trudnym położeniu. Właśnie ta różnorodność zachowań przemawia za wprowadzeniem typów kwalifikowanych. Celem projektowanej zmiany nie jest bowiem automatyczne zaostrzenie odpowiedzialności za każdy przypadek organizowania nielegalnego przekroczenia granicy, lecz stworzenie mechanizmu pozwalającego na adekwatne różnicowanie odpowiedzialności karnej w zależności od sposobu działania sprawcy, jego motywacji oraz skutków czynu. Odnosząc się do argumentacji dotyczącej decyzji ramowej 2002/946/WSiSW, należy podkreślić, że regulacje unijne określają przede wszystkim minimalny poziom wymiaru czy uregulowań, a nie wyczerpujący katalog dopuszczalnych rozwiązań krajowego prawa karnego. Sam fakt, że określona okoliczność w prawie Unii została wskazana jako przesłanka zastosowania określonego poziomu sankcji, nie oznacza, że państwo członkowskie nie może w ramach własnej polityki karnej nadać tej okoliczności samodzielnego znaczenia kwalifikującego, o ile czyni to z poszanowaniem zasad legalności, konieczności i proporcjonalności. Co więcej, sama Komisja Europejska w propozycji dyrektywy z 28 listopada 2023 r. wskazuje na potrzebę dalszego zaostrzenia i zróżnicowania odpowiedzialności karnej za ułatwianie niedozwolonego wjazdu, tranzytu i pobytu. Projekt dyrektywy przewiduje podstawowy typ przestępstwa oraz typy kwalifikowane odnoszące się m.in. do działania w ramach zorganizowanej grupy przestępczej, poważnego uszczerbku, narażenia życia, stosowania poważnej przemocy czy spowodowania śmierci. Nie można zatem traktować obecnego stanu prawnego Unii Europejskiej jako argumentu przeciwko krajowemu różnicowaniu odpowiedzialności. Przeciwnie, kierunek

Lp	Przepis	Treść uwagi	Podmiot zgłaszający uwagę	Stanowisko MS
		content/PL/TXT/?uri=CELEX:52023PC0755) w przedmiocie wniosku przedstawionego przez Komisję Europejską, dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ustanowienia norm minimalnych dotyczących zapobiegania i przeciwdziałania ułatwianiu niedozwolonego wjazdu do Unii, tranzytu przez jej terytorium i pobytu na nim oraz zastępującej dyrektywę Rady 2002/90/WE i decyzję ramową Rady 2002/946/WSiSW z dnia 28 listopada 2023 r., (zob. https://oeil.europarl.europa.eu/oeil/en/procedure-file?reference=2023/0439(COD)), w ramach której zawarto unormowania dotyczące zarówno zakresu znamion typów czynów zabronionych, jak i grożących za nie sankcji karnych. 3. Na tym tle wątpliwości budzi proponowane w art. 264 § 3a k.k. wyodrębnienie kwalifikowanego typu przestępstwa popełnianego w celu osiągnięcia korzyści majątkowej lub osobistej, zwłaszcza w świetle argumentacji przedstawionej przez projektodawcę na uzasadnienie tego rozwiązania. W ocenie projektodawcy konieczność dokonania takiej nowelizacji wynika z faktu, że tego rodzaju działalność „jest charakterystyczna dla działalności zorganizowanych grup przestępczych zajmujących się nielegalnym przerzutem migrantów" (s. 2 uzasadnienia projektu). Tymczasem, w procedowanym obecnie ww. wniosku Komisji Europejskiej z		zmian europejskich potwierdza, że ułatwianie nielegalnego przekraczania granic jest postrzegane jako zjawisko o istotnym stopniu społecznej szkodliwości, zwłaszcza gdy przybiera postać działalności profesjonalnej, nastawionej na zysk i prowadzącej do narażania życia lub zdrowia migrantów. Komisja Europejska wskazuje przy tym wprost na działalność zorganizowanych sieci przestępczych, które dla maksymalizacji zysku wykorzystują desperację migrantów i posługują się sposobami działania zagrażającymi ich życiu. W tym kontekście nie można również przyjąć, że samo procedowanie nowej dyrektywy powinno powstrzymywać ustawodawcę krajowego przed zmianą prawa. Do czasu zakończenia procesu legislacyjnego i wejścia w życie nowych regulacji państwa członkowskie zachowują kompetencję do kształtowania własnej polityki karnej. Należy również zauważyć, że argument dotyczący obowiązującego art. 65 § 1 k.k. nie podważa potrzeby wprowadzenia art. 264 § 3a k.k. Przepisy części ogólnej dotyczą bowiem innych przesłanek i mechanizmów wymiaru kary niż projektowany typ kwalifikowany. Art. 65 k.k. znajduje zastosowanie w sytuacjach, w których sprawca uczynił sobie z przestępstwa stałe źródło dochodu albo działał w warunkach określonych w tym przepisie. Nie każda zatem osoba działająca w celu uzyskania korzyści majątkowej lub osobistej będzie automatycznie objęta jego zakresem. Projektowany art. 264 § 3a k.k. wypełnia tym samym lukę pomiędzy typem podstawowym a przypadkami, w których możliwe jest zastosowanie szczególnych reguł wymiaru kary z części ogólnej. Jego funkcją jest jednoznaczne wskazanie, że odpłatne organizowanie nielegalnego przekraczania granicy stanowi zachowanie o wyższym stopniu karygodności już z uwagi na jego komercyjny charakter, niezależnie od tego, czy sprawca zdołał uczynić z tego

Lp	Przepis	Treść uwagi	Podmiot zgłaszający uwagę	Stanowisko MS
		dnia 28 listopada 2023 r. (do którego odnosi się projektodawca w uzasadnieniu projektu – s. 3 uzasadnienia) wprost wskazuje się, że prowadzenie takiej działalności w celu osiągnięcia korzyści majątkowej lub osobistej nie stanowi podstawy do kreowania typu kwalifikowanego, lecz uzasadnia zagrożenie wyższą sankcję karną dopiero w sytuacji, gdy działania takie podejmowane są w ramach zorganizowanej grupy przestępczej. Niezależnie od powyższego zwrócić trzeba uwagę, że już na mocy obowiązujących obecnie przepisów zawartych w części ogólnej Kodeksu karnego w sytuacji, gdy organizowanie nielegalnego przekroczenia granicy odnosi się do sprawcy, który z popełnienia przestępstwa uczynił sobie stałe źródło dochodu albo jest popełnione przez niego w ramach zorganizowanej grupy przestępczej zastosowanie będą miały zasady określone w art. 65 § 1 k.k. w zw. z art. 64 § 2 k.k. przewidujące zaostrzenie sankcji karnej.		procederu stałe źródło dochodu albo działał w strukturze zorganizowanej grupy przestępczej. Nie zasługuje również na uwzględnienie uwaga, że wyodrębnienie w art. 264 § 3a k.k. typu kwalifikowanego opartego na działaniu w celu osiągnięcia korzyści majątkowej lub osobistej jest nieuzasadnione z tego powodu, że w projekcie dyrektywy Komisji Europejskiej przesłanka ta nie została ujęta jako samodzielna okoliczność kwalifikująca. Po pierwsze, należy odróżnić model harmonizacji prawa karnego przyjęty w projekcie dyrektywy od autonomicznego modelu odpowiedzialności przyjętego przez ustawodawcę krajowego. Projektowana dyrektywa nie ustanawia zamkniętego katalogu okoliczności, którym ustawodawca państwa członkowskiego może przypisać znaczenie kwalifikujące. Jej celem jest ustanowienie minimalnych norm dotyczących zwalczania ułatwiania niedozwolonego wjazdu, tranzytu i pobytu, a nie całkowite ujednolicenie wszystkich konstrukcji typów czynów zabronionych w państwach członkowskich. Po drugie, argument, że skoro projekt dyrektywy traktuje korzyść finansową jako element typu podstawowego, to nie może ona stanowić jednocześnie podstawy kwalifikacji w prawie polskim, prowadziłby do zbyt daleko idącego utożsamienia harmonizacji unijnej z obowiązkiem identycznego konstruowania przepisów krajowych. Działanie w celu osiągnięcia korzyści majątkowej lub osobistej oznacza w tym przypadku instrumentalne wykorzystanie sytuacji osób przekraczających granicę oraz uczynienie z nielegalnego przekraczania granicy przedmiotu działalności nastawionej na osiągnięcie określonej korzyści. Taki motyw działania ma samodzielne znaczenie dla oceny stopnia społecznej szkodliwości czynu. Sprawca nie ogranicza się bowiem do jednorazowej pomocy w przekroczeniu granicy, lecz podejmuje działania z zamiarem

Lp	Przepis	Treść uwagi	Podmiot zgłaszający uwagę	Stanowisko MS
				uzyskania własnej korzyści kosztem naruszenia przepisów regulujących ochronę granicy państwowej. Nie jest przy tym konieczne wykazywanie, że sprawca działa w ramach formalnie zorganizowanej grupy przestępczej. Taki warunek prowadziłby do nieuzasadnionego zawężenia ochrony prawnokarnej. Współczesny przemyt migrantów może być bowiem organizowany również przez sprawców działających poza strukturami spełniającymi przesłanki zorganizowanej grupy przestępczej, a jednocześnie może mieć charakter profesjonalny, powtarzalny i nastawiony na osiąganie korzyści. Z punktu widzenia społecznej szkodliwości istotny jest zatem nie tylko formalny status organizacyjny sprawcy, ale również cel i charakter prowadzonej przez niego działalności. Nie można również uznać, że możliwość zastosowania art. 65 § 1 k.k. czyni projektowany art. 264 § 3a k.k. zbędnym. Przesłanki obu regulacji nie są tożsame. Działanie w celu osiągnięcia korzyści majątkowej lub osobistej jest kategorią szerszą niż uczynienie sobie z przestępstwa stałego źródła dochodu. Sprawca może bowiem podejmować czyn w celu osiągnięcia konkretnej, jednorazowej lub okazjonalnej korzyści, nie czyniąc z przestępstwa stałego źródła dochodu. Jednocześnie może działać samodzielnie, bez spełnienia przesłanek działania w zorganizowanej grupie przestępczej. Projektowany art. 264 § 3a k.k. pozwala więc na uchwycenie właśnie tych zachowań, które ze względu na swój komercyjny charakter wymagają surowszej oceny, ale niekoniecznie spełniają przesłanki zastosowania art. 65 § 1 k.k. Co istotne, projektowane rozwiązanie nie prowadzi do automatycznego stosowania najwyższych sankcji przewidzianych dla najbardziej niebezpiecznych przypadków. Konstrukcja art. 264 § 3a–3c k.k. tworzy stopniowaną strukturę odpowiedzialności:

Lp	Przepis	Treść uwagi	Podmiot zgłaszający uwagę	Stanowisko MS
				1) art. 264 § 3 k.k. – typ podstawowy, obejmujący samo organizowanie innym osobom nielegalnego przekroczenia granicy; 2) art. 264 § 3a k.k. – typ kwalifikowany ze względu na cel osiągnięcia korzyści majątkowej lub osobistej; 3) art. 264 § 3b k.k. – dalsza kwalifikacja w związku z narażeniem życia lub zdrowia wielu osób; 4) art. 264 § 3c k.k. – najwyższy stopień kwalifikacji w razie nastąpienia skutku śmiertelnego. Takie rozwiązanie jest zgodne z zasadą proporcjonalności, ponieważ pozwala powiązać wysokość zagrożenia karnego ze stopniem naganności zachowania oraz jego konsekwencjami. Szczególnie uzasadnione jest wyodrębnienie narażenia życia lub zdrowia wielu osób oraz skutku śmiertelnego. W tym ujęciu projektowany art. 264 § 3a k.k. pełni funkcję pośrednią pomiędzy typem podstawowym a typami kwalifikowanymi ze względu na zagrożenie dla życia lub zdrowia. Pozwala to uniknąć sytuacji, w której sprawca prowadzący odpłatny proceder organizowania nielegalnego przekraczania granicy byłby – przy braku przesłanek art. 65 k.k. – traktowany na równi ze sprawcą działającym incydentalnie i bezinteresownie. Za utrzymaniem projektowanego rozwiązania przemawia również jego funkcja prewencyjna. W przypadku działalności polegającej na odpłatnym organizowaniu nielegalnego przekraczania granicy kara powinna oddziaływać nie tylko na pojedynczego sprawcę, ale także na opłacalność całego procederu. Jeżeli bowiem głównym motywem podejmowania tego rodzaju działalności jest uzyskanie korzyści, odpowiednio wyższe zagrożenie karą stanowi racjonalny instrument zmniejszania atrakcyjności ekonomicznej tego rodzaju działalności. W konsekwencji nie można podzielić stanowiska, zgodnie z którym istnienie art. 65 § 1 k.k. oraz odmienne ukształtowanie

Lp	Przepis	Treść uwagi	Podmiot zgłaszający uwagę	Stanowisko MS
				typów kwalifikowanych w projekcie dyrektywy Komisji Europejskiej przesądza o zbędności art. 264 § 3a k.k. Przepisy te realizują odmienne funkcje i opierają się na częściowo odmiennych przesłankach. Projektowana regulacja zmierza natomiast do bardziej precyzyjnego zróżnicowania odpowiedzialności karnej według stopnia społecznej szkodliwości czynu, przy czym szczególne znaczenie przypisuje zarówno motywacji sprawcy, jak i zagrożeniu dla życia i zdrowia oraz rzeczywistym następstwom jego działania. Ostatecznie należy więc uznać, że projektowane art. 264 § 3a–3c k.k. nie stanowią nieuzasadnionego powielenia regulacji art. 65 § 1 k.k. ani niedopuszczalnego rozszerzenia standardów wynikających z prawa Unii Europejskiej. Są wyrazem autonomicznej decyzji ustawodawcy (MS) co do sposobu realizacji polityki karnej w obszarze szczególnie istotnym z punktu widzenia ochrony bezpieczeństwa granicy państwowej oraz życia i zdrowia osób, których dotyczą tego rodzaju przestępstwa.
14.	art. 264 § 3b k.k.	4. Na uwagę zasługuje również projektowane brzmienie art. 264 § 3b k.k. A mianowicie, proponowane rozwiązanie normatywne zawarte w art. 264 § 3b k.k. budzi zastrzeżenia z perspektywy realizacji zasady określoności przepisu karnego mającej swe źródła w art. 31 ust. 3 i art. 42 ust. 1 zd. 1 Konstytucji RP, art. 7 ust. 1 zd. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.), art. 15 ust. 1 zd. 1 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych otwartego do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia	**SN**	**Uwaga nieuwzględniona.** Odnosząc się do przedstawionej uwagi dotyczącej projektowanego art. 264 § 3b k.k., należy wskazać, że zasada określoności przepisów prawa karnego rzeczywiście wymaga, aby znamiona czynu zabronionego zostały określone w sposób umożliwiający adresatowi normy przewidzenie, jakie zachowania podlegają penalizacji, a organom stosującym prawo – dokonanie jego jednolitej wykładni. Nie oznacza to jednak, że ustawodawca jest zobowiązany do posługiwania się wyłącznie zwrotami o całkowicie jednoznacznym, technicznym znaczeniu. W prawie karnym dopuszczalne jest stosowanie pojęć ocennych i zwrotów wymagających wykładni, o ile ich znaczenie może zostać dostatecznie określone przy uwzględnieniu języka

Lp	Przepis	Treść uwagi	Podmiot zgłaszający uwagę	Stanowisko MS
		1966 r. (Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167). Z zasady określoności przepisów karnych wynika, że prawo karne ma wyznaczyć wyraźne granice między tym, co jest dozwolone, a tym, co jest zabronione. W konsekwencji tego, w przepisie karnym zawartym w ustawie powinny być wyraźnie, jednoznacznie i wyczerpująco określone zarówno znamiona czynu zabronionego, jak i sankcje grożące za popełnienie tego czynu (zob. G. Wierczyński, Komentarz do rozporządzenia w sprawie "Zasad techniki prawodawczej", [w:] Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz, WK 2016, komentarz do § 75; orzeczenie TK z dnia 1 marca 1994 r., U 7/93, OTK 1994/1/5, LEX nr 25109; postanowienie TK z dnia 25 września 1991 r., S 6/91, OTK 1991/1/34, LEX nr 25373; wyrok TK z dnia 9 czerwca 2010 r., SK 52/08, OTK-A 2010/5/50, LEX nr 583781). Wymogów tych nie spełnia sposób sformułowania proponowanej regulacji zawartej w art. 264 § 3b k.k. Niejasnym wydaje się ujęcie znamion czynności wykonawczej, których realizacja miałaby skutkować poniesieniem przez sprawcę odpowiedzialności karnej. Trzeba bowiem zauważyć, że wykładania sformułowania „naraża życie lub zdrowie” – jakim posłużył się projektodawca dla określenia skutku zachowania sprawcy polegającego na organizowaniu przekraczania granicy wbrew obowiązującym przepisom – może		prawnego, systematyki Kodeksu karnego, dotychczasowego dorobku orzeczniczego oraz utrwalonych reguł wykładni. W tym kontekście nie można podzielić zasadniczego zarzutu, że projektowane znamię „naraża życie lub zdrowie wielu osób” jest sformułowaniem pozbawionym odpowiednika w obowiązującym Kodeksie karnym. Konstrukcja narażenia życia lub zdrowia jest bowiem od dawna obecna w Kodeksie karnym. W szczególności art. 165 § 1 k.k. posługuje się zwrotem „sprowadza niebezpieczeństwo dla życia lub zdrowia wielu osób”, a art. 166 § 2 k.k. przewiduje odpowiedzialność za „sprowadzenie bezpośredniego niebezpieczeństwa dla życia lub zdrowia wielu osób”. Z kolei art. 160 § 1 k.k. penalizuje zachowanie polegające na narażeniu człowieka na bezpośrednie niebezpieczeństwo utraty życia albo ciężkiego uszczerbku na zdrowiu. Szczególnie istotne znaczenie ma art. 165 § 1 k.k. Jego konstrukcja pokazuje, że ustawodawca posługuje się kategorią niebezpieczeństwa dla życia lub zdrowia wielu osób jako samodzielnym znamieniem skutku, a praktyka orzecznicza nadała temu znamieniu określone, możliwe do ustalenia znaczenie. Sąd Najwyższy wskazuje wprost, że skutkiem przestępstwa z art. 165 § 1 k.k. jest stan niebezpieczeństwa dla życia lub zdrowia wielu osób, przy czym nie jest konieczne wystąpienie konkretnego uszczerbku na zdrowiu lub śmierci. Jednocześnie podkreśla się, że chodzi o niebezpieczeństwo konkretne, aktualne i dające się udowodnić, a nie o zagrożenie wyłącznie hipotetyczne. Powyższe ma istotne znaczenie dla oceny projektowanego art. 264 § 3b k.k. Użycie w tym przepisie czasownika „naraża” należy bowiem rozumieć nie jako samo potencjalne stworzenie bliżej nieokreślonej możliwości wystąpienia zagrożenia, lecz jako spowodowanie konkretnego stanu zagrożenia dla chronionych dóbr prawnych. Taka interpretacja odpowiada funkcji znamienia kwalifikującego i

Lp	Przepis	Treść uwagi	Podmiot zgłaszający uwagę	Stanowisko MS
		prowadzić do rozbieżności w praktyce stosowania prawa. Proponowane przez projektodawcę ujęcie skutku nie znajduje obecnie odpowiednika w obowiązującym Kodeksie karnym. Analiza przepisów Kodeksu karnego prowadzi do wniosku, że ustawodawca, określając znamiona typów czynów zabronionych, w których skutek stanowi zagrożenie dla życia lub zdrowia człowieka, posługuje się sformułowaniami jednoznacznie wskazującymi, że sprowadzenie niebezpieczeństwa dla tych dóbr prawnych stanowi następstwo zachowania sprawcy. Przykładowo: w art. 217a § 2 k.k. legislator używa sformułowania: „jeżeli sprawca czynu określonego w § 1 naraża pokrzywdzonego na bezpośrednie niebezpieczeństwo utraty życia albo ciężkiego uszczerbku na zdrowiu", a w art. 220 § 1 k.k. wskazuje, że: „Kto, będąc odpowiedzialny za bezpieczeństwo i higienę pracy, nie dopełnia wynikającego stąd obowiązku i przez to naraża pracownika na bezpośrednie niebezpieczeństwo utraty życia albo ciężkiego uszczerbku na zdrowiu, podlega karze pozbawienia wolności do lat 3". Z kolei na gruncie art. 222 § 1a k.k. przewiduje się odpowiedzialność sprawcy czynu określonego w § 1 w sytuacji, gdy naraża pokrzywdzonego na bezpośrednie niebezpieczeństwo utraty życia albo ciężkiego uszczerbku na zdrowiu, natomiast w myśl art. 166 § 2 k.k. karze pozbawienia		pozwala odróżnić sytuacje, w których organizowanie nielegalnego przekroczenia granicy jedynie stwarza abstrakcyjne ryzyko, od przypadków, w których sposób działania sprawcy rzeczywiście prowadzi do powstania konkretnego niebezpieczeństwa dla życia lub zdrowia większej liczby osób. Nie można również zgodzić się z twierdzeniem, że brak identycznego sformułowania w innym przepisie Kodeksu karnego sam przez się oznacza naruszenie zasady określoności. Poszczególne typy czynów zabronionych mogą bowiem posługiwać się różnymi konstrukcjami normatywnymi, zależnie od charakteru czynu, rodzaju chronionego dobra oraz funkcji danego znamienia. Sam fakt, że w art. 160 k.k., 166 k.k. czy 220 k.k. ustawodawca posługuje się dodatkowo określeniem „bezpośrednie", nie oznacza, że każde przestępstwo, którego znamieniem jest narażenie życia lub zdrowia, musi zawierać identyczny element normatywny. Przeciwnie, art. 165 § 1 k.k. stanowi przykład regulacji, w której ustawodawca świadomie posługuje się konstrukcją „niebezpieczeństwa dla życia lub zdrowia wielu osób" bez użycia przymiotnika „bezpośrednie". W przypadku projektowanego art. 264 § 3b k.k. dodatkowym argumentem przemawiającym za dostateczną określonością regulacji jest jej kontekst normatywny. Przepis ma stanowić kwalifikowany typ przestępstwa określonego obecnie w art. 264 § 3 k.k., którego istotą jest organizowanie innym osobom przekraczania wbrew przepisom granicy RP. Celem projektu jest zwiększenie odpowiedzialności karnej w sytuacji, w której sposób realizacji tego zachowania prowadzi dodatkowo do narażenia życia lub zdrowia wielu osób. Aktualnie art. 264 § 3 k.k. przewiduje odpowiedzialność za samo organizowanie innym osobom przekraczania granicy

Lp	Przepis	Treść uwagi	Podmiot zgłaszający uwagę	Stanowisko MS
		wolności podlega ten, kto, działając w sposób określony w § 1, sprowadza bezpośrednie niebezpieczeństwo dla życia lub zdrowia wielu osób. Wobec powyższego zasadne wydaje się zmodyfikowanie treści art. 264 § 3b k.k. w sposób jednoznacznie określający znamię kwalifikujące w postaci skutku będącego następstwem zachowania sprawcy.		wbrew przepisom i jest zagrożony karą pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8. Projekt zmian art. 264 k.k. zmierza do wprowadzenia kwalifikowanych typów czynu z uwagi na zwiększony stopień społecznej szkodliwości zachowania, w szczególności w przypadku narażenia życia lub zdrowia wielu osób, a jeszcze surowiej traktować przypadki zakończone śmiercią człowieka. W konsekwencji nie ma podstaw do przyjęcia, że projektowany art. 264 § 3b k.k. już z tego tylko powodu, że posługuje się zwrotem „naraża życie lub zdrowie wielu osób", pozostaje w sprzeczności z zasadą określoności prawa karnego.
15.	art. 264 § 3b k.k.	Z pewnością zasadna jest surowsza karalność sprawcy organizującego innym osobom przekraczanie wbrew przepisom granicy Rzeczypospolitej Polskiej w sposób powodujący zagrożenie dla życia lub zdrowia tych osób. Jednak zaproponowany art. 264 § 3b k.k. powinien zostać zredagowany w odmienny sposób. Przyjęto w nim nieużywane w innych przepisach Kodeksu karnego znamię o treści „naraża życie lub zdrowie wielu osób". W uzasadnieniu projektu stwierdzono, że dla takiego czynu w obowiązującym stanie prawnym w grę wchodzi jedynie kumulatywna kwalifikacja z art. 264 § 3 k.k. i art. 160 § 1 k.k. Należy jednak zauważyć, że art. 160 § 1 k.k. sankcjonuje narażenie na bezpośrednie niebezpieczeństwo utraty życia albo ciężkiego uszczerbku na zdrowiu. Dla karalności za przestępstwo z art. 160 § 1 k.k. nie wystarcza więc narażenie na potencjalne niebezpieczeństwo, niemające charakteru	**PK**	**Uwaga nieuwzględniona.** Uwaga dotycząca projektowanego art. 264 § 3b k.k. nie zasługuje na uwzględnienie. Nie ma potrzeby modyfikowania zaproponowanego brzmienia przepisu. W pierwszej kolejności należy wskazać, że projektowane znamię „naraża życie lub zdrowie wielu osób" nie może być interpretowane w oderwaniu od pozostałych znamion projektowanego typu czynu zabronionego, w szczególności od wymogu, aby sprawca organizował innym osobom przekraczanie wbrew przepisom granicy RP. Nie chodzi zatem o penalizowanie każdego abstrakcyjnego czy potencjalnego ryzyka związanego z przemieszczaniem się osób przez granicę, lecz o kwalifikowaną postać zachowania polegającego na organizowaniu nielegalnego przekraczania granicy, któremu towarzyszy narażenie życia lub zdrowia wielu osób. Nie można przy tym przyjąć, że użycie w projektowanym przepisie sformułowania „naraża życie lub zdrowie" automatycznie prowadzi do objęcia odpowiedzialnością każdego zachowania stwarzającego jakiekolwiek, choćby marginalne i odległe, ryzyko doznania uszczerbku na zdrowiu. Dla odpowiedzialności karnej konieczne będzie

Lp	Przepis	Treść uwagi	Podmiot zgłaszający uwagę	Stanowisko MS
		bezpośredniego, ani też narażenie na uszczerbek zdrowotny, który nie jest ciężki i nie zagraża życiu pokrzywdzonego. Przepisy Kodeksu karnego nie powołują warunku bezpośredniości niebezpieczeństwa dla życia lub zdrowia pokrzywdzonego tylko w przypadku tych typów czynów zabronionych, które polegają na sprowadzeniu zdarzenia z natury stwarzającego takie bezpośrednie niebezpieczeństwo, jak pożar, zawalenie się budowli i inne wymienione w art. 163 § 1 k.k. albo zachowaniu, które nie dotyczy wprawdzie sprowadzenia tego rodzaju zdarzenia, lecz stwarza z zasady zagrożenie utraty życia lub spowodowania ciężkiego uszczerbku na zdrowiu, jak spowodowanie zagrożenia epidemiologicznego czy inne równie niebezpieczne zachowania wymienione w art. 165 § 1 k.k. i innych przepisach np. art. 171 § 1 k.k. i 173 § 1 k.k. Z reguły też przepisy Kodeksu karnego penalizują spowodowanie zagrożenia życia lub ciężkiego uszczerbku na zdrowiu, a tylko wyjątkowo również uszczerbku określonego w art. 157 § 1 k.k. (art. 158 § 1 kk i art. 178d k.k.). Wyjątkiem jest wyłącznie przejęcie kontroli nad statkiem wodnym lub powietrznym albo nad publicznym środkiem transportu lądowego w sposób określony w art. 166 § 1 k.k. Art. 166 § 2 k.k. przewiduje typ kwalifikowany tego przestępstwa, jeśli sprawca sprowadza niebezpieczeństwo dla		ustalenie rzeczywistego, konkretnego zagrożenia wynikającego z zachowania sprawcy, ocenianego z uwzględnieniem okoliczności konkretnego przypadku. Samo hipotetyczne prawdopodobieństwo wystąpienia błahego urazu nie może być utożsamiane ze znamieniem projektowanego typu kwalifikowanego. Tym samym nietrafny jest argument, że projektowany przepis mógłby znaleźć zastosowanie do sytuacji, w której osoby organizowane do nielegalnego przekroczenia granicy przemieszczają się całkowicie bezpieczną trasą, a jedynie potencjalnie mogą się potknąć i doznać lekkiego urazu. Tego rodzaju sytuacja nie realizuje istoty projektowanego typu czynu. Ocena, czy doszło do „narażenia" w rozumieniu prawa karnego, musi bowiem uwzględniać realny charakter zagrożenia, jego prawdopodobieństwo, okoliczności działania sprawcy oraz skalę zagrożenia odnoszącą się do wielu osób. Nie każde wyobrażalne ryzyko stanowi narażenie relewantne z punktu widzenia odpowiedzialności karnej. Nie jest również konieczne przyjmowanie w art. 264 § 3b k.k. dodatkowego znamienia „bezpośredniego" niebezpieczeństwa. Taki zabieg prowadziłby do nieuzasadnionego zawężenia zakresu projektowanej regulacji i w istocie ograniczałby jej zastosowanie do sytuacji odpowiadających konstrukcji narażenia na bezpośrednie niebezpieczeństwo utraty życia albo ciężkiego uszczerbku na zdrowiu, znanej z art. 160 § 1 k.k. Tymczasem celem projektowanego przepisu jest stworzenie odrębnej, kwalifikowanej postaci przestępstwa określonego w art. 264 § 3 lub § 3a k.k., dostosowanej do specyfiki organizowania nielegalnego przekraczania granicy przez większą liczbę osób. Wprowadzenie w art. 264 § 3b k.k. wymogu „bezpośredniego" niebezpieczeństwa nie byłoby zatem jedynie doprecyzowaniem przepisu, lecz stanowiłoby istotne

Lp	Przepis	Treść uwagi	Podmiot zgłaszający uwagę	Stanowisko MS
		życia lub zdrowia wielu osób, bez wskazania rodzaju niebezpieczeństwa dla zdrowia, przy czym niebezpieczeństwo to musi być bezpośrednie. Tymczasem projektowany art. 264 § 3b powodowałby surowszą karalność za sprowadzenie niebezpieczeństwa niemającego charakteru bezpośredniego i odnosiłby się do narażenia na każdy uszczerbek na zdrowiu, także lekki, a więc taki, o którym mowa w art. 157 § 2 k.k. Taka regulacja naruszałaby zasadę proporcjonalności, bowiem każda czynność życiowa stwarza potencjalne niebezpieczeństwo dla zdrowia, które jednak z reguły nie ma charakteru bezpośredniego, ani też nie wykracza poza ryzyko spowodowania lekkiego uszczerbku na zdrowiu. Z pewnością celem projektowanego przepisu jest surowsza karalność zachowań stwarzających poważne i bezpośrednie zagrożenie dla osób przerzucanych przez granicę, jak np. przewożenie ich w szczelnie zamkniętych ładowniach samochodów chłodniczych. Przepis ten nie powinien natomiast penalizować np. organizowania przemarszu przez granicę całkowicie bezpieczną trasą, w czasie którego jednak można się np. potknąć, doznając lekkiego urazu nogi. Z tego względu należy postulować nadanie proponowanemu przepisowi art. 264 § 3b k.k. brzmienia: „*Jeżeli sprawca czynu określonego w § 3 lub 3a sprowadza bezpośrednie*		ograniczenie zakresu kryminalizacji. Mogłoby bowiem prowadzić do sytuacji, w których zachowanie sprawcy niewątpliwie stwarza poważne zagrożenie dla życia lub zdrowia wielu osób, lecz ze względu na brak możliwości wykazania bezpośredniości tego zagrożenia nie podlegałoby surowszej odpowiedzialności przewidzianej w projektowanym przepisie. Nie można także utożsamiać projektowanego rozwiązania z konstrukcją art. 160 § 1 k.k. Projektowany art. 264 § 3b k.k. ma bowiem pełnić inną funkcję normatywną. Jego celem jest odpowiednio surowsza reakcja karna na szczególnie niebezpieczne organizowanie nielegalnego przekraczania granicy przez wiele osób. Odesłanie wprost do przesłanek właściwych dla art. 160 § 1 k.k. nie jest konieczne, skoro projektowany przepis stanowi samodzielny typ kwalifikowany, którego znamiona podlegają ocenie w kontekście całej konstrukcji art. 264 k.k. Za pozostawieniem projektowanego brzmienia przemawia również potrzeba zachowania elastyczności regulacji wobec zróżnicowanych sposobów organizowania nielegalnego przekraczania granicy. Zagrożenie może wynikać nie tylko z sytuacji, w których istnieje bezpośrednie niebezpieczeństwo śmierci albo ciężkiego uszczerbku na zdrowiu, lecz również z takich sposobów działania, które ze względu na swoją specyfikę, skalę i warunki stwarzają istotne zagrożenie dla życia lub zdrowia wielu osób. Sztywne powiązanie odpowiedzialności z przesłanką bezpośredniości oraz wyłącznie z utratą życia albo ciężkim uszczerbkiem na zdrowiu mogłoby nie obejmować wszystkich zachowań, które z perspektywy ochrony osób przekraczających granicę powinny podlegać surowszej ocenie karnej. Należy przy tym podkreślić, że nie można oceniać projektowanego przepisu przez pryzmat hipotetycznych, granicznych przykładów oderwanych od jego *ratio legis*.

Lp	Przepis	Treść uwagi	Podmiot zgłaszający uwagę	Stanowisko MS
		niebezpieczeństwo utraty życia albo ciężkiego uszczerbku na zdrowiu wielu osób, podlega karze pozbawienia wolności od lat 2 do 12".		Wykładnia znamienia „naraża życie lub zdrowie wielu osób" powinna uwzględniać cel projektowanej regulacji, którym jest przeciwdziałanie szczególnie niebezpiecznym formom organizowania nielegalnego przekraczania granicy, a nie penalizowanie zwykłego, społecznie typowego ryzyka związanego z przemieszczaniem się człowieka. Z tych względów nie znajduje uzasadnienia postulat zastąpienia projektowanego znamienia konstrukcją „sprowadza bezpośrednie niebezpieczeństwo utraty życia albo ciężkiego uszczerbku na zdrowiu wielu osób". Proponowana zmiana nadmiernie zawężałaby zakres przepisu, odwołując się do konstrukcji właściwej dla art. 160 § 1 k.k., podczas gdy art. 264 § 3b k.k. ma realizować odmienny cel ochronny i stanowić samodzielny typ kwalifikowany. W konsekwencji projektowane brzmienie art. 264 § 3b k.k. należy uznać za prawidłowe i wystarczająco określone. Nie zachodzi potrzeba jego zmiany.
16.	art. 264 § 3c k.k.	Wątpliwości budzi również zagrożenie karą pozbawienia wolności przewidziane za przestępstwo z art. 264 § 3c k.k., a więc wówczas gdy następstwem czynu określonego w § 3-3b jest śmierć człowieka. Kara pozbawienia wolności ma w przypadku takiego czynu wynosić od lat 3 do 20. Powodowałoby to, że przestępstwo, którego strona podmiotowa ma charakter umyślno-nieumyślny, a więc umyślnego działania z nieumyślnym następstwem czynu zabronionego, stałoby się zbrodnią. Wprawdzie zbrodniami są już obecnie niektóre przestępstwa umyślnonieumyślne, jednak takie, które w typie podstawowym charakteryzują się znacznie wyższą	**PK**	**Uwaga nieuwzględniona.** Uwaga dotycząca wysokości zagrożenia karą przewidzianego w projektowanym art. 264 § 3c k.k. nie zasługuje na uwzględnienie. Przyjęcie za ten czyn kary pozbawienia wolności od 3 do 20 lat jest rozwiązaniem uzasadnionym charakterem projektowanego przestępstwa, a także rangą dobra prawnego, przeciwko któremu czyn ten jest skierowany. Nie można podzielić stanowiska, zgodnie z którym fakt, że projektowany typ ma charakter umyślno-nieumyślny, sam w sobie uzasadnia przyjęcie zagrożenia karą od 2 do 15 lat. O kwalifikacji czynu oraz wysokości sankcji nie decyduje wyłącznie strona podmiotowa, lecz całokształt jego znamion, w tym przede wszystkim rodzaj umyślnego zachowania sprawcy, jego charakter, skala zagrożenia oraz szczególnie doniosłe następstwo w postaci śmierci człowieka.

Lp	Przepis	Treść uwagi	Podmiot zgłaszający uwagę	Stanowisko MS
		społeczną szkodliwością, a mianowicie określone w art. 156 § 3 kk (śmierć jako skutek ciężkiego uszczerbku na zdrowiu), art. 166 § 3 kk (piractwo morskie i powietrzne ze skutkiem śmiertelnym), art. 197 § 5 kk (śmierć jako następstwo zgwałcenia) i art. 185 § 3 kk (śmierć wskutek poważnych przestępstw przeciwko środowisku). W przypadku innych poważnych przestępstw w typach kwalifikowanych poprzez nieumyślne następstwo w postaci śmierci człowieka przewidziano zagrożenie karą pozbawienia wolności od lat 2 do 15. Tak jest w przypadku bójki lub pobicia, której następstwem jest śmierć człowieka (art. 158 § 3 kk). Podobnie jest w przypadku kilku innych przestępstw, których nieumyślnym następstwem jest śmierć człowieka, takich jak sprowadzenie pożaru, eksplozji materiałów wybuchowych czy innego zdarzenia, które zagraża życiu lub zdrowiu wielu osób (art. 163 § 3 kk), sprowadzenie stanów powszechnie niebezpiecznych dla życia lub zdrowia (art. 165 § 3 kk) oraz sprowadzenie katastrofy w ruchu lądowym, wodnym lub powietrznym (art. 173 § 3 kk). Wydaje się więc, że adekwatną karą, która powinna być przewidziana za projektowane przestępstwo z art. 264 § 3c powinna być kara pozbawienia wolności od lat 2 do 15.		Projektowany art. 264 § 3c k.k. dotyczy przy tym szczególnej kategorii zachowań. Sprawca nie ogranicza się do umożliwienia pojedynczej osobie nielegalnego przekroczenia granicy, lecz organizuje takie przekraczanie granicy innym osobom, a w typach poprzedzających dodatkowo jego zachowanie może wiązać się ze sprowadzeniem zagrożenia dla życia lub zdrowia wielu osób. Śmierć człowieka jest zatem następstwem zachowania, które ze swej istoty może obejmować działanie wobec większej liczby osób oraz wiązać się z wysokim poziomem ryzyka dla ich życia i zdrowia. W konsekwencji projektowanego art. 264 § 3c k.k. nie należy postrzegać jako prostego odpowiednika innych typów umyślno-nieumyślnych, w których śmierć człowieka stanowi następstwo zachowania o odmiennym charakterze. Porównywanie wyłącznie ustawowych granic zagrożenia przewidzianych w art. 158 § 3, art. 163 § 3, art. 165 § 3 czy art. 173 § 3 k.k. nie uwzględnia różnic pomiędzy poszczególnymi typami czynów zabronionych, ich funkcją ochronną oraz okolicznościami, w jakich dochodzi do skutku śmiertelnego. Na wysokość projektowanej sankcji wpływa również szczególny kontekst zjawiska, któremu przepis ma przeciwdziałać. Organizowanie innym osobom przekraczania granicy z naruszeniem przepisów może przybierać formy prowadzące do skrajnego lekceważenia bezpieczeństwa osób powierzających swoje życie i zdrowie organizatorowi takiego przedsięwzięcia. W przypadku wystąpienia skutku śmiertelnego stopień naganności takiego zachowania jest szczególnie wysoki, zwłaszcza gdy śmierć pozostaje następstwem sposobu zorganizowania przekraczania granicy, który stwarzał istotne zagrożenie dla życia uczestników. Nie ma przy tym podstaw do uznania, że nadanie projektowanemu czynowi statusu zbrodni pozostaje samo w sobie nieproporcjonalne. Ustawodawca może uznać za

Lp	Przepis	Treść uwagi	Podmiot zgłaszający uwagę	Stanowisko MS
				zbrodnię również czyn o konstrukcji umyślno-nieumyślnej, jeżeli przemawia za tym wyjątkowo wysoki stopień jego społecznej szkodliwości oraz potrzeba odpowiednio silnej ochrony dobra prawnego. Okoliczność, że podobne rozwiązania występują obecnie w określonych typach przestępstw, nie oznacza, że katalog takich czynów jest zamknięty ani że każde nowe przestępstwo umyślno-nieumyślne powinno być zagrożone karą właściwą dla występków. Należy również zauważyć, że projektowany przepis nie ustanawia odpowiedzialności za sam fakt wystąpienia śmierci w związku z nielegalnym przekraczaniem granicy. Odpowiedzialność z art. 264 § 3c k.k. będzie wymagała wykazania wszystkich znamion projektowanego typu, w tym umyślności zachowania stanowiącego podstawę odpowiedzialności oraz związku przyczynowego pomiędzy tym zachowaniem a skutkiem śmiertelnym. Nie każda zatem śmierć osoby przekraczającej granicę wbrew przepisom będzie automatycznie prowadziła do odpowiedzialności na podstawie tego przepisu. Zagrożenie karą od 3 do 20 lat należy ponadto oceniać jako całość. Dolna granica na poziomie 3 lat odzwierciedla wyjątkową wagę skutku w postaci śmierci człowieka i szczególny charakter zachowania sprawcy, natomiast górna granica 20 lat pozwala na odpowiednie zróżnicowanie reakcji karnej w przypadkach, w których okoliczności czynu, skala przedsięwzięcia, liczba osób narażonych na niebezpieczeństwo oraz sposób działania sprawcy uzasadniają szczególnie surową karę. Przyjęcie jednolitej, niższej granicy od 2 do 15 lat, proponowane w uwadze, nie jest zatem konieczne dla zachowania proporcjonalności sankcji. Przeciwnie, mogłoby prowadzić do niedostatecznego zróżnicowania odpowiedzialności w przypadkach najbardziej drastycznych,

Lp	Przepis	Treść uwagi	Podmiot zgłaszający uwagę	Stanowisko MS
				w których umyślne organizowanie nielegalnego przekraczania granicy doprowadza do śmierci człowieka. Warto również podkreślić, że wysokość ustawowego zagrożenia nie przesądza o wymierzeniu każdorazowo kary zbliżonej do jego górnej granicy. Sąd, uwzględniając dyrektywy wymiaru kary oraz okoliczności konkretnego przypadku, będzie miał możliwość odpowiedniego dostosowania jej wysokości do stopnia winy i społecznej szkodliwości czynu. Ustawowe zagrożenie od 3 do 20 lat zapewnia więc niezbędną elastyczność w zakresie wymiaru kary, a zarazem pozwala na adekwatną reakcję w sprawach o najwyższym stopniu społecznej szkodliwości. W konsekwencji brak jest podstaw do obniżenia zagrożenia przewidzianego w art. 264 § 3c k.k. do poziomu od 2 do 15 lat. Projektowana sankcja od 3 do 20 lat pozostaje uzasadniona szczególnym charakterem zachowania sprawcy, możliwością wystąpienia zagrożenia dla wielu osób, najpoważniejszym skutkiem w postaci śmierci człowieka oraz potrzebą zapewnienia odpowiednio dolegliwej i elastycznej reakcji karnej. Projektowany przepis należy zatem pozostawić w proponowanym brzmieniu.
17.	art. 264 § 3c k.k.	5. W dalszej części rozważań należy odnieść się do przewidywanej przez projektodawców sankcji karnej za realizację znamion typu czynu zabronionego wskazanego w art. 264 § 3c k.k. Wątpliwości budzi zasadność zagrożenia tego zachowania karą pozbawienia wolności od 3 do 20 lat. Co prawda, ustawodawca posiada szeroką legitymację do kształtowania polityki karnej, w tym do określania rodzaju i wysokości sankcji karnych, jednak korzystanie z tej kompetencji powinno znajdować oparcie w racjonalnych i weryfikowalnych	**SN**	**Uwagi nieuwzględnione.** Odnosząc się do przedstawionych zastrzeżeń dotyczących wysokości sankcji przewidzianej w projektowanym art. 264 § 3c k.k., należy w pierwszej kolejności podkreślić, że sam fakt ustanowienia zagrożenia karą pozbawienia wolności od 3 do 20 lat nie może być utożsamiany z naruszeniem konstytucyjnej zasady proporcjonalności. Ocena ta wymaga bowiem uwzględnienia nie tylko abstrakcyjnego wymiaru sankcji, lecz przede wszystkim charakteru penalizowanego zachowania, dobra prawnego podlegającego ochronie, sposobu działania sprawcy, stopnia zagrożenia stwarzanego przez jego zachowanie oraz następstwa w postaci śmierci człowieka. Art. 31 ust. 3 Konstytucji RP wymaga, aby

Lp	Przepis	Treść uwagi	Podmiot zgłaszający uwagę	Stanowisko MS
		przesłankach oraz pozostawać w zgodzie ze standardami konstytucyjnymi. W szczególności zasada proporcjonalności, wyrażona w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, wymaga, aby ingerencja w prawa i wolności jednostki była racjonalnie uzasadniona i pozostawała w odpowiedniej proporcji do zamierzonych celów oraz by efekty regulacji pozostawały w odpowiedniej proporcji do ciężarów nakładanych na obywatela. W analizowanym przypadku projektodawca nie wykazał racjonalnej potrzeby („konieczności") wprowadzenia sankcji karnej w postaci zagrożenia karą pozbawienia wolności od 3 do 20 lat, w sytuacji, gdy następstwem czynu określonego w §3 – § 3b jest śmierć człowieka. Nie przytoczył również żadnych danych empirycznych uzasadniających potrzebę wprowadzenia tak represyjnej regulacji, lecz w uzasadnieniu projektu jako główny motyw jej przyjęcia wskazał, że „śmierć człowieka stanowi skutek o wyjątkowo wysokiej społecznej szkodliwości, który uzasadnia surowszą odpowiedzialność karną niż sama organizacja nielegalnego przekroczenia granicy. Przepis ten realizuje zasadę proporcjonalności odpowiedzialności karnej – im poważniejsze przestępstwo, tym surowsza sankcja" oraz, że: „Życie ludzkie stanowi dobro najwyższej wartości konstytucyjnej i podlega szczególnej ochronie prawa karnego. Jeżeli działalność		ingerencja ustawodawcy była przydatna, konieczna i proporcjonalna sensu stricto, nie oznacza natomiast obowiązku posługiwania się przez ustawodawcę sankcjami o identycznej wysokości w odniesieniu do wszystkich typów przestępstw, których wspólnym elementem jest śmierć człowieka. W tym kontekście należy zakwestionować założenie, że dla oceny projektowanego art. 264 § 3c k.k. miarodajnym punktem odniesienia powinny być przede wszystkim przepisy wskazane w opinii, tj. art. 210 § 2, art. 173 § 3, art. 140 § 2, art. 158 § 3, art. 163 § 3 oraz art. 165 § 3 k.k. Zestawienie wysokości sankcji jest niewątpliwie jednym z elementów oceny spójności systemu prawa karnego, jednak nie może prowadzić do wniosku, że każdemu typowi kwalifikowanemu przez następstwo śmierci człowieka musi odpowiadać identyczny zakres ustawowego zagrożenia. Poszczególne typy czynów zabronionych różnią się bowiem zarówno sposobem zamachu na dobro prawne, jak i rodzajem ryzyka, które sprawca świadomie lub umyślnie generuje, a także kontekstem, w którym dochodzi do śmierci człowieka. Zasada równości ani zasada proporcjonalności nie wymagają mechanicznego zrównania sankcji za czyny, które wykazują jedynie częściowe podobieństwo konstrukcyjne. Projektowany art. 264 § 3c k.k. ma przy tym szczególny przedmiot ochrony. Nie chodzi wyłącznie o penalizację nielegalnego przekroczenia granicy czy organizowania takiego przekroczenia. Istotą projektowanej regulacji jest przeciwdziałanie działalności polegającej na organizowaniu lub ułatwianiu nielegalnego przekraczania granicy w warunkach, w których zachowanie sprawcy prowadzi do najdalej idącego naruszenia dobra prawnego – śmierci człowieka. Mamy zatem do czynienia z połączeniem szczególnie niebezpiecznej działalności przestępczej z najpoważniejszym możliwym następstwem dla jednostki.

Lp	Przepis	Treść uwagi	Podmiot zgłaszający uwagę	Stanowisko MS
		przemytnicza prowadzi do śmierci człowieka, ustawodawca ma obowiązek zapewnić skuteczny mechanizm reakcji karnej odpowiadający wadze skutku. Projektowany art. 264 § 3c k.k. tworzy tzw. kwalifikowany typ skutkowy przestępstwa, w którym surowa odpowiedzialność od lat 3 do 20 wynika z następstwa czynu w postaci śmierci człowieka. Pozwala to również uniknąć konieczności każdorazowego kumulatywnego kwalifikowania czynu, co zapewnia spójność i przejrzystość konstrukcji prawnej" (s .15 uzasadnienia projektu). Należy również zwrócić uwagę, że wprowadzenie do porządku prawnego art. 264 § 3c k.k. w proponowanym przez projektodawcę kształcie może skutkować powstaniem niespójności w zakresie ustawowych zagrożeń karą w porównaniu z innymi przestępstwami przewidującymi odpowiedzialność karną za zachowania, których następstwem jest śmierć człowieka (np. art. 210 § 2 k.k., art. 173 § 3 k.k., art. 140 § 2 k.k., art. 158 § 3 k.k., art. 163 § 3 k.k. art. 165 § 3 k.k.). Mimo, że projektodawca zdecydował się na ustanowienie typu kwalifikowanego przez następstwo w postaci śmierci pokrzywdzonego, przewidziana sankcja odbiega od rozwiązań przyjętych w odniesieniu do wskazanych powyżej regulacji. Zamiast kary pozbawienia wolności od 2 do 15 lat (określonej w ww. przepisach) w art. 264 § 3c k.k.		Ustawodawca nie penalizuje więc samego faktu wystąpienia śmierci w oderwaniu od zachowania sprawcy, lecz ustanawia kwalifikowany typ czynu, którego punktem wyjścia jest zachowanie już samo w sobie stanowiące poważne naruszenie prawa, a kwalifikację zaostrza wystąpienie skutku w postaci śmierci człowieka. Nie można również podzielić stanowiska, zgodnie z którym brak przedstawienia szczegółowych danych empirycznych dotyczących liczby przypadków śmierci automatycznie podważa konstytucyjną konieczność projektowanej sankcji. W odniesieniu do regulacji prawa karnego konieczność kryminalizacji nie musi być wykazywana wyłącznie za pomocą statystyki przestępczości. Ocena ustawodawcy może opierać się również na charakterystyce samego zjawiska, jego inherentnym stopniu niebezpieczeństwa oraz potrzebie zapewnienia efektywnej ochrony dóbr o szczególnej wartości. Trybunał Konstytucyjny wskazywał, że w przypadku penalizacji zachowania należy przede wszystkim zidentyfikować dobro prawne, które uzasadnia zastosowanie instrumentów prawa karnego, przy czym ustawodawca dysponuje w tym zakresie określonym zakresem swobody regulacyjnej. W przypadku projektowanego przepisu dobro to ma charakter szczególnie doniosły. Życie człowieka korzysta z ochrony konstytucyjnej, a obowiązek jego ochrony wynika już z art. 30 Konstytucji RP, ustanawiającego nienaruszalną godność człowieka jako źródło wolności i praw człowieka. Ochrona życia stanowi zatem jedną z podstawowych funkcji państwa. W konsekwencji ustawodawca może, a w określonych sytuacjach powinien, posługiwać się instrumentami prawa karnego w celu przeciwdziałania zrachowaniom, które generują szczególnie wysokie ryzyko pozbawienia człowieka życia. Nie należy przy tym tracić z pola widzenia specyfiki działalności polegającej na organizowaniu nielegalnego

Lp	Przepis	Treść uwagi	Podmiot zgłaszający uwagę	Stanowisko MS
		zaproponowano karę od 3 do 20 lat, co w konsekwencji prowadziłoby do zakwalifikowania tego czynu jako zbrodni. Biorąc pod uwagę wyjątkowość kategorii zbrodni w polskim porządku prawnym, trudno znaleźć przekonujące uzasadnienie dla decyzji projektodawcy o niewprowadzeniu zagrożenia karą analogicznego do przewidzianego w przywołanych wyżej regulacjach. W tym kontekście należy również uwzględnić, że opiniowaną nowelizację poprzedziła istotna zmiana przepisów Kodeksu karnego dokonana ustawą z dnia 7 lipca 2022 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny i niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2022 r. poz. 2600), która doprowadziła do znaczącej modyfikacji ustawowych zagrożeń karą. A mianowicie, przed wejściem w życie tej nowelizacji górna granica ustawowego zagrożenia karą pozbawienia wolności przewidywana w art. 210 § 2 k.k., art. 173 § 3 k.k., art. 140 § 2 k.k., art. 163 § 3 k.k. oraz w art. 165 § 3 k.k – wynosiła 12 lat, a przestępstwo z art. 158 § 3 k.k. zagrożone było karą pozbawienia wolności do 1 roku do 10 lat. Z przedstawionych powyżej względów proponowane rozwiązanie nie wydaje się spełniać wymogu proporcjonalności, co jest podstawowym wymogiem zgodności ustawy karnej z Konstytucją.		przekraczania granicy. Jest to działalność, która w praktyce może odbywać się z wykorzystaniem środków transportu, tras i warunków zapewniających przewożonym osobom niewystarczający poziom bezpieczeństwa, a osoby przekraczające granicę mogą pozostawać w sytuacji silnej zależności od organizatora. Sprawca takiego czynu nie jest zatem przypadkowym uczestnikiem zdarzenia prowadzącego do śmierci człowieka, lecz podmiotem, który swoją działalnością tworzy albo istotnie zwiększa ryzyko wystąpienia tragicznego skutku. Jeżeli ryzyko to materializuje się w postaci śmierci człowieka, ustawodawca ma racjonalne podstawy do uznania, że zachowanie takie zasługuje na szczególnie surową reakcję karną. Należy przy tym odróżnić projektowaną regulację od przepisów przywołanych w opinii. To, że w art. 158 § 3 czy art. 173 § 3 k.k. ustawodawca przewidział określony zakres sankcji, nie oznacza, że zakres ten wyznacza konstytucyjny „maksymalny" poziom reakcji karnej na każdy czyn skutkujący śmiercią człowieka. Ustawodawca może różnicować sankcje w zależności od oceny stopnia społecznej szkodliwości poszczególnych zachowań. System prawa karnego nie jest systemem matematycznym, w którym każdemu skutkowi w postaci śmierci musi odpowiadać jednakowa sankcja. Co więcej, przywołane w opinii zmiany dokonane ustawą z dnia 7 lipca 2022 r. nie przemawiają przeciwko projektowanemu rozwiązaniu. Przeciwnie, potwierdzają, że ustawodawca w ramach prowadzonej polityki karnej świadomie dokonał podwyższenia sankcji za szereg najpoważniejszych przestępstw, dostosowując reakcję karną do oceny ich społecznej szkodliwości. Sama ustawa z 2022 r. przewidywała m.in. podwyższenie sankcji w szeregu przepisów Kodeksu karnego, a także utrzymywała rozwiązania przewidujące zagrożenia sięgające 20 lat pozbawienia wolności. Nie można więc wyprowadzać

Lp	Przepis	Treść uwagi	Podmiot zgłaszający uwagę	Stanowisko MS
				wniosku, że obecny albo projektowany poziom zagrożenia musi mieścić się w dawnych granicach. Ustawodawca nie jest związany wcześniejszym poziomem represyjności prawa karnego w taki sposób, aby każda późniejsza regulacja musiała pozostawać w jego granicach. Przeciwnie, zmiana ocen społecznych, charakteru zagrożeń oraz sposobu popełniania przestępstw może uzasadniać zmianę polityki karnej. Argument historyczny może mieć znaczenie dla oceny spójności systemu, ale nie stanowi samodzielnego argumentu konstytucyjnego przeciwko surowszej sankcji. Również zakwalifikowanie projektowanego czynu jako zbrodni nie powinno być traktowane jako argument przesądzający o jego nieproporcjonalności. Kwalifikacja jako zbrodni wynika z przyjętego przez ustawodawcę poziomu minimalnego zagrożenia karą, a nie z jakiejś konstytucyjnej zasady, zgodnie z którą zbrodnie mogą obejmować wyłącznie określony, zamknięty katalog zachowań. Jeżeli ustawodawca uznaje, że określone zachowanie – ze względu na sposób działania sprawcy i następstwo w postaci śmierci człowieka – charakteryzuje się wyjątkowo wysokim stopniem społecznej szkodliwości, może nadać mu status zbrodni, o ile pozostaje to uzasadnione charakterem chronionego dobra i stopniem zagrożenia. Warto ponadto zwrócić uwagę na argument wynikający z funkcji górnej granicy ustawowego zagrożenia. Kara „do 20 lat” nie oznacza, że każdemu sprawcy czynu z art. 264 § 3c k.k. ma zostać wymierzona kara zbliżona do tej granicy. Przeciwnie, ustawowy przedział od 3 do 20 lat pozwala sądowi na znaczną indywidualizację reakcji karnej. Zgodnie z art. 53 k.k. sąd wymierza karę w granicach ustawowego zagrożenia, uwzględniając m.in. stopień winy, stopień społecznej szkodliwości czynu, jego następstwa, motywację i sposób zachowania sprawcy oraz jego właściwości i warunki osobiste. Ma to istotne znaczenie z punktu widzenia zasady proporcjonalności. Konstytucyjna

Lp	Przepis	Treść uwagi	Podmiot zgłaszający uwagę	Stanowisko MS
				ocena sankcji nie może abstrahować od faktu, że ustawodawca wyznacza jedynie ramy reakcji karnej, natomiast konkretna kara jest następnie indywidualizowana przez niezawisły sąd. Pozwala to uwzględnić różnice występujące pomiędzy poszczególnymi przypadkami, w tym zakres zawinienia, sposób działania, rozmiar zagrożenia stworzonego przez sprawcę oraz okoliczności prowadzące do śmierci pokrzywdzonego. W rezultacie szeroki przedział sankcji może być właśnie instrumentem realizacji proporcjonalności, a nie jej zaprzeczeniem. Nie można również przyjąć, że projektowany przepis prowadzi do niedopuszczalnego automatyzmu odpowiedzialności za sam fakt śmierci człowieka. Konstrukcja typu kwalifikowanego przez następstwo nie zwalnia organów procesowych z obowiązku wykazania wszystkich znamion czynu, w tym związku między zachowaniem sprawcy a skutkiem oraz wymaganej przez ustawę strony podmiotowej. Projektowana regulacja powinna być zatem stosowana w sposób odpowiadający ogólnym zasadom odpowiedzialności karnej, a jej surowość nie oznacza odpowiedzialności za rezultat całkowicie oderwany od zachowania i zawinienia sprawcy. Wprowadzenie odrębnego typu kwalifikowanego przez skutek w postaci śmierci człowieka pozwala w sposób jednoznaczny odzwierciedlić w kwalifikacji prawnej zwiększony stopień społecznej szkodliwości czynu. Rozwiązanie to zwiększa przejrzystość systemu, ponieważ wskazuje wprost, że śmierć człowieka w związku z działalnością polegającą na organizowaniu nielegalnego przekraczania granicy stanowi okoliczność uzasadniającą szczególne zaostrzenie odpowiedzialności. Nie jest to zatem wyłącznie zabieg represyjny, lecz także rozwiązanie porządkujące konstrukcję odpowiedzialności karnej.

Lp	Przepis	Treść uwagi	Podmiot zgłaszający uwagę	Stanowisko MS
				W konsekwencji argument, że projektowana sankcja jest nieproporcjonalna wyłącznie dlatego, że przewiduje minimum 3 lata i maksimum 20 lat pozbawienia wolności, należy uznać za niezasadny. Dla stwierdzenia niezgodności z art. 31 ust. 3 Konstytucji konieczne byłoby wykazanie, że tak ukształtowana sankcja nie pozostaje w racjonalnym związku z chronionym dobrem, nie jest przydatna do realizacji celu regulacji, nie jest konieczna albo prowadzi do nadmiernego obciążenia sprawcy w stosunku do znaczenia chronionego dobra. Tymczasem w projektowanym rozwiązaniu występuje szczególnie silny związek pomiędzy rodzajem zachowania, generowanym przez nie ryzykiem oraz wysokością sankcji: im bardziej niebezpieczna działalność organizatora nielegalnego przekraczania granicy, zakończona śmiercią człowieka, tym surowsza powinna być możliwość reakcji karnej państwa. Zatem projektowane zagrożenie karą od 3 do 20 lat pozbawienia wolności mieści się w zakresie konstytucyjnie dopuszczalnej swobody ustawodawcy w zakresie kształtowania polityki karnej. Nie prowadzi ono do automatycznego wymierzania nadmiernie surowych kar, lecz ustanawia odpowiednio szerokie ramy dla sądowej indywidualizacji odpowiedzialności w przypadkach, w których działalność sprawcy doprowadziła do utraty życia człowieka. Wysoka górna granica sankcji pełni przy tym funkcję adekwatną do wyjątkowej wagi chronionego dobra i charakteru działalności, natomiast dolna granica pozwala wyrazić szczególnie wysoką ocenę prawnokarną czynu skutkującego śmiercią. W tym ujęciu projektowany art. 264 § 3c k.k. nie stanowi odstępstwa od zasady proporcjonalności, lecz jej realizację. Proporcjonalność nie oznacza bowiem obowiązku łagodnego traktowania każdego sprawcy, którego czyn prowadzi do śmierci człowieka, lecz wymaga adekwatnego powiązania reakcji karnej z wagą naruszonego

Lp	Przepis	Treść uwagi	Podmiot zgłaszający uwagę	Stanowisko MS
				dobra, stopniem społecznej szkodliwości i zawinienia. W przypadku szczególnie niebezpiecznej działalności polegającej na organizowaniu nielegalnego przekraczania granicy, która zakończyła się śmiercią człowieka, surowsza sankcja znajduje zatem racjonalne, aksjologiczne i konstytucyjne uzasadnienie. Projektowany art. 264 § 3c k.k. stanowi uzasadnione dostosowanie sankcji do specyfiki czynu, którego przedmiotem jest działalność przestępcza związana z organizowaniem nielegalnego przekraczania granicy, a którego kwalifikowanym następstwem jest śmierć człowieka.
18.	art. 49a § 1 k.w.	W projektowanym art. 49a § 1 k.w. grzywna powinna zostać podwyższona co najmniej do 1000 zł.	**KRP**	**Uwaga nieuwzględniona.** Określenie dolnej granicy grzywny na poziomie 500 zł oznacza jedynie, że sąd nie będzie mógł wymierzyć grzywny w wysokości niższej niż wskazana kwota. Nie ogranicza to natomiast możliwości wymierzenia grzywny w wysokości 1000 zł i wyższej – w granicach określonych przepisami Kodeksu wykroczeń. Przyjęcie dolnej granicy na poziomie 500 zł pozwala jedynie na zapewnienie odpowiedniej dolegliwości sankcji, przy jednoczesnym zachowaniu możliwości jej indywidualizacji przez sąd, stosownie do okoliczności konkretnego przypadku. Podwyższenie dolnej granicy do 1000 zł nie znajduje tym samym uzasadnienia, a mogłoby nadmiernie ograniczać możliwość wymierzenia kary adekwatnej i proporcjonalnej do wagi konkretnego czynu.
19.	art. 49a § 1 k.w.	Wobec zdarzających się obecnie stosunkowo często przypadków nielegalnego przekroczenia granicy państwowej i wynikających z tego zagrożeń, należałoby wprowadzić do art. 49a § 1 kw również sankcję aresztu, a nawet rozważyć możliwość uznanie tego zachowania ponownie jako przestępstwa.	**SA w Krakowie**	**Uwaga nieuwzględniona.** Brak jest uzasadnienia propozycji wprowadzenia w art. 49a § 1 k.w. kary aresztu ani ponownego zakwalifikowania czynu polegającego na nielegalnym przekroczeniu granicy państwowej jako przestępstwa. Natomiast przyjęcie dolnej granicy na poziomie 500 zł pozwala na zapewnienie odpowiedniej dolegliwości sankcji, przy jednoczesnym zachowaniu możliwości jej indywidualizacji przez sąd,

Lp	Przepis	Treść uwagi	Podmiot zgłaszający uwagę	Stanowisko MS
				stosownie do okoliczności konkretnego przypadku. Sankcja grzywny zapewni realną dolegliwość dla sprawcy oraz będzie pełnić funkcję prewencyjną, przy jednoczesnym zachowaniu proporcjonalności reakcji państwa do charakteru czynu. Z kolei sama częstotliwość występowania przypadków nielegalnego przekraczania granicy nie przesądza o konieczności zastosowania sankcji o charakterze izolacyjnym ani o zakwalifikowaniu tego zachowania jako przestępstwa.
20.	art. 49a § 1 k.w.	W propozycji nowelizacyjnej art. 49a § 1 k.w. chodzi o podniesienie dolnej granicy zagrożenia karą grzywny (wymierzanej kwotowo) za wykroczenie polegające na przekraczaniu granicy Rzeczypospolitej Polskiej wbrew przepisom ustawy (a także za spenalizowane tu usiłowanie tego wykroczenia i pomocnictwo do niego - vide art. 49a § 2 k.w. (w zw. z art. 11 § 3 k.w., a także – odpowiednio – w zw. z art. 14 § 3 k.w.). Wykroczenie to, mając na względzie sankcję tego przepisu i obowiązujący w prawie wykroczeń katalog kar wykroczeniowych (vide art. 1 § 1 k.w.), zabronione jest pod groźbą wyłącznie kary grzywny. Kara ta – w świetle art. 24 § 1 k.k. – wymierzana jest w kwocie od 20 zł do 5000 zł (modyfikacja ustawowa dotyczy górnego pułapu grzywny wymierzanej za ściśle określone wykroczenia umiejscowione w innych rozdziałach Kodeksu wykroczeń). W związku z tym, w aktualnie obowiązującym stanie prawnym kara grzywny za wykroczenie z art. 49a § 1 k.w. może być wymierzona „w widełkach” od 20 zł do 5000 zł. Propozycja nowelizacyjna zakłada, że	**KRRP**	**Uwaga nieuwzględniona.** Podwyższenie dolnej granicy grzywny do 500 zł jest rozwiązaniem proporcjonalnym i uzasadnionym potrzebą zapewnienia rzeczywistej, a nie jedynie symbolicznej reakcji państwa na nielegalne przekraczanie granicy RP. Nie można utożsamiać podwyższenia minimum ustawowego z automatycznym, dwudziestopięciokrotnym zwiększeniem represyjności każdej kary. Projektowana regulacja nie zmienia rodzaju kary ani nie podwyższa jej maksymalnego wymiaru. Ustanawia jedynie minimalny poziom dolegliwości, poniżej którego reakcja państwa na czyn z art. 49a § 1 k.w. nie będzie mogła być niższa. Jednocześnie zachowana zostaje możliwość indywidualizacji kary w zależności od okoliczności konkretnego przypadku. Kwota 500 zł nie stanowi przy tym sankcji nadmiernej. Ma ona zapewnić, aby kara za nielegalne przekroczenie granicy nie mogła przybrać charakteru wyłącznie symbolicznego. Ochrona legalności przekraczania granicy państwowej stanowi istotny interes publiczny, a skuteczność tej ochrony wymaga, aby naruszenie ustanowionych w tym zakresie norm wiązało się z dolegliwością. W ocenie MS kwota 500 zł stanowi właściwy i umiarkowany poziom minimalnej grzywny: z jednej strony wyklucza możliwość wymierzenia sankcji rażąco niskiej w stosunku do charakteru naruszenia, z drugiej zaś pozostawia znaczący zakres indywidualizacji kary, pozwalający na jej

Lp	Przepis	Treść uwagi	Podmiot zgłaszający uwagę	Stanowisko MS
		minimalna kwota grzywny za nielegalne przekroczenie granicy Rzeczypospolitej Polskiej nie może być niższa niż 500 zł. W ten sposób projektodawca proponuje podniesienie dotychczasowej minimalnej kwoty grzywny dwudziestopięciokrotnie. Choć finalna kwota minimalna możliwej do orzeczenia za powyżej wskazane wykroczenie kary grzywny nie wydaje się wysoka, to wskazanie, że jest ona wynikiem dwudziestopięciokrotnego podniesienia dotychczasowej kwoty minimalnej unaocznia wzrost represyjności tego przepisu. Uzasadnienie projektodawcy, że proponowana zmiana sankcji za wykroczenie z art. 49a § 1 k.w. ma na celu zwiększenie skuteczności reakcji państwa na zachowania polegające na lekceważeniu norm porządku publicznego, a obecnie obowiązujące zagrożenie karą grzywny nie odpowiada aktualnym realiom społeczno-ekonomicznym i w praktyce nie spełnia funkcji odstraszającej ani wychowawczej, nie jest – zdaniem opiniującego – przekonujące. Projektodawca twierdząc, że tak niski minimalny wymiar grzywny powoduje, że sankcja za zagrożony nią czyn może być odbierana jako symboliczna i niewspółmierna do społecznej szkodliwości zachowania sprawcy, zapomina chyba, że zachowania polegające na nielegalnym przekroczeniu granicy państwa nie są sobie równe, tak samo jak nie są sobie ekonomicznie równi ci, którzy tę granice		dostosowanie do okoliczności czynu oraz właściwości i sytuacji sprawcy. W konsekwencji argumenty dotyczące ograniczenia swobody sędziowskiej, sytuacji majątkowej sprawców oraz możliwości wymierzenia wyższej grzywny już na podstawie obowiązujących przepisów nie uzasadniają odstąpienia od projektowanej zmiany. Celowe i zasadne jest zatem utrzymanie propozycji podwyższenia minimalnej grzywny za czyn z art. 49a § 1 k.w. do kwoty 500 zł.

Lp	Przepis	Treść uwagi	Podmiot zgłaszający uwagę	Stanowisko MS
		nielegalnie przekraczają. Zważywszy na to, że istnieje zasada indywidualizacji odpowiedzialności za wykroczenie i indywidualizacji kary za nie wymierzanej sprawcom, dwudziestopięciokrotne zwiększenie w sankcji minimalnej kwoty grzywny, którą należałoby wymierzyć sprawcy takiego wykroczenia, zmniejsza elastyczność tej sankcji (i ogranicza swobodę decyzji sędziowskiej). Nic przecież nie stoi na przeszkodzie, aby grzywny za takie wykroczenia wymierzane były w praktyce, w konkretnych sytuacjach, także w kwotach wyższych niż 20 zł, nawet wyższych niż 500 zł (do 5000 zł), przy czym to stosujące ten przepis sądy (a paralelnie także – szczegółowe rozwiązania dotyczące wymiaru kary grzywny za wykroczenie) powinny decydować, jak powinna się kształtować jej zindywidualizowana wysokość w treści sentencji orzeczenia o ukaraniu sprawcy (biorąc także pod uwagę kwestię realności uiszczenia przez ukaranego orzekanej grzywny na rzecz Skarbu Państwa). Przekonanie projektodawcy o prewencyjnym wymiarze tej propozycji nowelizacyjnej nie wydaje się racjonalne z tych samych względów, o których była już mowa powyżej, a które dotyczą generalnej nieskuteczności rozwiązań prawnych cechujących się wzrostem ich represyjności. W aktualnych realiach granice Rzeczypospolitej Polskiej nielegalnie przekraczają i usiłują przekroczyć często		

Lp	Przepis	Treść uwagi	Podmiot zgłaszający uwagę	Stanowisko MS
		osoby wywodzące się z innych niż euroatlantycka kultur i często w okolicznościach, w których nie podejmuje się refleksji nad tym, jakie są konsekwencje prawne tego typu zachowań. Wśród nich jest wiele osób, które z przyczyn ekonomiczno-bytowych nie byłyby w stanie - po ukaraniu – faktycznie zapłacić jakiejkolwiek grzywny, nawet minimalnej, a tym bardziej gdyby to minimum podniesione zostało do dwudziestopięciokrotności obecnego. Możliwe, że inna sytuacja byłaby w przypadku pomocników (sprawców pomocniczych), jednak w praktyce - jak się wydaje - tych ostatnich wykrywa się mniej, a jeśli nawet zostaną oni ujęci i obwinieni o swoje tu wykroczenie – to i tak nie ma przecież przeszkód, by orzeczona wobec nich kara grzywny, mając na względzie ocenę społecznej szkodliwości ich czynu i inne kwestie brane pod uwagę przy wymiarze kary za wykroczenie (w tym odnoszące się wprost do kary grzywny), wynosiła więcej niż obecne minimum ustawowe, a więc nawet i maksimum, tj. 5000 zł. W świetle powyższych wywodów, tę propozycję nowelizacyjną uznać należy za niezasadną i niepotrzebną.		
21.	art. 49a § 1 k.w.	1. Zgodnie z aktualnie obowiązującym stanem prawnym – wykroczenie opisane w art. 49a § 1 k.w. – a polegające na przekroczeniu granicy Rzeczypospolitej Polskiej wbrew przepisom - zagrożone jest karą grzywny w wysokości od 20 do 5000 zł	**SN**	**Uwagi nieuwzględnione.** Okoliczność, że zgodnie z obowiązującym stanem prawnym art. 49a § 1 k.w. przewiduje karę grzywny w granicach od 20 do 5000 zł, a jej wymiar podlega indywidualizacji z uwzględnieniem dochodów sprawcy, jego warunków osobistych i rodzinnych, stosunków majątkowych oraz

Lp	Przepis	Treść uwagi	Podmiot zgłaszający uwagę	Stanowisko MS
		(art. 24 § 1 k.w.), przy czym wymiar kary grzywny uzależniony jest od dochodów sprawcy, jego warunków osobistych i rodzinnych, stosunków majątkowych oraz możliwości zarobkowych (art. 24 § 3 k.w.). Jednocześnie regulacja zawarta w art. 38 k.w. przewiduje, że ukaranemu co najmniej dwukrotnie za podobne wykroczenia umyślne, który w ciągu dwóch lat od ostatniego ukarania popełnia ponownie podobne wykroczenie umyślne, można wymierzyć karę aresztu. Projektowana zmiana art. 49a k.w. zakłada podniesienie dolnej granicy ustawowego zagrożenia do kwoty 500 zł. 2. W literaturze podkreśla się, że czyn zabroniony polegający na nielegalnym przekraczaniu granicy ma charakter typu przepołowionego, tj. samo nielegalne przekroczenie granicy, któremu nie towarzyszą okoliczności modalne, o których mowa w art. 264 k.k., stanowi wykroczenie z art. 49a k.w. (szerzej na ten temat zob. P. Zawiejski, Niejasność przedmiotu ochrony w przestępstwach przeciwko porządkowi publicznemu – problemy interpretacyjne i zagrożenia dla paradygmatu prawa karnego, Studia Prawnoustrojowe 2026/71, s. 466-484). Jako indywidualny przedmiot ochrony art. 49a k.w. wskazuje się określone prawem zasady przekraczania granicy państwowej, stanowiące element porządku publicznego (Sz. Krajnik [w:] J. Lachowski (red.), Kodeks wykroczeń. Komentarz, WKP 2021,		możliwości zarobkowych, nie przemawia przeciwko projektowanej zmianie. Przeciwnie, pozostawienie szerokich granic ustawowego zagrożenia, przy jednoczesnym podwyższeniu dolnej granicy grzywny do 500 zł, nadal zapewnia organowi orzekającemu możliwość dostosowania wysokości kary do okoliczności konkretnego przypadku. Projektowana zmiana nie prowadzi zatem do automatycznego stosowania jednakowej sankcji wobec wszystkich sprawców, lecz jedynie wyznacza wyższy poziom minimalnej reakcji karnej państwa na naruszenie zasad przekraczania granicy państwowej. W dalszym ciągu możliwe będzie różnicowanie wysokości grzywny w granicach od 500 do 5000 zł, z uwzględnieniem dyrektyw wymiaru kary. Nie można również uznać, że możliwość zastosowania art. 38 k.w. w przypadku sprawców uprzednio wielokrotnie karanych czyni projektowaną zmianę zbędną. Regulacja ta odnosi się bowiem do szczególnej kategorii sprawców, którzy spełniają określone przesłanki uprzedniego ukarania oraz ponownego popełnienia podobnego wykroczenia umyślnego. Nie zastępuje ona ogólnego mechanizmu określania adekwatnego poziomu sankcji za czyn z art. 49a § 1 k.w. Projektowana zmiana dotyczy natomiast wysokości sankcji przewidzianej za samo naruszenie zasad przekraczania granicy państwowej i ma zapewnić, aby również w przypadku sprawcy nieobjętego dyspozycją art. 38 k.w. reakcja karna nie mogła mieć charakteru wyłącznie symbolicznego. Z tego względu zarówno obecne zasady wymiaru grzywny, jak i możliwość zastosowania kary aresztu w warunkach określonych w art. 38 k.w. nie stanowią wystarczającego argumentu przeciwko podwyższeniu dolnej granicy grzywny. MS podziela pogląd, że zakres zastosowania art. 49a § 1 k.w. jest zróżnicowany i może obejmować zarówno zachowania o wyższym stopniu społecznej szkodliwości, jak i przypadki nielegalnego przekroczenia granicy będącego następstwem

Lp	Przepis	Treść uwagi	Podmiot zgłaszający uwagę	Stanowisko MS
		komentarz do art. 49a, teza 2; M. Mozgawa [w:] M. Mozgawa (red.), Kodeks wykroczeń. Komentarz, LEX 2009, komentarz do art. 49a, teza 1). Zasadnie przy tym zwraca się uwagę, że rozróżnienie pomiędzy ochroną bezpieczeństwa granicy a ochroną prawnego porządku jej przekraczania stanowi ratio legis kontrawencjonalizacji, a tym samym determinuje katalog zachowań objętych zakresem zastosowania tego przepisu (zob. P. Zawiejski, Niejasność przedmiotu ochrony w przestępstwach przeciwko porządkowi publicznemu – problemy interpretacyjne i zagrożenia dla paradygmatu prawa karnego, Studia Prawnoustrojowe 2026/71, s. 466–484). Niewątpliwie trafny jest prezentowany w doktrynie pogląd, zgodnie z którym art. 49a k.w. obejmuje różnorodne formy postępowania, w tym przypadki nielegalnego przekroczenia granicy wskutek niefrasobliwości sprawcy, w szczególności podczas zbierania runa leśnego lub wędrówki szlakiem turystycznym w górach (K. Banasik, Penalizacja bezprawnego przekroczenia granicy państwowej, Studia Prawnicze. Rozprawy i Materiały 2017, nr 1 (20)). Powyższe prowadzi do wniosku, że ustalenie dolnej granicy kary grzywny na poziomie 20 zł, przyjętej w obecnym stanie prawnym, umożliwia jej właściwe miarkowanie z uwzględnieniem stopnia społecznej szkodliwości czynu oraz zróżnicowanego charakteru zachowań objętych tym przepisem.		niefrasobliwości sprawcy, w szczególności podczas wędrówki górskiej czy zbierania runa leśnego. Okoliczność ta nie uzasadnia jednak utrzymywania dolnej granicy grzywny na poziomie 20 zł. Należy bowiem wyraźnie odróżnić zróżnicowanie stopnia społecznej szkodliwości poszczególnych zachowań od kwestii określenia przez ustawodawcę minimalnego poziomu sankcji. Zróżnicowany charakter zachowań objętych art. 49a § 1 k.w. nadal będzie uwzględniany przy wymiarze kary. Podwyższenie dolnej granicy grzywny nie eliminuje bowiem obowiązku uwzględnienia okoliczności konkretnego czynu ani sytuacji sprawcy. Projektodawca nie zakłada zatem, że każde naruszenie zasad przekraczania granicy powinno być traktowane jako czyn o jednakowym stopniu społecznej szkodliwości. Przedmiotem projektowanej regulacji jest natomiast ustalenie, że nawet najniższa ustawowo dopuszczalna reakcja na naruszenie art. 49a § 1 k.w. powinna przedstawiać realną, a nie wyłącznie symboliczną dolegliwość. W ocenie projektodawcy obecna dolna granica grzywny w wysokości 20 zł nie odpowiada współczesnym realiom społeczno-ekonomicznym i nie zapewnia właściwej relacji pomiędzy znaczeniem chronionego dobra a minimalnym poziomem represji. Nie można bowiem abstrahować od tego, że wysokość 20 zł ma obecnie charakter w istocie symboliczny. Jednocześnie projektowana zmiana jest ograniczona – nie zmienia zakresu czynu, nie zwiększa górnej granicy grzywny i nie wyłącza możliwości indywidualizacji kary. Tym samym argument dotyczący różnorodności zachowań objętych art. 49a § 1 k.w. nie podważa zasadności zmiany, lecz wskazuje na potrzebę zachowania właściwych mechanizmów miarkowania kary, które w projekcie pozostają w pełni zachowane.

Lp	Przepis	Treść uwagi	Podmiot zgłaszający uwagę	Stanowisko MS
		3. (…) 4. Zasada proporcjonalności. Jednocześnie należy uznać, że sugerowana przez projektodawcę zmiana dolnej granicy ustawowego zagrożenia nie czyni zadość zasadzie proporcjonalności, jako granicy prawa karania. Na zasadę tę składają się trzy elementy: zasada przydatności, zasada konieczności oraz zasada proporcjonalności w ścisłym słowa znaczeniu. Zarówno dla kryminalizacji, jak i ustanowienia wymiaru kary istotne jest, aby spełnione zostały wszystkie te przesłanki. Zasada proporcjonalności wymaga, aby ustawodawca ustalał represję karną w sposób racjonalny i odniesiony do konkretnych celów kary lub środka karnego oraz by efekty regulacji pozostawały w odpowiedniej proporcji do ciężarów nakładanych na obywatela. Zgodnie z zasadami techniki prawodawczej należy nadto udowodnić, że istniejące już środki nie są wystarczające dla realizacji dyrektyw wymiaru kary i środków karnych. Odnosząc powyższe uwagi do opiniowanych rozwiązań należy podnieść, że projektodawca nie wykazał racjonalnej potrzeby („konieczności") wprowadzenia zmiany dolnej granicy ustawowego zagrożenia kara grzywny poprzez podwyższenie jej z kwoty 20 zł do 500 zł. Co prawda, ustawodawca ma pełną legitymację demokratyczną do kształtowania sankcji karnych jednak powinien on uprawdopodobnić, że zabieg taki nie narusza		Uwaga dotycząca zasady proporcjonalności nie zasługuje na uwzględnienie. W ocenie projektodawcy podwyższenie dolnej granicy grzywny z 20 zł do 500 zł spełnia wymogi wynikające z zasady proporcjonalności, w tym kryterium przydatności, konieczności oraz proporcjonalności *sensu stricto.* Projektowana regulacja jest przede wszystkim przydatna do osiągnięcia zakładanego celu. Ustanowienie wyższego minimum ustawowego powoduje, że naruszenie zasad przekraczania granicy państwowej będzie spotykało się z sankcją posiadającą rzeczywistą dolegliwość. Ma to znaczenie zarówno z punktu widzenia funkcji prewencyjnej, jak i funkcji sprawiedliwościowej prawa wykroczeń. Sankcja, której ustawowe minimum wynosi 20 zł, może bowiem w określonych przypadkach nie realizować w wystarczającym stopniu funkcji reakcji na naruszenie normy prawnej. Podwyższenie minimum do 500 zł pozwala ograniczyć ryzyko, że sankcja za czyn godzący w prawnie chroniony porządek przekraczania granicy będzie miała charakter czysto symboliczny. Istniejące rozwiązania, w szczególności możliwość odpowiedniego miarkowania kary na podstawie art. 24 § 3 k.w., nie rozwiązują problemu, który jest przedmiotem projektu. Przepisy te pozwalają bowiem różnicować wysokość grzywny w ramach ustawowych granic, ale jednocześnie dopuszczają wymierzenie jej na poziomie 20 zł. Jeżeli ustawodawca uznaje, że taki poziom minimalnej reakcji jest obecnie niewystarczający, samo pozostawienie organom orzekającym możliwości indywidualizacji kary nie może być uznane za środek wystarczający do osiągnięcia celu projektowanej regulacji. Właśnie dlatego konieczna jest ingerencja na poziomie ustawowego zagrożenia. Nie można również uznać, że projektowany środek jest nadmierny w stosunku do zamierzonego celu. Po pierwsze,

Lp	Przepis	Treść uwagi	Podmiot zgłaszający uwagę	Stanowisko MS
		standardów konstytucyjnych. Tymczasem projektodawca jako główny motyw ustawodawczy wymienia „zapewnienie realnej dolegliwości kar oraz zwiększenie jej skuteczności w zakresie prewencji indywidualnej i ogólnej", „dostosowanie sankcji do aktualnych warunków społecznych i ekonomicznych oraz zwiększenie efektywności ochrony porządku publicznego" (s. 15 uzasadnienia projektu). Jednocześnie żaden z powyższych motywów nie jest na tyle konkretnie sformułowany, aby można było merytorycznie odnieść się do niego jako do argumentu przemawiającego za zmianą sankcji karnej przewidzianej w tym przepisie. Nadto, jak już wspomniano wyżej, powyższych tez projektodawca nie popiera żadnymi konkretnymi informacjami. Projektodawca nie wskazuje na jakiekolwiek badania naukowe ani dane statystyczne, które wskazywałyby potrzebę wprowadzenia tej zmiany. Nie przedstawia też analizy przyczyn zaistniałego stanu rzeczy ani nie identyfikuje związanych z popełnianiem tego wykroczenia tendencji. Tymczasem projektodawca – wprowadzając ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw – powinien każdorazowo wykazać, że zaproponowane rozwiązania odpowiadają zasadzie proporcjonalności wynikającej z art. 31 ust. 3 Konstytucji. To na nim spoczywa bowiem ciężar dowodu, że zmiany są konieczne dla ochrony wartości wyrażonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz		projekt nie rozszerza zakresu zachowań podlegających odpowiedzialności. Po drugie, nie podwyższa górnej granicy grzywny, która nadal wynosi 5000 zł. Po trzecie, pozostawia możliwość indywidualizacji kary w zależności od okoliczności czynu oraz sytuacji sprawcy. Zmianie ulega zatem wyłącznie najniższy możliwy poziom sankcji. Nie prowadzi to do pozbawienia organu orzekającego możliwości uwzględnienia różnic pomiędzy poszczególnymi przypadkami. Należy przy tym podkreślić, że zasada proporcjonalności nie oznacza obowiązku utrzymywania dotychczasowego poziomu sankcji wyłącznie z tego powodu, że nie wykazano empirycznie jego nieskuteczności. Ustawodawca posiada margines swobody w zakresie kształtowania polityki karnej i określania poziomu ochrony dóbr prawnych. Granicę tej swobody stanowi w szczególności zakaz ustanawiania sankcji arbitralnych i nadmiernych. W przypadku projektowanej zmiany nie występuje jednak tego rodzaju sytuacja. Podwyższenie minimum z 20 zł do 500 zł pozostaje racjonalnie związane z celem zapewnienia realnej dolegliwości sankcji, przy jednoczesnym zachowaniu szerokiego zakresu indywidualizacji jej wymiaru. W konsekwencji projektodawca nie podziela stanowiska, zgodnie z którym proponowana zmiana narusza art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Przeciwnie, należy uznać, że projektowana regulacja stanowi umiarkowaną i ograniczoną ingerencję w istniejący model sankcji, której celem jest przywrócenie odpowiedniej relacji pomiędzy znaczeniem chronionego dobra a minimalnym poziomem reakcji karnej państwa. Utrzymanie obecnej dolnej granicy grzywny na poziomie 20 zł nie jest bowiem jedynym sposobem realizacji zasady proporcjonalności – w aktualnych realiach można wręcz argumentować, że tak niskie minimum osłabia funkcję sankcji

Lp	Przepis	Treść uwagi	Podmiot zgłaszający uwagę	Stanowisko MS
		ciężar wykazania, że ochrona tych wartości nie jest możliwa w inny sposób, mniej dolegliwy dla jednostek. W perspektywie przedłożonego projektu uprawnionym wydaje się stwierdzenie, że proponowane rozwiązanie nie spełnia wymogu proporcjonalności w rozumieniu art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.		i nie zapewnia adekwatnej ochrony porządku prawnego w zakresie przekraczania granicy państwowej.
22.	art. 49a § 1 k.w. Uzasadnienie	3. Uzasadnienie projektu. Przepis § 12 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej (Dz. U. 2016, poz. 238 t.j., cyt. dalej jako z.t.p.). w szczególności stanowi, że uzasadnienie projektu ustawy musi spełniać wymagania określone w ustawach, w regulaminie Sejmu i w regulaminie pracy Rady Ministrów. Z treści § 27 ust. 3 Regulaminu pracy Rady Ministrów (uchwała Nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. Regulamin pracy Rady Ministrów, tj. M.P.2026, poz. 404) jednoznacznie wynika, że uzasadnienie projektu ustawy powinno m. in. wyjaśniać potrzebę i cel wydania aktu, przedstawiać rzeczywisty stan w dziedzinie, która ma być unormowana, jak również wykazywać różnicę pomiędzy dotychczasowym, a projektowanym stanem prawnym (przewidywane skutki prawne aktu). Wymogi te nie zostały w pełni zrealizowane w przedstawionym do zaopiniowania projekcie. W uzasadnieniu proponowanej zmiany art. 49a § 1 k.w. nie przedstawiono bowiem przekonujących, opartych na danych	**SN**	**Uwaga częściowo uwzględniona.** Uwaga dotycząca uzasadnienia projektu zasługuje na częściowe uwzględnienie w zakresie uzupełnienia argumentacji, nie podważa jednak zasadności proponowanego rozwiązania. Projektodawca podziela stanowisko, że uzasadnienie projektu powinno w sposób możliwie pełny przedstawiać potrzebę i cel projektowanej regulacji, rzeczywisty stan w dziedzinie objętej regulacją oraz różnice pomiędzy stanem obecnym a projektowanym. Uzupełniono uzasadnienie projektu przez wskazanie, że „Proponowana zmiana art. 49a § 1 k.w. polegająca na podwyższeniu dolnej granicy grzywny z 20 zł do 500 zł jest uzasadniona potrzebą dostosowania sankcji za bezprawne przekroczenie granicy Rzeczypospolitej Polskiej do rzeczywistej wagi chronionego dobra, jak i aktualnych warunków wykonywania ochrony granicy państwowej oraz skali współczesnych naruszeń przepisów granicznych. Przykładowo tylko na odcinku granicy polsko-białoruskiej w dniach 3–6 stycznia 2025 r. ujawniono 34 osoby usiłujące nielegalnie przedostać się do Polski, a w 2025 r. odnotowywano okresy, w których w ciągu kilku dni dochodziło do około 300 prób nielegalnego przekroczenia tej granicy. (dane: Podlaski Oddział Straży Granicznej). Jednocześnie projektowany art. 49a § 1 k.w. nadal przewiduje jedynie grzywnę, przy czym jej ustawowa dolna granica

Lp	Przepis	Treść uwagi	Podmiot zgłaszający uwagę	Stanowisko MS
		empirycznych argumentów przemawiających za koniecznością zwiększenia poziomu represji karnej. W pierwszej kolejności wskazać należy, że zgodnie z zasadami techniki prawodawczej uzasadnienie projektu ustawy powinno wykazywać potrzebę wprowadzenia proponowanych rozwiązań oraz przedstawiać argumenty pozwalające na ocenę ich zasadności. Tymczasem projektodawca ograniczył się do stwierdzenia, że „wyższa minimalna sankcja ma wzmacniać społeczne przekonanie o nieuchronności i powadze odpowiedzialności za naruszanie porządku publicznego, a także ograniczyć przypadki bagatelizowania obowiązujących norm prawnych" (s. 15 uzasadnienia projektu), nie przedstawiając przy tym danych empirycznych pozwalających zweryfikować, czy podwyższenie dolnej granicy kary grzywny jest rzeczywiście konieczne dla osiągnięcia wskazanych celów. Nadto, zdaniem projektodawców, konieczność zmiany sankcji za wykroczenia określone w art. 49a § 1 k.w. uzasadnia fakt, że „obowiązujące obecnie zagrożenie karą grzywny, której dolna granica wynosi 20 złotych, nie odpowiada aktualnym realiom społeczno-ekonomicznym i w praktyce nie spełnia funkcji odstraszającej ani wychowawczej". Ponadto wskazano, że „taki niski wymiar grzywny powoduje, że sankcja za czyn godzący w porządek publiczny może		wynosi 20 zł, co nie odpowiada randze naruszenia przepisów regulujących ochronę granicy państwowej. Istotne znaczenie ma również praktyka stosowania tego przepisu. W 2024 r. Straż Graniczna nakładała za czyny objęte art. 49a § 1 k.w. m.in. mandaty w wysokości 200 zł oraz 500 zł, a w przypadkach naruszeń związanych z wejściem lub wjazdem w rejon granicy nakładano również mandaty po 500 zł. Oznacza to, że proponowane 500 zł jako dolna granica nie jest sankcją oderwaną od praktyki, lecz odpowiada poziomowi kar już faktycznie stosowanych w odniesieniu do naruszeń przepisów granicznych. Projektowana zmiana ma zatem na celu usunięcie rażącej dysproporcji między ustawowym minimum a rzeczywistym poziomem represji stosowanym przez organy oraz nadanie sankcji wymiaru adekwatnego do znaczenia ochrony granicy państwowej. Podwyższenie dolnej granicy z 20 zł do 500 zł wzmacnia funkcję prewencyjną i wychowawczą przepisu, ogranicza możliwość traktowania odpowiedzialności za naruszenie granicy jako sankcji wyłącznie symbolicznej oraz zapewnia bardziej jednolity poziom reakcji państwa na tego rodzaju naruszenia. Nie zmienia się natomiast charakter czynu ani górna granica grzywny – zmianie ulega wyłącznie minimalny poziom ustawowego zagrożenia, który zostaje dostosowany do aktualnych realiów i praktyki stosowania prawa". Nie sposób jednak zgodzić się z twierdzeniem, że brak rozbudowanych danych empirycznych sam w sobie przesądza o braku zasadności projektowanej zmiany. Ocena adekwatności ustawowego poziomu sankcji nie jest bowiem wyłącznie zagadnieniem statystycznym. Ustawodawca, kształtując politykę karną, dokonuje również normatywnej oceny relacji pomiędzy charakterem chronionego dobra, społeczną szkodliwością czynu oraz poziomem sankcji

Lp	Przepis	Treść uwagi	Podmiot zgłaszający uwagę	Stanowisko MS
		być odbierana jako symboliczna i niewspółmierna do społecznej szkodliwości zachowania sprawcy" (s. 3 uzasadnienia projektu). Twierdzenia te mają jednak charakter wyłącznie deklaratywny. Projektodawca nie przywołuje bowiem żadnych danych statystycznych ani innych informacji o charakterze empirycznym, które pozwalałyby zweryfikować zasadność stawianych tez.		przewidzianej za jego naruszenie. W przypadku art. 49a § 1 k.w. istotne znaczenie ma fakt, że ustawowe minimum grzywny zostało określone na poziomie 20 zł, a więc na poziomie, który w aktualnych realiach społeczno-ekonomicznych może być postrzegany jako pozbawiony realnej dolegliwości. Celem projektu nie jest przy tym założenie, że samo podwyższenie sankcji automatycznie doprowadzi do zmniejszenia liczby wykroczeń. Intencją projektodawcy jest zapewnienie odpowiedniego poziomu reakcji państwa na naruszenie prawnie określonych zasad przekraczania granicy państwowej, wzmocnienie normatywnego znaczenia tych zasad oraz wyeliminowanie sytuacji, w której sankcja może mieć charakter wyłącznie symboliczny. Podwyższenie dolnej granicy grzywny należy zatem postrzegać przede wszystkim jako dostosowanie ustawowego poziomu sankcji do aktualnej oceny znaczenia chronionego dobra i współczesnych realiów społeczno-ekonomicznych, a nie jako arbitralne zwiększenie represyjności prawa.
23.	Ogólna	**Dla proponowanych w projekcie nowelizacji Kodeksu karnego zmian przepisów – zarówno w obrębie art. 223 § 1 k.k., jak i art. 264 k.k. – trudno znaleźć racjonalny grunt**, mając na względzie nie tylko obecność w aktualnie obowiązującym stanie prawnym instrumentów proporcjonalnego i skutecznego reagowania wobec przypadków zachowań tam opisanych oraz tych, które projektodawca postuluje wprowadzić (czy to rozszerzając formułę opisową czynnej napaści na funkcjonariusza publicznego czy generując nowe typy kwalifikowane w odniesieniu do procederu organizowania innym osobom nielegalnego	**KRRP**	**Uwagi niezasadne.** Co do art. 223 k.k. W uzasadnieniu projektu wskazano, że „Projektowana zmiana art. 223 § 1 k.k. stanowi propozycję kolejnej nowelizacji mającej na celu wzmocnienie ochrony funkcjonariuszy publicznych przed zamachami na ich życie i zdrowie. Jednocześnie proponowana zmiana wpisuje się w nurt zmian legislacyjnych, które mają na celu surową reakcję ustawodawcy na naruszenia przepisów prawa przez kierujących pojazdami. Ubocznie wprowadzenie zaproponowanej zmiany może przyczynić się również do usprawnienia wymiaru sprawiedliwości przez legislacyjne uregulowanie zagadnienia, które w orzecznictwie budzi spory i generuje postępowania odwoławcze i kasacyjne".

Lp	Przepis	Treść uwagi	Podmiot zgłaszający uwagę	Stanowisko MS
		przekraczania granicy Polski), ale także w świetle danych liczbowych (statystycznych), obrazujących przypadki postępowań wszczętych, przestępstw stwierdzonych czy skazań za przestępstwa czynnej napaści na funkcjonariuszy publicznych czy organizowania innym osobom nielegalnego przekraczania granicy Rzeczypospolitej Polskiej (oficjalne dane pokazujące liczby przypadków tego typu czynów, którymi zajmują się stosowne organy państwa, nie są – patrząc na nie w szerszej perspektywie czasowej – zatrważające i szczególnie niepokojące, a i sama dynamika tego typu przestępczości nie charakteryzuje się jakąś stałą tendencją intensywnego wzrostu, by można było zasadnie twierdzić, że przestępczość ta „wymyka się" spod rzeczywistej kontroli państwa. Państwo zresztą kontrolę tę sprawuje, wzmacniając ochronę granic w aspekcie infrastrukturalno-technicznym i przez większe zaangażowanie w nią zasobów ludzkich - żołnierzy i funkcjonariuszy różnych służb (zwłaszcza zaś Straży Granicznej). Widać to zwłaszcza na przykładzie wschodniej granicy Polski, będącej jednocześnie zewnętrzną granicą Unii Europejskiej. Propozycja nowelizacji Kodeksu wykroczeń w sferze sankcji przepisu w art. 49a § 1 k.k. także nie wydaje się racjonalna, albowiem postulowany efekt dolegliwego karania za wykroczenie nielegalnego przekroczenia granicy Polski (usiłowanie tego czynu, jak i pomocnictwo		Co do zasady potrzeba ochrony funkcjonariuszy publicznych wydaje się nie budzić wątpliwości. Dostrzegane w tym obszarze możliwości wzmocnienia tej ochrony powinny być, zdaniem projektodawcy, wykorzystywane. Uzupełniono uzasadnienie projektu przez wskazanie (po powyższym cytacie), że „W uzasadnieniu projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny, ustawy – Kodeks wykroczeń oraz ustawy – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (druk sejmowy nr 1636) trafnie wskazano, że ochrona osób narażonych na agresję w związku z pełnieniem swoich funkcji powinna być priorytetem państwa. W orzecznictwie Sądu Najwyższego wielokrotnie podkreślano, że atak na funkcjonariusza publicznego stanowi atak na autorytet państwa. Nowelizacja wpisuje się także w kierunek ochrony funkcjonariuszy określony przez Trybunał Konstytucyjny, który uznał, że funkcjonariusze publiczni wymagają szczególnej ochrony ze względu na istotne funkcje, jakie pełnią w społeczeństwie (por. uzasadnienie wyroku TK z dnia 21 września 2015 r. K 28/13)".

Lp	Przepis	Treść uwagi	Podmiot zgłaszający uwagę	Stanowisko MS
		do niego) osiągnąć można przez zmiany w praktyce wykorzystywania tego instrumentu prawnego (grzywna może zostać wymierzona konkretnemu sprawcy nawet do kwoty 5000 zł). Dobrze by jednak było, aby to finalnie sąd decydował, w oparciu o aktualne rozwiązanie prawne cechujące się większą elastycznością niż przedstawiona w projekcie propozycja, jaka konkretnie grzywna (w tym minimalna), powinna być orzeczona w stosunku do danego sprawcy wykroczenia (mając także na względzie realność jej uiszczenia na rzecz Skarbu Państwa). Ogólny kierunek proponowanych w Kodeksie karnym i Kodeksie wykroczeń zmian wskazanych w projekcie opiniowanej ustawy, charakteryzujący się zwiększeniem represyjności – w konsekwencji ich uchwalenia – tych dziedzin prawa publicznego, nie zasługuje na aprobatę wobec naukowo potwierdzonej (i to wielokrotnie) nieefektywności takich zabiegów legislacyjnych, jeśli prawo karne czy prawo wykroczeń miałyby pozostać instrumentami racjonalnego kształtowania rzeczywistości społeczno-prawnej w liberalnym, demokratycznym państwie prawa.		

UWAGI ZGŁOSZONE W RAMACH OPINIOWANIA
DO PROJEKTU USTAWY O ZMIANIE USTAWY – KODEKS KARNY ORAZ USTAWY – KODEKS WYKROCZEŃ (UD425)

Lp.	Przepis	Treść uwagi	Podmiot zgłaszający uwagę	Stanowisko MS
1.	art. 223 § 1 k.k.	**Trudno jest natomiast zaakceptować pozostawienie w art. 223 § 1 k.k. jako znamienia czynnej napaści użycia środka obezwładniającego, niezależnie od tego, czy użyty środek obezwładniający jest równie niebezpieczny jak broń palna czy nóż**. Istotnie, jak podniesiono w uzasadnieniu projektu, taki stan istnieje również obecnie, ale rozwiązanie to nie znajduje aksjologicznego uzasadnienia również *de lege lata*. Użycie do czynnej napaści na funkcjonariusza publicznego lub osoby do pomocy mu przybranej broni palnej, noża lub innego podobnie niebezpiecznego przedmiotu stwarza potencjalne zagrożenie dla życia lub zdrowia pokrzywdzonego. Rolą typowego środka obezwładniającego, np. gazu łzawiącego, jest natomiast czasowe przełamanie oporu innej osoby, nie zaś spowodowanie uszczerbku na zdrowiu, a tym bardziej śmierci atakowanego. Stąd **za celowe należy uznać zastosowanie w art. 223 § 1 k.k. takiego samego ograniczenia, jakie ustawodawca uczynił w art. 280 § 2 k.k., w którym odpowiedzialność za ten typ kwalifikowany rozboju ograniczono do środka obezwładniającego podobnie niebezpiecznego jak broń palna lub nóż.** Oczywiście istnieje również różnica polegająca na tym, że do odpowiedzialności z art. 280 § 2 k.k. wystarcza posłużenie się niebezpiecznym przedmiotem, a	**PK**	**Wyjaśnienie.** Krytyka odnosząca się do znamienia używania „środka obezwładniającego” wykracza poza ramy projektu. W jego uzasadnieniu wskazano, że „nie jest celem niniejszej nowelizacji dokonywanie zmian legislacyjnych wpływających na interpretację znamienia „używania środka obezwładniającego””. Dokonanie zmian w ustawie we wskazanym zakresie wymagałoby wszczęcia odrębnych prac legislacyjnych. Nie jest to z pewnością zmiana wynikowa, związana z wprowadzaną projektowaną ustawą zmianą. Niezależnie od powyższego można jedynie marginalnie wskazać, że proponowana zmiana nie jest zasadna. MS kierunkowo wspiera postulaty mające na celu wzmocnienie ochrony funkcjonariuszy publicznych. Postulowane zaś przez PK ograniczenie znamienia używania „środka obezwładniającego” stanowiłoby osłabienie tej ochrony. Obecny stan prawny odnoszący się do „używania środka obezwładniającego” na gruncie art. 223 § 1 k.k. nie jest krytykowany. Dla porządku należy wskazać, że w orzecznictwie wskazuje się, że „*Środek obezwładniający to zwykle preparat lub substancja chemiczna o mniejszym stopniu spoistości, twardości, gęstości czy lepkości niż przedmiot, o którym mowa w art. 280 § 2 KK*” (wyrok SN z dnia 16 listopada 2007 r. III KK 217/07). Powtórzyć można, przywołane w uzasadnieniu projektu stanowisko, że „*do środka obezwładniającego nie należy odnosić cechy podobieństwa niebezpieczeństwa do broni palnej oraz noża. Zgodzić się należy z autorami, że* ***także wzgląd na przedmiot ochrony prawnokarnej na gruncie przepisu art. 223 § 1 KK (niezakłócone wykonywanie***

Lp.	Przepis	Treść uwagi	Podmiot zgłaszający uwagę	Stanowisko MS
		niekoniecznie jego użycie, jak stanowi art. 223 § 1 k.k. Zauważyć należy, że obezwładnienie funkcjonariusza publicznego lub osoby do pomocy mu przybranej bez użycia środka obezwładniającego może cechować się znacznym stopniem agresji fizycznej i stwarzać zagrożenie dla życia lub zdrowia pokrzywdzonego. Jeśli działając w ten sposób, sprawca nie naraża pokrzywdzonego na bezpośrednie niebezpieczeństwo utraty życia albo ciężkiego uszczerbku na zdrowiu, wymienione w art. 222 § la k.k., czyn ten zagrożony jest tylko karą pozbawienia wolności do lat 3. Z kolei użycie niegroźnego dla zdrowia środka obezwładniającego do czynnej napaści na funkcjonariusza publicznego lub osobę do pomocy mu przybraną powoduje obecnie i powodowałoby po wprowadzeniu zmian zaproponowanych w projekcie zagrożenie karą pozbawienia wolności od roku do lat 10. Względy aksjologiczne przemawiają zatem za ograniczeniem surowszej karalności przewidzianej w art. 223 § 1 k.k. za czynną napaść na funkcjonariusza publicznego lub osobę do pomocy mu przybraną tylko do przypadku użycia środka obezwładniającego podobnie niebezpiecznego jak broń palna lub nóż, a nie jakiegokolwiek środka obezwładniającego. Zauważyć należy, że użycie środka obezwładniającego, który nie jest podobnie niebezpieczny jak broń palna czy nóż, ale w sposób stwarzający		***obowiązków służbowych przez funkcjonariuszy publicznych) przemawia za taką tezą”*** (M. Królikowski, R. Zawłocki, (red.) Kodeks karny. Część szczególna. Tom III. Komentarz do artykułów 222–316, wyd. 5). Otóż wskazane „niezakłócone wykonywanie obowiązków służbowych przez funkcjonariuszy publicznych” zdecydowanie przemawia za pozostawieniem analizowanego znamienia w art. 223 § 1 k.k. w niezmienionym kształcie. **Czynna napaść.** *„Pojęcie „czynnej napaści” w Kodeksie karnym pojawia się w przypadku czterech typów czynów zabronionych (art. 135 KK, art. 136 KK, art. 223 KK oraz art. 345 KK), co istotne w każdym - w kontekście oddziaływania na funkcjonariusza publicznego (m.in. Prezydenta RP, przedstawiciela obcego państwa, przełożonego żołnierza). Cel tych przepisów jest tożsamy -* ***ochrona niezakłóconego pełnienia obowiązków przez funkcjonariuszy publicznych*** *(tak m.in. wyrok SA w Łodzi z 31 stycznia 2002 r., II AKA 252/01, Prok. i Pr. 2004, nr 5, poz. 19).* ***W związku z tak zarysowanym przedmiotem ochrony, penalizowanie zachowania polegającego na czynnej napaści jest uzasadnione****. Zwłaszcza przyjmując ugruntowane rozumienie tego pojęcia w judykaturze i doktrynie.* ***Czynna napaść zdaniem doktryny to bowiem „każde działanie podjęte w celu wyrządzenia krzywdy fizycznej, chociażby ten cel nie został osiągnięty, a <u>charakteryzujące się pewnym stopniem gwałtowności</u>****”. (...), „atak, zwykle niespodziewany, podstępny, przybierający gwałtowną postać, nakierowany przynajmniej na naruszenie nietykalności cielesnej i wyrządzenie krzywdy fizycznej, dolegliwości fizycznej w postaci dotkliwego bólu” (...), „czyn sprawcy zmierzający do naruszenia nietykalności cielesnej i wyrządzenia dolegliwości fizycznej, wykraczający już poza pewien stopień zaawansowania zachowania zewnętrznego” (...).*

Lp.	Przepis	Treść uwagi	Podmiot zgłaszający uwagę	Stanowisko MS
		bezpośrednie niebezpieczeństwo utraty życia albo ciężkiego uszczerbku na zdrowiu pokrzywdzonego i tak stanowi typ kwalifikowany przestępstwa z art. 222 § 1 k.k. określony w przepisie art. 222 § la k.k.		*W analogiczny sposób znamię to rozumie judykatura, wskazując, że czynna napaść to „**każde działanie zmierzające bezpośrednio do naruszenia nietykalności cielesnej i wyrządzenia w ten sposób dolegliwości fizycznej. Czynna napaść staje się więc przestępstwem dokonanym w chwili przedsięwzięcia działania zmierzającego bezpośrednio do naruszenia nietykalności cielesnej, które w rzeczywistości nie musi nastąpić**” (wyrok Sądu Apelacyjnego w Lublinie z dnia 5 czerwca 2003 r. II AKa 121/0, Prok. i Pr. 2004 nr 6, poz. 18), „wszelkie działanie podjęte w celu wyrządzenia krzywdy fizycznej, choćby ten cel nie został przez sprawcę osiągnięty (**np. sprawca mierzył karabinem, ale nie trafił**). **Nie jest to również równoznaczne z użyciem przemocy**. Przemoc ma bowiem cechy przymusu i zawsze zmierza do tego, aby zmusić kogoś do działania lub zaniechania. Natomiast czynna napaść nie musi zmierzać ani do wymuszenia czynności urzędowej, ani do przeszkodzenia wykonania takiej czynności” (wyrok SA w Lublinie z dnia 29 maja 2001 r., II AKA 101/01, KZS 2002, z. 4, poz. 43), czy też „wszelkie działania podjęte w celu wyrządzenia krzywdy fizycznej, choćby cel ten nie został zrealizowany” (wyrok Sądu Apelacyjnego w Białymstoku z dnia 17 lutego 2000 r. II AKA 14/00, OSA 2000/11-12/79).* ***Gdy chodzi o relację desygnatów znamion „czynnej napaści” i „naruszenia nietykalności cielesnej” wskazuje się natomiast na stosunek krzyżowania** (...). Akcentuje się, że zakres pojęcia czynnej napaści **jest szerszy w pewnym aspekcie niż zakres pojęcia naruszenia nietykalności cielesnej. Czynna napaść obejmuje, zatem wszelkie działania podjęte w celu wyrządzenia krzywdy fizycznej, choćby cel ten nie został osiągnięty. Samo dopuszczenie się czynnej napaści, chociażby jeszcze w stadium usiłowania naruszenia nietykalności, wypełnia już znamiona dokonanego przestępstwa napaści, gdyż chodzi o gwałtowny***

Lp.	Przepis	Treść uwagi	Podmiot zgłaszający uwagę	Stanowisko MS
				charakter zdarzenia, a nie konkretny jego rezultat *(tak m.in. wyrok Sądu Apelacyjnego w Krakowie z dnia 19 lutego 2003 r., II AKA 15/03, KZS 2003/4/36)"* (wyrok SN z dnia 15 stycznia 2015 r. IV KK 279/14) Mając na uwadze powyższe rozumienie czynnej napaści, którą jest działanie podjęte w celu wyrządzenia krzywdy fizycznej, chociażby ten cel nie został osiągnięty, a charakteryzujące się pewnym stopniem gwałtowności, ograniczanie w art. 223 k.k. czynnej napaści dokonanej przez użycie środka obezwładniającego nie przekonuje. Jak już wyżej wskazano nie należy utożsamiać czynnej napaści z naruszeniem nietykalności cielesnej. Owa gwałtowność zdarzenia, która cechuje czynną napaść w pełni uzasadnia zarówno zakres penalizacji jak i zagrożenie przewidziane w art. 223 § 1 k.k. Regulacja z art. 222 § 1a k.k. przewiduje łagodniejsze zagrożenie. Zakresy art. 223 § 1 k.k. i art. 222 § 1a k.k. krzyżują się. Zbieg tych przepisów powinien być analizowany na płaszczyźnie art. 11 § 2 k.k., tak jak ma to miejsce w obowiązującym obecnie stanie prawnym. Wprowadzenie art. 222 § 1a k.k. zmierzało do podwyższenia zagrożenia za zachowania, które przed nowelizacją kwalifikowano z art. 222 § 1 k.k. w zb. z art. 160 § 1 k.k. w zw. z art. 11 § 2 k.k. W uzasadnieniu do projektu ustawy wprowadzającej do art. 222 k.k. § 1a wskazano, że „Zarówno za czyn z art. 222 § 1 k.k., jak i za czyn z art. 160 § 1 k.k. grozi kara do 3 lat pozbawienia wolności" (druk 1636). Jak dalej wskazano „W ocenie projektodawcy obowiązujące sankcje wymagają zaostrzenia, co zapewnia projektowana regulacja. Projektowany przepis będzie miał bowiem charakter regulacji szczególnej (*lex specialis*) w stosunku do przepisów art. 222 § 1 oraz art. 160 § 1 k.k. i będzie stanowił typ kwalifikowany".

Lp.	Przepis	Treść uwagi	Podmiot zgłaszający uwagę	Stanowisko MS
				W związku z powyższym trudno z faktu wprowadzenia art. art. 222 § 1a k.k. wnioskować o postulowanej przez PK potrzebie zmiany art. 223 k.k. Jak zauważa PK „istnieje również różnica polegająca na tym, że do odpowiedzialności z art. 280 § 2 k.k. wystarcza posłużenie się niebezpiecznym przedmiotem, a niekoniecznie jego użycie, jak stanowi art. 223 § 1 k.k." Owa różnica wskazuje, że ustawodawca w analizowanym zakresie ogranicza odpowiedzialność art. 223 § 1 k.k. do sytuacji gdy sprawca używa środka obezwładniającego. Jak wskazuje się w orzecznictwie „*Przepis art. 223 KK nie zawiera sformułowania o posługiwaniu się przez sprawcę przedmiotem w nim wymienionym, a do znamion czasownikowych wprowadza wyraz używa. Jest to niewątpliwie pojęcie węższe od pierwszego z wymienionych. Dla zaistnienia typu występku czynnej napaści,* ***owo użycie musi charakteryzować się dynamiką, musi być zachowaniem napastliwym, nakierowanym na realizację czynnej napaści na funkcjonariusza pełniącego służbę"*** (wyr. SA w Łodzi z 9.5.2001 r., II Aka 79/01, Prok. i Pr. – wkł. 2002, Nr 9, poz. 21). Tak zakreślony zakres penalizacji nie budzi zastrzeżeń i nie uzasadnia jego zawężenie zgodnie z postulatem PK. Postulowane ograniczenie do środka obezwładniającego podobnie niebezpiecznego jak broń palna lub nóż poza zakresem penalizacji art. 223 k.k. pozostawiłoby środki obezwładniające które są obiektywnie niebezpieczne choć w stopniu mniejszym niż broń palna lub nóż. Mając na uwadze, że przedmiotem ochrony art. 223 k.k. jest niezakłócone wykonywanie obowiązków służbowych przez funkcjonariuszy publicznych) takie ograniczenie nie jest uzasadnione. Wymaganie, aby sprawca używał (a nie tylko posługiwał się) środkiem obezwładniającym, i aby doszło do zdarzenia w

Lp.	Przepis	Treść uwagi	Podmiot zgłaszający uwagę	Stanowisko MS
				postaci czynnej napaści stanowi racjonalne ograniczenie penalizacji z art. 223 k.k. Wprowadzanie dalszych ograniczeń, postulowanych przez PK, nie jest uzasadnione. Fakt, że „obezwładnienie funkcjonariusza publicznego lub osoby do pomocy mu przybranej bez użycia środka obezwładniającego może cechować się znacznym stopniem agresji fizycznej i stwarzać zagrożenie dla życia lub zdrowia pokrzywdzonego" nie uzasadnia postulowanego przez PK ograniczenia. Sytuacja taka występowała od początku obowiązywania art. 223 k.k. lecz nie doprowadziła do interwencji ustawodawcy. Potencjalne zagrożenie dla dobra prawnego jest większe, jeżeli sprawca działa w sposób wskazany w art. 223 k.k. i to przesądza o zakresie penalizacji.
2.	art. 223 § 1 k.k.	W projektowanym art. 223 § 1 k.k. słowo „albo" powinno zostać zastąpione słowem „lub".	**KRP**	**Uwaga częściowo uwzględniona.** Uwaga nie jest precyzyjna. Słowo „albo" użyte zostało dwukrotnie. Autor uwagi nie precyzuje czy w uwadze chodzi o zamianę obu spójników, czy jednego. Projektowany przepis ma charakter złożony, co wymagało wielokrotnego posłużenia się spójnikami. Nadto możliwe zachowania sprawcy oddzielono przecinkami. W uzasadnieniu projektu podkreślono, jak istotne z punktu widzenia wykładni przepisu miało w przeszłości użycie spójnika „albo" przed wyrażeniem „środka obezwładniającego". W związku z powyższym, aby uniknąć wątpliwości interpretacyjnych, w projektowanym art. 223 § 1 k.k. zachowano spójnik „albo" przed wyrażeniem „używając środka obezwładniającego". W ten sposób dano wyraz temu, że nie jest intencją projektodawcy wprowadzanie zmian rzutujących na wykładnię wyrażenia „środek obezwładniający", która obecnie jest przyjmowana w doktrynie i orzecznictwie. Natomiast w zakresie zastąpienia w projektowanym art. 223 § 1 k.k. spójnika „lub" spójnikiem „albo" po wyrażeniu „Kto,

Lp.	Przepis	Treść uwagi	Podmiot zgłaszający uwagę	Stanowisko MS
				działając wspólnie i w porozumieniu z inną osobą", uwaga została uwzględniona. W początkowej części przepisu zachowano dotychczasowy łącznik „lub". Proponowana zmiana spójnika miała charakter stylistyczny. Ponadto uzupełniono uzasadnienie projektu przez wskazanie, że „W tym miejscu należy podkreślić, że nie jest celem niniejszej nowelizacji dokonywanie zmian legislacyjnych wpływających na interpretację znamienia „używania środka obezwładniającego" ani pozostałych znamion występujących obecnie w art. 223 § 1 k.k.".
3.	art. 223 § 1 k.k.	Projektowana zmiana w zakresie dotyczącym ochrony prawnej przysługującej funkcjonariuszom publicznym - choć zasadna - nie poprawia jednak sytuacji personelu lekarskiego narażonego na różnego rodzaju ataki w trakcie lub w związku z udzielaniem świadczeń zdrowotnych. Samorząd lekarski wskazuje, że lekarze korzystają z ochrony prawnej, jaka należy się funkcjonariuszom publicznym, w ograniczonym zakresie wyznaczonym m.in. przez art. 44 ustawy z dnia 5 grudnia 1996 r. o zawodach lekarza i lekarza dentysty Przepis ten stanowi, że poza przypadkami pomocy doraźnej i udzielania świadczeń w przypadku niebezpieczeństwa utraty życia, ciężkiego uszkodzenia ciała lub ciężkiego rozstroju zdrowia, ochrona prawna należna funkcjonariuszowi publicznemu przysługuje tylko lekarzowi, który wykonuje zawód w podmiocie wykonującym działalność leczniczą, który zawarł umowę o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, w związku z	**NRL**	**Uwaga wykracza poza zakres projektowanej ustawy.** W zakresie projektowanej zmiany stanowisko NRL jest aprobujące. Odnośnie do postulatów wprowadzenia „wszystkich rozwiązań prawnych opracowywanych i dyskutowanych w ramach powołanego przez MS Zespołu do spraw systemowych działań mających na celu wzmocnienie bezpieczeństwa osób wykonujących zawód medyczny" należy stwierdzić, że wykraczają one poza ramy projektu.

Lp.	Przepis	Treść uwagi	Podmiot zgłaszający uwagę	Stanowisko MS
		udzielaniem świadczeń zdrowotnych w tym podmiocie. Środowisko lekarskie podkreśla przy tym, że szerszy zakres ochrony został już obecnie przewidziany dla zawodu pielęgniarki i położnej w art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o zawodach pielęgniarki i położnej - przepis ten nie ogranicza ochrony tylko do placówek realizujących umowę o udzielanie świadczeń zdrowotnych finansowanych ze środków publicznych. Przedstawiony projekt ustawy o zmianie ustawy Kodeks karny oraz ustawy - Kodeks wykroczeń zawiera propozycję nowelizacji w obrębie przestępstwa czynnej napaści na funkcjonariusza publicznego określonego w art. 223 § 1 kodeku karnego. **Zmianę tę, polegającą na wskazaniu wśród znamion czynu czynnej napaści na funkcjonariusza publicznego nie tylko użycia broni palnej, noża czy podobnie niebezpiecznego przedmiotu, ale także „działania w inny sposób bezpośrednio zagrażający życiu", należy ocenić jako korzystną z punktu widzenia ochrony przysługującej funkcjonariuszom publicznym.** W związku z przygotowaną propozycja zmiany przepisów kodeksu karnego odnoszących się do funkcjonariuszy publicznych Prezydium Naczelnej Rady Lekarskiej apeluje do Ministra Sprawiedliwości o pilne wdrożenie wszystkich rozwiązań prawnych opracowywanych i dyskutowanych w		

Lp.	Przepis	Treść uwagi	Podmiot zgłaszający uwagę	Stanowisko MS
		ramach powołanego przez Ministra Sprawiedliwości Zespołu do spraw systemowych działań mających na celu wzmocnienie bezpieczeństwa osób wykonujących zawód medyczny. Praca lekarzy i innych osób wykonujących zawody medyczne ratuje życie i chroni zdrowie pacjentów, dlatego tak ważne jest bezpieczeństwo tych osób w trakcie wykonywania zawodu, ono bowiem decyduje, czy ochrona zdrowia pacjenta jest realizowana skutecznie i bez przerwy. Podniesienie standardu ochrony osób wykonujących zawody medyczne jest jednym z kluczowych zadań, jakie samorząd lekarski stawia władzom publicznym. Prezydium Naczelnej Rady Lekarskiej oczekuje ponadto, że ochrona prawna należna funkcjonariuszom publicznym będzie rozszerzona także na osoby wykonujące w lekarskim samorządzie zawodowym funkcje rzeczników odpowiedzialności zawodowej i członków sądów lekarskich. Osoby wykonujące te zadania są narażone na różnego rodzaju ataki związane z wykonywaniem przez te osoby zadań z zakresu orzekania o przewinieniach zawodowych w ochronie zdrowia, dlatego zasadne jest wprowadzenie przepisu przyznającego organom dyscyplinarnym w medycznych samorządach zawodowych ochronę prawną należną funkcjonariuszowi publicznemu.		

Lp.	Przepis	Treść uwagi	Podmiot zgłaszający uwagę	Stanowisko MS
4.	art. 223 § 1 k.k.	Projektowana nowelizacja obejmuje jedynie przestępstwo określone w art. 223 Kodeksu karnego, podczas gdy najczęściej występującymi czynami skierowanymi przeciwko kuratorom sądowym pozostają przestępstwa określone w art. 222 k.k. (naruszenie nietykalności cielesnej funkcjonariusza publicznego), art. 226 k.k. (znieważenie funkcjonariusza publicznego) oraz art. 190 k.k. (groźby karalne). W ocenie Krajowej Rady Kuratorów dalsze prace legislacyjne powinny zmierzać do kompleksowej analizy skuteczności obowiązujących rozwiązań również w odniesieniu do tych typów czynów zabronionych. Mając powyższe na uwadze, **Krajowa Rada Kuratorów pozytywnie opiniuje projekt ustawy,** jednocześnie rekomendując kontynuowanie prac legislacyjnych zmierzających do kompleksowego zwiększenia ochrony prawnokarnej funkcjonariuszy publicznych, także w odniesieniu do pozostałych przestępstw, które najczęściej występują w praktyce wykonywania obowiązków służbowych przez funkcjonariuszy publicznych, w tym kuratorów sądowych.	**KRK**	**Uwaga poza zakresem projektu.** W zakresie projektowanej zmiany stanowisko KRK jest aprobujące. Odnośnie do postulatów „kontynuowania prac legislacyjnych zmierzających do kompleksowego zwiększenia ochrony prawnokarnej funkcjonariuszy publicznych, także w odniesieniu do pozostałych przestępstw, które najczęściej występują w praktyce wykonywania obowiązków służbowych przez funkcjonariuszy publicznych" należy stwierdzić, że wykraczają one poza ramy projektu.
5.	art. 223 § 1 k.k.	Analizując treść przepisu art. 223 § 1 k.k. w nadawanym mu proponowaną nowelą brzmieniu, jak i adekwatnych tu treści uzasadnienia projektu nowelizacji (bez konieczności przytaczania ich partykularnych fragmentów) należy	**KRRP**	**Uwagi niezasadne.** Jak wskazuje autor uwagi „jeśli w obrębie ich wykładni pojawiają się rozbieżności w judykaturze, to sama judykatura powinna je eliminować, dbając o jednolitość i spójność intelektualną orzecznictwa (zob. m.in. ustawowe zadania Sądu Najwyższego wskazane w art. 1 pkt 1) lit. a) ustawy z

Lp.	Przepis	Treść uwagi	Podmiot zgłaszający uwagę	Stanowisko MS
		wskazać, że zmiana w aktualnym zestawie znamion strony przedmiotowej typu czynu zabronionego z art. 223 § 1 k.k. odnoszących się do sposobu działania sprawcy, upodabnia go do zestawu znamion strony przedmiotowej kwalifikowanego typu rozboju (art. 280 § 2 k.k.). Różnicą widoczną tu prima facie pozostaje wykorzystanie przez ustawodawcę pojęcia „używając" w ustawowym opisie czynu zabronionego stypizowanego w art. 223 § 1 k.k. (istniejącego tu tradycyjnie, niezmiennie od uchwalenia Kodeksu karnego w dniu 6 czerwca 1997 r.), podczas gdy w zespole znamion typu czynu zabronionego z art. 280 § 2 k.k. mamy semantycznie szersze od wskazanego wyżej pojęcie „posługuje się". **Dodany w proponowanej noweli zwrot „w inny sposób bezpośrednio zagrażający życiu" rozszerza (taki bowiem jest cel projektodawcy) zakres karnoprawnej ochrony funkcjonariusza publicznego** (należy podkreślić, że każdego w związku z definicją legalną tego pojęcia ujętą w art. 115 § 13 k.k., a nie wybranych ich kategorii), a w konsekwencji również - dotychczasowe pole kryminalizacji zachowań ludzkich w świetle powyższego przepisu części szczególnej Kodeksu karnego Jeśli bowiem istnieje zróżnicowana praktyka stosowania tego przepisu i w związku z tym nie w każdym przypadku obejmuje ona w działalności organów ścigania, prokuratury i sądów karnych kwalifikowanie na podstawie art.		dnia 20 lipca 2017 r. o Sądzie Najwyższym), a nie ustawodawca poprzez dodawanie nowych znamion". MS nie przesądza, który kierunek wykładni odnoszący się do „używania samochodu" przez sprawcę czynnej napaści jest trafny. Ponieważ jednak zagadnienie to nie zostało jednoznacznie rozstrzygnięte w orzecznictwie MS uznało za zasadną dokonanie interwencji legislacyjnej i wbrew stanowisku autora uwagi takie postąpienie nie może być uznane za wadliwe. Jak zauważa SN „*zmiana przepisu (nowelizacja) może mieć charakter zmiany prawotwórczej lub nieprawotwórczej, przy czym zmiana* ***nieprawotwórcza ma charakter doprecyzowujący, wyjaśniający, porządkujący*** *(T. Grzybowski, Wpływ zmian prawa na jego wykładnię, Warszawa 2013, s. 165). O ile więc generalnie przyjmuje się domniemanie prawotwórczego charakteru zmian tekstu prawnego, o tyle dostrzega się, że choć zmiany przepisu mają walor nowości normatywnej, to domniemanie prawotwórczego charakteru zmian nie może być uznawane za aksjomat, albowiem zmiana taka może jednak stanowić potwierdzenie dotychczasowych ustaleń interpretacyjnych (por. P. Konca, Prawo…, s. 233 i wskazane tam inne wypowiedzi piśmiennictwa).*" (wyrok SN z dnia 18 lutego 2026 r., I KK 443/25) Projektowana zmiana (w zakresie odnoszącym się do używania samochodu) nie powinna być zatem kwestionowana. W ocenie MS proponowana regulacja nie narusza zasady proporcjonalności. Jak wskazuje TK na ustawodawcy ciąży obowiązek realizacji celów państwa wskazanych w art. 5 Konstytucji, do których należy zapewnienie bezpieczeństwa obywateli, obejmującego też ochronę przed zamachami na godność, wolność i własność

Lp.	Przepis	Treść uwagi	Podmiot zgłaszający uwagę	Stanowisko MS
		223 § 1 k.k. pewnych form zachowań mogących być przez niektórych interpretowane jako niebezpieczne dla życia funkcjonariuszy publicznych (jak np. potrącenie go pojazdem mechanicznym czy choćby nawet jazda z większą prędkością w kierunku funkcjonariusza publicznego, która wszak nie kończy się potrąceniem go, ale zmusza funkcjonariusza do dynamicznego zejścia z toru jazdy uciekającego kierowcy pojazdu mechanicznego), **to w istocie taki sens tej nowelizacji wybija się tu na plan pierwszy. Wskazany zwrot nie doprecyzowuje li tylko znamion strony przedmiotowej zachowania zabronionego, polegającego w swej zasadniczej charakterystyce na dopuszczeniu się czynnej napaści na funkcjonariusza publicznego lub osobę do pomocy mu przybraną podczas lub w związku z pełnieniem obowiązków służbowych, lecz w rzeczywistości rozwija ich katalog, umożliwiając włączenie weń szereg nowych desygnatów spoza dotychczas występujących w orzecznictwie sądowym, narosłym na kanwie wykładni art. 223 § 1 k.k., w tym tych „spornych" czy „dyskusyjnych".** Aktualnie występujące w treści art. 223 § 1 k.k. znamiona sposobu zachowania się sprawcy, tj. działanie wspólnie i w porozumieniu z inną osobą lub używanie broni palnej, noża lub innego podobnie niebezpiecznego przedmiotu albo środka obezwładniającego omówione są		obywateli (zob. wyrok pełnego składu z 30 października 2006 r., sygn. P 10/06, OTK ZU nr 9/A/2006, poz. 128). W wyroku TK z dnia 5 kwietnia 2011 r. P 6/10 TK wskazał, że „*Z zasady demokratycznego państwa prawa, którego ustrój oparty jest na zasadzie podziału władzy, wynika, że stanowienie prawa należy do władzy ustawodawczej. Ustawodawcy przydana została przy tym swoboda w kształtowaniu obowiązującego prawa. Jej granice wyznaczają normy konstytucyjne. W swoim dotychczasowym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny przyjmował, że ustawodawca uprawniony jest do stanowienia prawa odpowiadającego m.in. założonym celom politycznym, a więc także celom kryminalnopolitycznym (por. orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 9 stycznia 1996 r., sygn. K 18/95, OTK ZU nr 1/1996, poz. 1; wyrok z 9 października 2001 r., sygn. SK 8/00, OTK ZU nr 7/2001, poz. 211).* ***Dobór właściwych środków zapobiegania i zwalczania przestępczości jest – w zasadzie – sprawą ustawodawcy****; on jest bowiem w pierwszym rzędzie odpowiedzialny za realizację wskazanych w art. 5 Konstytucji celów państwa, do których należy także zapewnienie bezpieczeństwa obywateli (wyrok z 30 października 2006 r., sygn. P 10/06, OTK ZU nr 9/A/2006, poz. 128)".* W ocenie MS projektowane zmiany nie naruszają wartości konstytucyjnych i mają podstawę w ciążącym na ustawodawcy obowiązku zapewnienia bezpieczeństwa obywateli. Projektowana zmiana art. 223 § 1 k.k. polega na poszerzeniu katalogu wyliczonych taksatywnie w tym przepisie sposobów działania o znamię ujęte jako „działanie w inny sposób bezpośrednio zagrażający życiu". Nie jest to znamię obce Kodeksowi karnemu. Występuje również w art. 280 § 2 k.k. Krytyka tego znamienia jako „ocennego" nie przekonuje.

Lp.	Przepis	Treść uwagi	Podmiot zgłaszający uwagę	Stanowisko MS
		szeroko w piśmiennictwie naukowym (w tym typu komentarzowego) i **jeśli w obrębie ich wykładni pojawiają się rozbieżności w judykaturze, to sama judykatura powinna je eliminować, dbając o jednolitość i spójność intelektualną orzecznictwa** (zob. m.in. ustawowe zadania Sądu Najwyższego wskazane w art. 1 pkt 1) lit. a) ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. o Sądzie Najwyższym), **a nie ustawodawca poprzez dodawanie nowych znamion pozwalających na szerokie rozstawianie granic kryminalizacji zachowań człowieka**, co przełoży się na stymulowanie dalszych perturbacji związanych z wykorzystywaniem danego przepisu w praktyce. Oznacza to, że **nowe brzmienie art. 223 § 1 k.k., poprzez dodawany tam zwrot ocenny (który można interpretować różnorako mając za punkt odniesienia kazuistykę zdarzeń z udziałem funkcjonariuszy publicznych postrzeganych jako konfliktowe i przez to społecznie szkodliwe), stanie się wręcz kontrowersyjne z punktu widzenia ważnej w demokratycznym państwie widzenia zasady określoności prawa karnego**, tj. zasady nullum crimen sine lege certa. **Argument, że analogiczny zwrot występuje już na gruncie innego przepisu, w deskrypcji innego zachowania zabronionego (tj. kwalifikowanej postaci rozboju z art. 280 § 2 k.k.), nie usprawiedliwia jednak tego, że wprowadzane do unormowań prawa**		Jak wskazuje TK „*najdalej idące* ***wymagania określoności, stawiane ustawodawcy w postanowieniach Konstytucji, nie wykluczają całkowicie możliwości użycia w przepisach prawnych zwrotów czy wyrażeń językowych niedookreślonych lub ocennych*** *(zob. spośród wielu zob. wyrok z 14 lutego 2012 r., sygn. P 20/10, OTK ZU nr 2/A/2012, poz. 15). Stanowisko to odnieść należy również do dziedziny prawa karnego. Trybunał zwracał już uwagę w swoim orzecznictwie, że konstytucyjny standard określoności przepisów prawnych w zakresie normowania art. 42 ust. 1 Konstytucji nie wyklucza posługiwania się w obrębie prawa karnego pewnym marginesem swobody regulacyjnej państwa. Dlatego też „standard ten w zakresie regulacji penalnej, jakkolwiek stawiający wyższe wymagania ustawodawcy, nie wymaga jasności czy komunikatywności wyrażenia zakazu lub nakazu prawnego w stopniu absolutnym. (...)* ***Zasada określoności ustawy karnej nie wyklucza bowiem posługiwania się przez ustawodawcę zwrotami niedookreślonymi lub ocennymi, jeśli ich desygnaty można ustalić”*** *(wyrok z 12 września 2005 r., sygn. SK 13/05, OTK ZU nr 8/A/2005, poz. 91). Innymi słowy, konstytucyjna zasada określoności przepisów karnych „nie oznacza (...), kierowanego do ustawodawcy, nakazu rezygnowania z posługiwania się wyspecjalizowanym językiem prawniczym ani zakazu korzystania - w rozsądnych granicach - z instytucji zwrotów niedookreślonych lub przepisów odsyłających, lecz jedynie wymusza konieczność opisania znamion zachowania zabronionego pod groźbą kary.* ***Nakaz określoności regulacji represyjnej nie jest tożsamy ze spełnieniem warunku wyczerpującego, np. wariantowego lub kazuistycznego, wyznaczenia zachowań przez prawo zakazanych.*** *Celem tego nakazu, skierowanego do ustawodawcy, jest zapewnienie adresatowi normy prawnej możliwości zorientowania się na podstawie samego tylko przepisu ustawowego co do*

Lp.	Przepis	Treść uwagi	Podmiot zgłaszający uwagę	Stanowisko MS
		karnego zmiany w duchu uznawanym przez naukę za zjawiska niepożądane w prawie karnym demokratycznego państwa prawa mają rację bytu i nie należy ich krytykować, jeśli ich generalny cel jest słuszny (**wcześniejsze przypadki niewłaściwej praktyki procesu legislacyjnego w odniesieniu do przepisów karnoprawnych nie powinny być ani swoistym wzorem, ani wytłumaczeniem dla ustawodawcy, gdy chodzi o przyszłe jego poczynania w sferze kreacji nowych czy modyfikowania istniejących już regulacji karnoprawnych**). Niewątpliwie słusznym celem jest ochrona funkcjonariuszy publicznych przed atakami na nich podczas lub w związku z pełnieniem przez nich obowiązków służbowych. W okresie obowiązywania Kodeksu karnego uchwalonego w dniu 6 czerwca 1997 r. podejmowano dość liczne inicjatywy legislacyjne zmierzające do zwiększenia zakresu ochrony karnoprawnej funkcjonariuszy publicznych i wiele z nich stało się obowiązującym prawem. **Oczywiste jest, że ochrona funkcjonariuszy publicznych (ich godności, dobrego imienia, nietykalności cielesnej, bezpieczeństwa osobistego, prywatności, życia czy zdrowia) jest konieczna w demokratycznym państwie prawa, ale zasięg i rozmiary tej ochrony w takim państwie powinny następować toutes proportions gradées, tj. pozostawać w**		*zasadniczej treści ustanowionego zakazu" (wyrok o sygn. SK 35/12). Standard, który wynika z art. 42 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji, polega na tym, „by w oparciu o obowiązujące przepisy, poglądy doktryny i orzecznictwo, można było w sposób jednoznaczny i pewny ustalić treść znamion typu czynu zabronionego" (ibidem).(...)* *Posłużenie się zwrotami i wyrażeniami niedookreślonymi oraz klauzulami generalnymi wynika nieraz z konieczności uwzględnienia podczas kształtowania norm prawnych (abstrakcyjnych i generalnych) różnorodności okoliczności faktycznych, które obejmuje hipoteza normy. Taka technika legislacyjna pozwala uniknąć nadmiernej kazuistyki, która w skrajnej postaci prowadzi do przekreślenia abstrakcyjnego charakteru norm prawnych. Trybunał wskazywał już w swoim orzecznictwie, że „**nieostrość czy niedookreśloność pojęć prawnych sprzyja uelastycznieniu porządku prawnego i uczynieniu go wrażliwym na zachodzące w rzeczywistości stany faktyczne, a przez to przyczyniać się powinna do pełniejszego wyrażenia w trakcie stosowania prawa wartości, które wynikają z zasady państwa prawnego (…). Można nawet sformułować tezę, że nadmierna kazuistyka w konkretnych sytuacjach prowadzić może do deformacji idei państwa prawnego**" (wyrok o sygn. P 20/10). Z tego względu „wymaganie nadmiernej regulacji i osobnego definiowania pojęć, zwłaszcza kiedy mają one ugruntowane znaczenie w języku polskim, nie ma nic wspólnego z gwarancyjnym wymogiem określoności przepisów, a wręcz stanowi zaprzeczenie tej zasady" (wyrok z 12 kwietnia 2011 r., sygn. SK 62/08, OTK ZU nr 3/A/2011, poz. 22)"* (wyrok TK z dnia 9 czerwca 2015 r. SK 47/13). Uwzględniając powyższe nie sposób uznać projektowanej zmiany za naruszającą zasadę nullum crimen sine lege certa.

Lp.	Przepis	Treść uwagi	Podmiot zgłaszający uwagę	Stanowisko MS
		harmonii z zasadą proporcjonalności. Istotą działalności wielu kategorii funkcjonariuszy publicznych jest reprezentowanie państwa w różnych sytuacjach konfliktowych z ludźmi, generujących silne emocje, czy po prostu stawianie czoła skonkretyzowanym zagrożeniom. Prawdopodobieństwo ryzyk (niebezpieczeństw), jakie mogą dotyczyć licznych funkcjonariuszy publicznych, jawi się jako uzasadnienie posiadania przez nich silniejszej ochrony prawnej (w tym karnoprawnej) w związku czy podczas pełnienia przez nich obowiązków służbowych niż to jest w przypadku tzw. zwykłego człowieka, tj. nieposiadającego statusu funkcjonariusza publicznego, stającego w obliczu analogicznych ryzyk (niebezpieczeństw) - chyba że taki człowiek „wejdzie w rolę" upodabniającą go do funkcjonariusza publicznego (jako „osoba przybrana funkcjonariuszowi publicznemu do pomocy" w świetle art. 223 k.k. czy jako „bohater", o którym mowa w art. 217a k.k.). Należy tu jednak podkreślić, że **prawo karne nie przestaje pełnić swej funkcji sprawiedliwościowej, gwarancyjnej, ochronnej, prewencyjnej czy kompensacyjnej, jeśli przy obowiązującym w danym czasie poziomie karnoprawnej ochrony funkcjonariusza publicznego dojdzie do określonego zamachu na niego ze strony jakiegoś sprawcy. Zamach taki rodzi naturalną**		Sugestie, że proponowana ochrona funkcjonariusza publicznego jest nadmiarowa i może osłabić respekt do obowiązującego prawa nie są przekonujące. Projektodawcą nie kieruje, wbrew sugestii autora uwagi, „naiwna wiara w omnipotencję czy zbawczą moc instrumentów prawa karnego", ale potrzeba realizacji celu Państwa o który mowa w art. 5 Konstytucji RP (zapewnienie bezpieczeństwa obywateli). Traktowanie projektowanej zmiany art. 223 k.k. jako „populizmu penalnego" nie ma uzasadnienia w treści projektowanej zmiany, która bynajmniej nie zaostrza sankcji. Sugestia, że „niska skuteczność praktycznego wykorzystania surowych przepisów karnoprawnych" może mieć demoralizujący wpływ na ludzi oparta jest na wadliwym założeniu. Nie ma bowiem powodów, aby przyjmować, że projektowana zmiana nie będzie w praktyce wykorzystywana. Sugestia, że projektowana zmiana może stanowić „rezultat postępującej demoralizacji władzy państwowej" wydaje się wynikać z niezrozumienia intencji projektowanej zmiany. Natomiast w odniesieniu do potencjalnych problemów interpretacyjnych należy przypomnieć, że stosowanie przepisów należy do sądów i to one są w pierwszej kolejności powołane do ich wykładni również w kontekście zbiegu o którym mowa w art. 11 § 1 k.k.

Lp.	Przepis	Treść uwagi	Podmiot zgłaszający uwagę	Stanowisko MS
		konieczność reakcji prawnej, w tym karnoprawnej, ale nie jest uprawnione przyjmowanie (a wręcz jest to naiwna wiara w omnipotencję czy zbawczą moc instrumentów prawa karnego), że skoro istnieje jakaś ochrona funkcjonariuszy publicznych w świetle prawa karnego (w odniesieniu do ich newralgicznych dóbr prawnie chronionych - o wyższym poziomie niż ochrona analogicznych dóbr innych ludzi) i że mimo niej ataki na funkcjonariuszy publicznych wciąż się powtarzają - to odpowiednim tu „lekiem na całe zło" (społeczne) powinno być wzmacnianie tej ochrony, poprzez rozszerzanie pól kryminalizacji ludzkich zachowań czy wzrost surowości form reakcji karnoprawnej wobec sprawców potępianych i społecznie szkodliwych zachowań. **Takie podejście jest przejawem populizmu penalnego** i tak naprawdę ma niewiele wspólnego z racjonalnym postępowaniem podmiotów prawotwórczych w demokratycznym państwie prawa, w którym w mocy pozostaje i jest dowodowo sprawdzalne twierdzenie o nieefektywności - w dłuższej perspektywie czasu - polityki zwiększania represyjności czy surowości instrumentów prawnokarnych, przy jednoczesnym braku realizacji odpowiednich polityk społecznych (np. odpowiedniej edukacji, oświaty, wychowywania ludzi w niedysfunkcyjnych strukturach społecznych etc.) oraz przy braku zapewnienia		

Lp.	Przepis	Treść uwagi	Podmiot zgłaszający uwagę	Stanowisko MS
		nieuchronności reakcji karnoprawnej. **Surowe przepisy prawa karnego, których egzekwowanie nie jest nieuchronne, mogą w społeczeństwie wywołać tzw. efekt mrożący jedynie „na chwilę", po czym człowiek tę surowość „oswaja" i mając przekonanie, że surowa reakcja występuje raczej „na papierze", przestaje się jej lękać i nie jest przez nią paraliżowany w sytuacjach, w których potencjalnie przepisy te mogłyby mieć swoje zastosowanie.** Oczywiście współdecydują tu także inne czynniki (np. negatywne emocje o sile ograniczającej kontrolującą funkcję intelektu w kontekście podejmowanych zachowań). **Jednak pewną kryminologiczną czy politycznokryminalną prawdą jest, że brak czy niska skuteczność praktycznego wykorzystania surowych przepisów karnoprawnych, przy jednoczesnym braku innych „hamulcowych" - w istocie bardziej demoralizują człowieka niż oddziałują na niego prewencyjnie, ośmielając go nawet** - co ma już charakter skrajności - do konkretnych, podejmowanych z premedytacją naruszeń prawa. Inną kwestią, o której można tu wspomnieć niejako „przy okazji", jest to, że **sukcesywne zwiększanie represyjności prawa karnego w kontekście ochrony funkcjonariuszy publicznych można odczytywać jako rezultat postępującej demoralizacji władzy państwowej**, która na określone		

Lp.	Przepis	Treść uwagi	Podmiot zgłaszający uwagę	Stanowisko MS
		problemy społeczne, w tym na określonego rodzaju przestępczość, reaguje nieproporcjonalnie. I mając często możliwości - środki i mechanizmy - rozwiązywania takich problemów innymi środkami (prawnymi czy pozaprawnymi, ale nie tak intensywnymi w oddziaływaniu na jednostki i społeczeństwo, jak środki prawa karnego), sięga w pierwszej kolejności po instrumentarium prawa represyjnego (i nie zawsze już istniejącego, ale nowo tworzonego w związku z doraźną potrzebą). W tej sytuacji trudno uciec od pewnych spostrzeżeń natury historycznej (także, mając tu za przykład choćby obserwacje faktów z sekwencji zdarzeń, jakie występowały we wcale nieodległej historii Polski), że **takie działania charakteryzowały zwykle państwa autorytarne czy dryfujące ku autorytarnej formie rządów, a nie stabilne liberalne państwa demokratyczne, których fundamentem są wolności i prawa człowieka**, a także ich urzeczywistnianie w warunkach jedynie koniecznej i z założenia minimalnej ingerencji państwa w różne sfery życia, w których władza nie przedkłada interesów własnych nad interesami rządzonych, stąd też ochrona tych pierwszych nie cechuje się nadmierną dysproporcjonalnością w stosunku do ochrony tych drugich. Wracając na grunt rozważań bezpośrednio związanych z przedmiotem niniejszej opinii można zauważyć, że zbędność nowelizacyjnego		

Lp.	Przepis	Treść uwagi	Podmiot zgłaszający uwagę	Stanowisko MS
		uzupełnienia zespołu ustawowych znamion czynu zabronionego z art. 223 § 1 k.k. wynika również stąd, że sytuacje działania „w sposób bezpośrednio zagrażający życiu" przy realizowaniu znamienia „czynnej napaści" mogą być ocenione także przez pryzmat innych przepisów kodeksu karnego, które mogłyby również być uwzględniane w kwalifikacjach karnoprawnych w konstrukcji rzeczywistego (właściwego) zbiegu przepisów (ewentualnie mogłyby być eliminowane z kwalifikacji prawnych wobec stwierdzenia, że w danym przypadku zachodzi pozorny, a zatem niewłaściwy zbieg przepisów ustawy). Na przykład określona czynna napaść na funkcjonariusza publicznego generująca rzeczywiste zagrożenie dla jego życia, mając na uwadze stosunek psychiczny sprawcy do jego czynu i jego motywację, mogłaby być oceniona jednocześnie jako usiłowanie zabójstwa przez pryzmat stosownych rozwiązań ujętych w art. 148 k.k. czy jako narażenie człowieka na bezpośrednie niebezpieczeństwo utraty życia z art. 160 k.k. (sposób działania sprawcy czy rodzaj środka, jakiego sprawca użył, są tu obojętne z punktu widzenia realizacji znamion czynu zabronionego - może to być nawet rozpędzone auto - a znaczenie ma to, czy dane zachowanie sprawcy, mając na względzie stronę subiektywną, miało potencjał odpowiadający „przekazom energetycznym" wyrażanym poprzez znamiona czynnościowe strony		

Lp.	Przepis	Treść uwagi	Podmiot zgłaszający uwagę	Stanowisko MS
		przedmiotowej opisanych w odpowiednich przepisach tych artykułów typów zachowań). **Wprowadzenie proponowanego przez projektodawcę zwrotu „lub działając w inny sposób bezpośrednio zagrażający życiu" do dotychczasowego zespołu znamion czynu opisanego w art. 223 § 1 k.k. mogłoby wygenerować pewne trudności interpretacyjne w kontekście określonych sytuacji faktycznych, skutkujące przyjmowaniem nieprecyzyjnych czy wręcz błędnych kwalifikacji prawnych zaistniałych przestępstw,** czy nawet merytorycznie niezasadną politykę prowadzenia postępowań karnych w tego typu sprawach. Można zatem domniemywać, że **nowelizacja w proponowanym kształcie skomplikowałaby, przynajmniej w niektórych aspektach, praktykę stosowania tego przepisu prawnego** i to - jak się wydaje - w stopniu poważniejszym, niż praktyka ta wygląda przy jego aktualnym brzmieniu.		
6.	art. 223 § 1 k.k.	1. Zastosowanie w art. 223 § 1 k.k. w brzmieniu „ [..] broni palnej, noża, innego podobnie niebezpiecznego przedmiotu[...]" niesie za sobą ryzyko problemów interpretacyjnych z uwagi na brak definicji ustawowej „podobnie niebezpiecznego przedmiotu". W dotychczasowym brzmieniu przepisu utrwaliła się już linia orzecznicza, co do tego rodzaju przedmiotów, których cechy powinny być	**PR we Wrocławiu**	**Uwagi niezasadne.** Odnośnie do „ryzyka problemów interpretacyjnych z uwagi na brak definicji ustawowej „podobnie niebezpiecznego przedmiotu"" uwaga nie jest zasadna. Projekt nie wprowadza tego pojęcia do przepisu. Występuje ono w obecnym brzmieniu art. 223 k.k. Orzecznictwo SN i sądów powszechnych pozwala na indywidualną ocenę poszczególnych przedmiotów pod kątem wyczerpywania tego znamienia.

Lp.	Przepis	Treść uwagi	Podmiot zgłaszający uwagę	Stanowisko MS
		podobnie niebezpieczne jak broni palnej czy noża. 2. Sformułowanie o posługiwaniu się „bronią palną, nożem lub innym podobnie niebezpiecznym przedmiotem" występuje również w znamionach innych przestępstw np. z art. 159 k.k., z art. 197 par. 3 pkt 4 k.k., z art. 280 par. 2 k.k., art. 345 par. 3 k.k. Zmiana wprowadzona wyłącznie w treści art. 223 k.k. poprzez zastąpienie spójnika „lub" znakiem interpunkcyjnym „przecinek" oznaczać będzie, że „inny podobnie niebezpieczny przedmiot" w nowym, projektowanym brzmieniu przepisu art. 223 k.k. nie jest tym samym niebezpiecznym przedmiotem, o którym mowa w przywołanych wyżej przepisach, co spowoduje konieczność dokonania pogłębionej interpretacji, a w ślad za tym nieuchronnie pojawią się rozbieżności w orzecznictwie.		Zmiana polegająca na zastąpieniu spójnika „lub" znakiem interpunkcyjnym „przecinek" ma jedynie charakter stylistyczny i nie wpływa na wykładnię pojęcia „inny podobnie niebezpieczny przedmiot". Nadawanie tej zmianie znaczenia legislacyjnego jest nieuprawnione.
7.	art. 223 § 1 k.k.	Pierwsza ze wskazanych zmian polega na poszerzeniu wyliczonych taksatywnie w art. 223 § 1 k.k. sposobów czynnej napaści na funkcjonariusza publicznego lub osobę do pomocy mu przybraną podczas lub w związku z pełnieniem obowiązków służbowych. *De lege lata* art. 223 § 1 k.k. stanowi, że kto, działając wspólnie i w porozumieniu z inną osobą lub używając broni palnej, noża lub innego podobnie niebezpiecznego przedmiotu albo środka obezwładniającego, dopuszcza się czynnej napaści na funkcjonariusza publicznego lub	**KKPK**	**Uwaga nieuwzględniona.** MS co zasady podziela stanowisko zaprezentowane w uwadze. Niemniej powierzenie SN czuwania nad jednolitością orzecznictwa nie wyklucza ingerencji ustawodawcy. Jak zauważa SN „*zmiana przepisu (nowelizacja) może mieć charakter zmiany prawotwórczej lub nieprawotwórczej, przy czym zmiana* ***nieprawotwórcza ma charakter doprecyzowujący, wyjaśniający, porządkujący*** *(T. Grzybowski, Wpływ zmian prawa na jego wykładnię, Warszawa 2013, s. 165). O ile więc generalnie przyjmuje się domniemanie prawotwórczego charakteru zmian tekstu prawnego, o tyle dostrzega się, że choć zmiany przepisu mają*

Lp.	Przepis	Treść uwagi	Podmiot zgłaszający uwagę	Stanowisko MS
		osobę do pomocy mu przybraną podczas lub w związku z pełnieniem obowiązków służbowych, podlega karze pozbawienia wolności od roku do lat 10. W projekcie proponuje się uzupełnienie tego przepisu o znamię „działanie w inny sposób bezpośrednio zagrażający życiu", gdyż – jak wskazuje się w uzasadnieniu projektu – od ponad dwudziestu lat orzecznictwo Sądu Najwyższego w zakresie kwalifikowania samochodu jako „innego podobnie niebezpiecznego przedmiotu" na gruncie art. 223 § 1 k.k. nie wypracowało jednolitego stanowiska. Zgodzić się należy z Projektodawcą, że w orzecznictwie Sądu Najwyższego (dalej: SN) istnieją dwa stanowiska co do możliwości uznania samochodu za „inny podobnie niebezpieczny przedmiot" w rozumieniu art. 223 § 1 k.k. Z jednej strony SN wskazuje, że: „sprawca, który dokonując czynnej napaści na funkcjonariusza publicznego, używa samochodu w sposób stanowiący poważne zagrożenie dla jego życia lub zdrowia, nie wypełnia swoim działaniem znamion przestępstwa opisanego w art. 223 k.k. Należy przypomnieć, że w miejsce występującego w k.k. z 1969 r. sformułowania «inne niebezpieczne narzędzie» ustawodawca wprowadził w obecnie obowiązującym kodeksie określenie «inny podobnie niebezpieczny przedmiot», dla którego punktem odniesienia jest wyłącznie broń palna oraz nóż. Jak trafnie		*walor nowości normatywnej, to domniemanie prawotwórczego charakteru zmian nie może być uznawane za aksjomat, albowiem zmiana taka może jednak stanowić potwierdzenie dotychczasowych ustaleń interpretacyjnych (por. P. Konca, Prawo…, s. 233 i wskazane tam inne wypowiedzi piśmiennictwa).*" (wyrok SN z dnia 18 lutego 2026 r., I KK 443/25) MS stoi na stanowisku, że skoro utrzymująca się od lat na poziomie SN rozbieżność w orzecznictwie, która przekłada się na rozbieżne stanowiska sądów powszechnych nie została dotychczas rozstrzygnięta to celowe jest dokonanie proponowanej nowelizacji. Uchwały SN nie wiążą sądów powszechnych (poza uchwałami w stanowiącymi odpowiedź na pytania prawne w konkretnej sprawie – art. 444 § 3 k.p.k.). Nie ma zatem gwarancji, że uchwała taka zapobiegłaby występowaniu rozbieżności w orzecznictwie, choć niewątpliwie mogłaby się przyczynić do zmniejszenia skali tych rozbieżności.

Lp.	Przepis	Treść uwagi	Podmiot zgłaszający uwagę	Stanowisko MS
		podniesiono w postanowieniu Sądu Najwyższego z dnia 11 marca 2003 r. (sygn. akt V KK 148/02, OSNwSK 2003, nr 1, poz. 558), zmiana ta miała na celu zawężenie kręgu desygnatów tego pojęcia. Za niebezpieczny przedmiot można uznać tylko taki, który ze względu na swój kształt, wymiary, masę, tnącą powierzchnię lub inne naturalne właściwości, zwyczajnie użyty zagraża bezpośrednim niebezpieczeństwem spowodowania śmierci lub ciężkiego uszkodzenia ciała”[1]. Podobne stanowisko zostało wyrażone w postanowieniu SN z dnia 11 marca 2003 r., V KK 148/02[2] oraz wyroku Sądu Apelacyjnego w Katowicach z dnia 4 listopada 1999 r., II AKa 289/99[3] i wyroku Sądu Apelacyjnego w Krakowie z dnia 17 lipca 2003 r., II AKa 161/03[4]. Wykładnię akceptującą na gruncie art. 223 § 1 k.k. użycie samochodu jako „innego podobnie niebezpiecznego przedmiotu” zaprezentowano w postanowieniu SN z dnia 25 lutego 2021 r., V KK 108/20[5], w którym wskazano, że: „przy dokonywaniu oceny «niebezpieczności» przedmiotu z punktu widzenia kwalifikacji prawnej z art. 223 k.k. (także art. 280 § 2 k.k.), istotne znaczenie będą miały takie cechy (właściwości)		

[1] Wyrok SN z dnia 14 stycznia 2026 r., IV KK 334/25, LEX nr 4006804.

[2] LEX nr 1143690.

[3] OSA 2000, Nr 9, poz. 63.

[4] KZS 2003, z. 9, poz. 20.

[5] LEX nr 3150258.

Lp.	Przepis	Treść uwagi	Podmiot zgłaszający uwagę	Stanowisko MS
		przedmiotu, które sprawią, że wykorzystanie zwykłych funkcji lub działania przedmiotu przeciwko człowiekowi spowoduje powstanie realnego zagrożenia o równowartości odpowiadającej użyciu broni palnej lub noża. O tym, czy na tle konkretnej sprawy samochód może być uznany za takowy przedmiot decyduje sposób zachowania oskarżonego i sposób wykorzystania samochodu. Sposób postępowania oskarżonego, kierowanie rozpędzonego pojazdu wprost na funkcjonariuszkę Policji i konieczność ustąpienia jej z drogi (odskoczenia na bok) w celu uniknięcia najechania przez oskarżonego, wskazuje na prawidłowość przyjętej kwalifikacji z art. 223 § 1 k.k.". Zbliżony pogląd został także wyrażony w postanowieniu SN z dnia 29 maja 2003 r., I KZP 13/03[6] oraz w wyroku SN z dnia 11 stycznia 2012 r., III KK 192/11[7]. **Wskazane rozbieżności powinny zostać usunięte w drodze działalności orzeczniczej Sądu Najwyższego, a nie w drodze zmiany prawa. Zgodnie z art. 1 pkt 1 lit a. ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym[8], Sąd Najwyższy jest organem władzy sądowniczej, powołanym m.in. do zapewnienia zgodności z prawem i jednolitości orzecznictwa sądów**		

[6] OSNKW 2003, Nr 7-8, poz. 69.

[7] OSNKW 2012, nr 4, poz. 39.

[8] Dz. U. 2024 r., poz. 622 t.j. z dnia 24 kwietnia 2024 r.

Lp.	Przepis	Treść uwagi	Podmiot zgłaszający uwagę	Stanowisko MS
		powszechnych i sądów wojskowych przez rozpoznawanie środków odwoławczych oraz podejmowanie uchwał rozstrzygających zagadnienia prawne. Z kolei w art. 83 tejże ustawy wskazuje się, że jeżeli w orzecznictwie sądów powszechnych, sądów wojskowych lub Sądu Najwyższego ujawnią się rozbieżności w wykładni przepisów prawa będących podstawą ich orzekania, Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego lub Prezes Sądu Najwyższego może, w celu zapewnienia jednolitości orzecznictwa, przedstawić wniosek o rozstrzygnięcie zagadnienia prawnego Sądowi Najwyższemu w składzie 7 sędziów lub innym odpowiednim składzie. Z wnioskiem w tym zakresie mogą wystąpić również Prokurator Generalny, Rzecznik Praw Obywatelskich oraz, w zakresie swojej właściwości, Prezes Prokuratorii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej, Rzecznik Praw Dziecka, Rzecznik Praw Pacjenta, Przewodniczący Rady Dialogu Społecznego, Przewodniczący Komisji Nadzoru Finansowego, Rzecznik Finansowy i Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców. **Przedłożona do oceny propozycja legislacyjna zmierza do zastąpienia Sądu Najwyższego jako strażnika jednolitości orzecznictwa sądowego przez działalność legislacyjną. Tym samym stanowi przykład nieuprawnionego wkraczania w**		

Lp.	Przepis	Treść uwagi	Podmiot zgłaszający uwagę	Stanowisko MS
		sferę władzy sądowniczej, gdyż nie czekając na usunięcie wskazanych rozbieżności np. poprzez złożenie wniosku w trybie art. 83 ustawy o Sądzie Najwyższym przez Prokuratora Generalnego, Projektodawca przedkłada określone rozwiązanie prawne.		
8.	art. 223 § 1 k.k.	Na koniec tej części należy wskazać, że *de lege lata*, w razie narażenia na bezpośrednie niebezpieczeństwo utraty życia albo zaistnienia ciężkiego uszczerbku na zdrowiu funkcjonariusza publicznego lub osoby do pomocy mu przybranej podczas lub w związku z pełnieniem obowiązków służbowych, w niektórych sytuacjach możliwe jest wskazanie w kwalifikacji prawnej art. 160 § 1 k.k. poprzez art. 11 § 2 k.k.[9].	**KKPK**	**Uwaga zasadna.** Zasadność uwagi nie podważa jednak celowości dokonania proponowanej nowelizacji. Czyn z art. 160 § 1 k.k. zagrożony jest karą do 3 lat pozbawienia wolności. W przypadku czynnej napaści w praktyce znaleźć może zastosowanie regulacja z art. 222 § 1a k.k. przewidująca zagrożenie karą pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5, co trudno uznać za wystarczające w każdej sytuacji czynnej napaści, gdy sprawca popełnia czyn działając w inny sposób bezpośrednio zagrażający życiu (np. używając samochodu).
9.	art. 264 § 3a-3c k.k.	Propozycja nowelizacyjna zakłada tu dodanie kilku typów kwalifikowanych przestępstw polegających na organizowaniu innym osobom przekraczania granicy Rzeczypospolitej Polskiej wbrew przepisom ustawy, charakteryzujących się dodatkowymi znamionami, takimi jak: działanie przez sprawcę w celu osiągnięcia korzyści majątkowej lub osobistej (projektodawca wprowadza tu zagrożenie	**KRRP**	**Uwagi nieuwzględnione.** W odpowiedzi na uwagi, należy wskazać w pierwszej kolejności, że nie są one stricte merytoryczne, a mają charakter dogmatyczny i technicznolegislacyjny, bez uwagi na funkcję ochronną projektowanych przepisów. W szczególności argument, że określone zachowania mogą być już kwalifikowane na podstawie innych przepisów Kodeksu karnego, nie przesądza o zbędności ustanowienia szczególnych typów kwalifikowanych w art. 264 k.k.

[9] Także w literaturze wskazuje się, że „Skoro do znamion typu czynu opisanego w art. 223 k.k. nie należy stworzenie bezpośredniego niebezpieczeństwa dla życia i zdrowia (jest to przestępstwo abstrakcyjnego narażenia na niebezpieczeństwo), to w przypadku, w którym realizacja znamion typu doprowadzi do powstania takiej sytuacji, wyczerpującej znamiona typu opisanego w art. 160 k.k., dla oddania pełnej zawartości bezprawia konieczne jest dokonanie kumulatywnej kwalifikacji', por. M. Iwański, A. Barczak-Oplustil, (w:) W. Wróbel, A. Zoll (red.), Kodeks karny. Część szczególna. Tom II. Komentarz do art. 212 -277d, Warszawa 2017, s. 170-171.

Lp.	Przepis	Treść uwagi	Podmiot zgłaszający uwagę	Stanowisko MS
		karą pozbawienia wolności wynoszącą od roku do lat 10), narażenie życia lub zdrowia wielu osób (projektodawca proponuje tu zagrożenie karami pozbawienia wolności od lat 2 do 12) czy następstwo w postaci śmierci człowieka występujące w odniesieniu do różnych wcześniejszych typów zachowań zabronionych (w tych przypadkach projektowane zagrożenie to kary pozbawienia wolności od lat 3 do 20). Projektodawca dostrzega problem, że zorganizowana natura przemytu ludzi przez granicę polską - wpisującego się w trwający już od kilku lat i nasilający się w pewnych okresach kryzys migracyjny - związana jest przede wszystkim z aktywnością zorganizowanych grup przestępczych, wobec których istniejące mechanizmy kontroli przestępczości - ścigania, wymiaru sprawiedliwości i prewencji - nie są wystarczająco skuteczne z punktu widzenia oczekiwań władzy państwowej i społecznych. Proponowana nowelizacja obiektywnie zwiększa dotychczasowy poziom represji karnoprawnej w odniesieniu do procederu organizowania przemytu transgranicznego (przez polską granicę), przy czym oczywiście nie ma znaczenia kierunek, z którego ten przemyt następuje (w przypadku nielegalnego przekraczania granicy Rzeczypospolitej Polskiej - jak się wydaje - Polska jest częściej krajem tranzytowym dla przemytników ludzi, przez który transferują oni dobrowolnych		I tak, w odniesieniu do projektowanego art. 264 § 3a kk i zgłoszonej w tym zakresie uwagi, nie można podzielić zarzutu, że wyodrębnienie typu kwalifikowanego obejmującego działanie w celu osiągnięcia korzyści majątkowej lub osobistej stanowi zbędny nadmiar legislacyjny. Owszem, w praktyce znaczna część zorganizowanego przemytu osób ma charakter zarobkowy, jednak nie oznacza to, że każdorazowo cel osiągnięcia korzyści jest oczywisty ani że można go bez trudności wywieść z samego faktu organizowania przekroczenia granicy. Wprowadzenie tego znamienia pełni zatem funkcję normatywnego rozróżnienia pomiędzy zachowaniami o różnym stopniu społecznej szkodliwości. Czym innym jest incydentalna pomoc w nielegalnym przekroczeniu granicy, a czym innym uczynienie z tego procederu źródła korzyści majątkowych lub osobistych. To właśnie komercyjny charakter działalności często stanowi element profesjonalizacji przemytu i jego powiązania ze strukturami przestępczymi. Nie jest również przekonujący argument, że trudności dowodowe związane z wykazaniem zamiaru kierunkowego przemawiają przeciwko ustanowieniu przepisu. Każde szczególne znamię strony podmiotowej może wymagać od organów ścigania odpowiedniego postępowania dowodowego. Trudność w udowodnieniu znamienia nie jest sama w sobie argumentem przeciwko jego kryminalizacji. Przeciwnie, wyraźne wskazanie przez ustawodawcę celu działania pozwala organom ścigania i sądom na precyzyjniejsze różnicowanie przypadków. Przechodząc do projektowanego art. 264 § 3b kk i zgłoszonej w tym zakresie uwagi (narażenie życia lub zdrowia wielu osób) należy uznać ją za nie zasadną. Argument, że Kodeks karny posługuje się już innymi formułami dotyczącymi narażenia życia i zdrowia, ma

Lp.	Przepis	Treść uwagi	Podmiot zgłaszający uwagę	Stanowisko MS
		migrantów, jak i ofiary handlu ludźmi do tzw. krajów Europy Zachodniej, niż krajem docelowym). Represja, jaką postuluje wprowadzić projektodawca w postulowanych przepisach, ma służyć z jednej strony zwiększeniu poziomu ochrony porządku publicznego (który jest dobrem rodzajowym i głównym chronionym przez przepisy rozdziału kodeksu karnego, w którym zawarty jest art. 264), a z drugiej - potrzebie lepszej ochrony eksponowanych tu dóbr ubocznych - bezpieczeństwa osobistego, zdrowia i życia osób czy ich wolności. O ile czyn z art. 264 § 3 k.k. zagrożony jest karą pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8, o tyle proponowane w nowelizacji typy kwalifikowane zagrożone są odpowiednio karami pozbawienia wolności od roku do 10 lat (art. 264 § 3a k.k.), od lat 2 do 12 (art. 264 § 3b k.k.) oraz od lat 3 do 20 (art. 264 § 3c k.k.). Zdaniem opiniującego proponowana nowelizacja, mając na uwadze jej partykularne rozwiązania, nie wydaje się konieczna i cechują ją pewne niedoskonałości z punktu widzenia obowiązujących zasad techniki legislacyjnej. W pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę na pewien nadmiar legislacyjny. Czy zasadne jest - w kontekście kryminalnego zjawiska organizowania przemytu ludzi przez granicę - wyodrębniane kwalifikowanego typu czynu zabronionego ze względu na znamiona „działania w celu osiągnięcia korzyści majątkowej lub		znaczenie z punktu widzenia techniki legislacyjnej, ale nie przesądza o niedopuszczalności zastosowania odmiennego sformułowania. Nie można także sprowadzać „narażenia zdrowia" do hipotetycznego przypadku, w którym osoba przewożona w niewłaściwych warunkach mogłaby się jedynie przeziębić. Taka interpretacja prowadziłaby do oderwania przepisu od jego kontekstu i zasad wykładni prawa karnego. Przy ocenie znamienia narażenia na niebezpieczeństwo konieczne będzie uwzględnienie realności, intensywności i charakteru zagrożenia. Chodzi przede wszystkim o sytuacje, w których sposób organizowania przekroczenia granicy stwarza rzeczywiste i poważne zagrożenie dla życia lub zdrowia większej liczby osób, np. przewożenie ludzi w skrajnie niebezpiecznych warunkach, pozbawianie ich możliwości wydostania się z pojazdu czy organizowanie transportu w warunkach zagrażających ich życiu. W tym zakresie, nie przekonuje również argument odnoszący się do przyjęcia, że „wiele osób" oznacza co najmniej dziesięć osób. Fakt, że część przypadków przemytu obejmuje mniejszą liczbę osób, nie oznacza, że ustawodawca powinien rezygnować z reakcji na sytuacje, w których proceder przybiera masowy charakter (co na terenie RP miało miejsce niejednokrotnie). Typ kwalifikowany ma właśnie obejmować najpoważniejsze postacie zachowania, podczas gdy przypadki dotyczące mniejszej liczby osób nadal mogą być kwalifikowane na podstawie typu podstawowego albo innych właściwych przepisów. Co więcej, ochrona wielu osób przed niebezpiecznymi warunkami organizowanego przemytu ma szczególne uzasadnienie. Osoby przekraczające granicę w takich warunkach często znajdują się w sytuacji zależności od organizatorów transportu i mają ograniczoną możliwość samodzielnego przeciwdziałania zagrożeniu. Wzmocnienie

Lp.	Przepis	Treść uwagi	Podmiot zgłaszający uwagę	Stanowisko MS
		osobistej", skoro trudno sobie wyobrazić realizację takiego procederu bez celu - w jego tle - osiągnięcia korzyści w możliwych tu postaciach szczegółowych? Dodatkowo kreacja zagrożonego surowszą karą typu czynu zabronionego umiejscowionego w proponowanym art. 264 § 3a k.k. (w stosunku do typu czynu podstawowego z art. 264 § 3 k.k.), zawierająca ekspozycję określonego tam celu zachowania sprawcy, oznacza, że przestępstwo to, jako mające charakter kierunkowy, będzie mogło być popełnione wyłącznie w zamiarze bezpośrednim i to o szczególnym zabarwieniu (dolus directus coloratus), który stosowne organy postępowania przygotowawczego będą musiały dowodowo wykazać (co może być trudne, zwłaszcza wówczas, gdy zatrzymywani będą kierowcy - być może także przesłuchiwani później jako podejrzani czy oskarżeni - twierdzący, że przewóz np. dwóch osób na terenie przygranicznym miał charakter wyłącznie grzecznościowy, a sprawcy innych zachowań składających się na organizację tego procederu - tj. sprawcy kierowniczy - pozostaną poza zasięgiem organów ścigania i wymiaru sprawiedliwości, tak jak ma to miejsce w wielu przypadkach różnych form przestępczości zorganizowanej). Efektywne zastosowanie więc takiego przepisu w praktyce, mając na uwadze to, że przepis art. 264 § 3 k.k. nie eksponujący w opisie typu czynu zabronionego celu działania sprawcy i		ochrony ich życia i zdrowia stanowi zatem samodzielną, racjonalną przesłankę kryminalizacji. W końcu w odniesieniu do projektowanego art. 264 § 3c kk i zgłoszonej w tym zakresie uwagi (śmierć człowieka jako następstwo sytuacji przewidzianych w przepisie art. 264 k.k.), to najistotniejszy argument przemawiający za projektowanym art. 264 § 3c k.k. wynika z potrzeby zapewnienia pełniejszej i bardziej adekwatnej reakcji na najcięższe przypadki przemytu ludzi. To prawda, że śmierć człowieka może prowadzić do odpowiedzialności na podstawie art. 155 k.k. albo art. 148 k.k. Nie oznacza to jednak, że stworzenie szczególnego typu kwalifikowanego jest zbędne. Przepisy te chronią życie człowieka w sposób ogólny, podczas gdy projektowany przepis pozwala uwzględnić specyfikę czynu polegającego na organizowaniu nielegalnego przekraczania granicy i związek śmierci z tym właśnie procederem. Odesłanie wyłącznie do art. 155 k.k. czy art. 148 k.k. może prowadzić do problemów kwalifikacyjnych, zwłaszcza w sytuacjach, w których śmierć jest następstwem zachowania organizatora, ale brak jest podstaw do przypisania mu zamiaru zabójstwa. Projektowany typ pozwala wówczas na uchwycenie szczególnej postaci bezprawia: sprawca świadomie organizuje nielegalny i potencjalnie niebezpieczny proceder, a jego następstwem staje się śmierć człowieka. Nie należy przy tym postrzegać konstrukcji przestępstwa kwalifikowanego przez następstwo jako wadliwej tylko dlatego, że następstwo może być objęte nieumyślnością. Prawo karne zna konstrukcję przestępstw umyślnych kwalifikowanych nieumyślnym następstwem. Kluczowe znaczenie ma natomiast to, aby ustawodawca jednoznacznie określił zakres odpowiedzialności podmiotowej i nie

Lp.	Przepis	Treść uwagi	Podmiot zgłaszający uwagę	Stanowisko MS
		w związku z tym określający przestępstwo, które może być popełnione w zamiarze bezpośrednim „zwykłym” (tj. takim, gdzie wykazanie określonego nastawienia sprawcy - celu osiągnięcia przezeń korzyści majątkowej lub osobistej jawi się jako zbędne w postępowaniu dowodowym), może być istotnie utrudnione. Wydaje się więc, że proponowany przepis nie jest celowy z punktu widzenia rzeczywistej potrzeby politycznokryminalnej. Postulowane typy przestępstw kwalifikowanych z art. 264 § 3b k.k. (dwa) odnoszące się do sytuacji, w której sprawca czynów z art. 264 § 3 k.k. oraz art. 264 § 3a k.k. „naraża życie lub zdrowie wielu osób” - choć generalnie ich pojawienie się ma wzmacniać ochronę życia i zdrowia wielu osób (zapewne nie tylko tych przemycanych, choć - jak się wydaje - ich przede wszystkim), to jednak trudno jest przyjąć, by stosowane tu określenie „naraża życie lub zdrowie wielu osób” było najtrafniejszym rozwiązaniem od strony techniczno-językowej. W przepisach polskiego prawa karnego występują już bowiem takie określenia, jak: „naraża się człowieka na bezpośrednie niebezpieczeństwo utraty życia albo nastąpienie skutku określonego w art. 156 § 1 lub w art. 157 § 1” (art. 158 § 1 k.k.), „naraża człowieka na bezpośrednie niebezpieczeństwo utraty życia albo ciężkiego uszczerbku na zdrowiu” (art. 160 § 1 k.k.), „sprowadza zdarzenie, które zagraża życiu lub zdrowiu wielu osób” (art. 163 § 1		pozostawiał wątpliwości co do wymaganego stosunku psychicznego sprawcy do skutku. Nie można również zgodzić się z twierdzeniem, że sama surowość projektowanych kar stanowi argument przeciwko nowelizacji. Oczywiście sankcja karna powinna pozostawać proporcjonalna do społecznej szkodliwości czynu, ale ocena proporcjonalności musi uwzględniać całokształt okoliczności charakteryzujących projektowane typy. Innymi słowy, w przypadku działania w celu osiągnięcia korzyści, narażenia wielu osób na niebezpieczeństwo czy doprowadzenia do śmierci człowieka mamy do czynienia z zachowaniami znacząco różniącymi się od podstawowej postaci organizowania nielegalnego przekraczania granicy. Stopniowanie sankcji — od roku do 10 lat, następnie od 2 do 12 lat, aż do 3–20 lat — odpowiada więc założeniu gradacji odpowiedzialności w zależności od ciężaru czynu i jego następstw. Nie można także zasadnie argumentować, że skoro inne przepisy przewidują niższe sankcje za określone skutki, to projektowana kara jest automatycznie nieproporcjonalna. Każdy typ czynu zabronionego należy oceniać z uwzględnieniem jego całokształtu, a nie tylko jednego znamienia. Projektowany art. 264 § 3c k.k. nie penalizuje przecież samego spowodowania śmierci, lecz śmierć będącą następstwem szczególnego, umyślnie podejmowanego procederu organizowania nielegalnego przekraczania granicy. Szczególne znaczenie ma także praktyczny kontekst projektowanych zmian. Przemyt osób przez granicę może być elementem działalności zorganizowanych grup, których funkcjonowanie jest nastawione na osiąganie korzyści i które wykorzystują osoby znajdujące się w szczególnie trudnej sytuacji życiowej. W takich warunkach samo stosowanie

Lp.	Przepis	Treść uwagi	Podmiot zgłaszający uwagę	Stanowisko MS
		k.k.), „sprowadza niebezpieczeństwo dla życia lub zdrowia wielu osób” (art. 165 § 1 k.k.), „sprowadza katastrofę w ruchu lądowym, wodnym lub powietrznym zagrażającą życiu lub zdrowiu wielu osób” (art. 173 § 1 k.k.). Określenie zaproponowane w projekcie ustawy nowelizującej Kodeks karny jawi się jako pewne novum, różniące się nieco pod względem językowym od funkcjonujących w dotychczas stosowanych w legislacji formułach opisowych czynów zabronionych. Dbając o pewną spójność techniczno-językową redagowania przepisów karnoprawnych znajdujących się w obrębie jednego aktu prawnego (tj. nowelizowanego Kodeksu karnego), można by było dyspozytywną część projektowanego przepisu, np. wzorem odpowiedniego fragmentu przepisu art. 165 § 1 k.k., wyrazić w następującej formule werbalnej: „Jeżeli sprawca czynu określonego w § 3 lub 3a sprowadza niebezpieczeństwo dla życia lub zdrowia wielu osób”. Można jednak zauważyć, że ani formuła zaproponowana przez projektodawcę, ani formuła, która uczyniłaby projektowany przepis bardziej kompatybilny w sensie redakcyjnym z istniejącymi już w Kodeksie karnym formułami opisowymi typów czynów zabronionych, nie niweluje tu pewnego nadmiaru kryminalizacji. Wynika on stąd, że odpowiedzialności karnej podlegać będzie sprawca organizowania innym osobom		ogólnych konstrukcji prawa karnego może nie zapewniać wystarczającego efektu prewencyjnego. Nie można przy tym przyjmować, że skoro dotychczasowe przepisy formalnie umożliwiają pociągnięcie sprawcy do odpowiedzialności, to ustanowienie bardziej szczegółowych typów kwalifikowanych jest niepotrzebne. Projekt ma na celu również szczególne wyeksponowanie najpoważniejszych postaci przemytu wskazując w ten sposób, że państwo traktuje je jako zachowania o szczególnie wysokim stopniu społecznej szkodliwości. Z tego punktu widzenia projektowane przepisy nie powinny być postrzegane wyłącznie jako przejaw „populizmu penalnego”. O zwiększeniu represyjności można mówić wtedy, gdy surowsza kara jest pozbawiona racjonalnego związku z rzeczywistym zagrożeniem. W analizowanym przypadku istnieje natomiast wyraźna podstawa aksjologiczna dla zaostrzenia odpowiedzialności: ochrona bezpieczeństwa granic, porządku publicznego, a przede wszystkim życia, zdrowia i wolności osób uczestniczących w procederze. W konsekwencji przedstawione uwagi nie prowadzą do zakwestionowania samej idei wprowadzenia projektowanych przepisów oraz zasadności stworzenia szczególnych typów kwalifikowanych art. 264 k.k. Projektowane przepisy odpowiadają bowiem na szczególny rodzaj zagrożenia, jakim jest organizowanie nielegalnego przekraczania granicy w sposób profesjonalny, zarobkowy i zagrażający życiu lub zdrowiu większej liczby osób. Ich celem nie jest wyłącznie zwiększenie represji, lecz odpowiednie zróżnicowanie odpowiedzialności karnej w zależności od rzeczywistego stopnia bezprawia i skutków zachowania sprawcy. Z tego względu należy uznać, że projektowane rozwiązania są uzasadnione.

Lp.	Przepis	Treść uwagi	Podmiot zgłaszający uwagę	Stanowisko MS
		nielegalnego przekraczania granicy Polski (także działający w celu osiągnięcia korzyści majątkowej lub osobistej), jeśli naraża on nie tylko życie, ale i zdrowie - bez limitu ingerencji w to osobiste dobro prawnie chronione - wielu osób. Innymi słowy, jeśli np. przemytnik ludzi przewozić ich będzie w takich warunkach, że będą oni mogli się przeziębić (w ocenie organu postępowania karnego), to czyn sprawcy zakwalifikowany zostanie z tego przepisu i grozić mu będzie kara pozbawienia wolności od 2 do 12 lat. Nie jest to zagrożenie karą stanowiącą bezdyskusyjnie racjonalną reakcję prawną w takim stanie rzeczy. Nie wydaje się ono także racjonalne i zachowujące odpowiednie proporcje, jeśli odniesiemy je do „zagrożenia dla życia lub zdrowia" wielu osób w kontekście innych kryminalizowanych czynów, gdzie takie zagrożenie wysłowione zostało w ich znamionach ustawowych (np. w przypadku zagrożenia dla życia lub zdrowia wielu osób w umyślnie sprowadzonym zdarzeniu będącym pożarem lub eksplozją materiałów wybuchowych – sprawcy grozi kara pozbawienia wolności od roku do lat 10; w przypadku umyślnego sprowadzenia niebezpieczeństwa dla życia lub zdrowia wielu osób wynikającego ze spowodowania szerzenia się choroby zakaźnej - sprawcy grozi kara pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8). Należy również stwierdzić, że znamię „wiele osób" (a więc co najmniej 10-ciu – według		

Lp.	Przepis	Treść uwagi	Podmiot zgłaszający uwagę	Stanowisko MS
		rozpowszechnionego w polskim sądownictwie i utrzymującego się już dłuższy czas paradygmatu wykładniczego znamienia „wiele") w licznych ujawnianych i wykrywanych przejawach procederu organizowania nielegalnego przekraczania granicy Rzeczypospolitej Polskiej nie będzie w ogóle występować (gros przemytników nielegalnie przewozi przez granicę Polski po kilka osób, a zatem mniej niż 10 – wykorzystując tu samochody osobowe, furgonetki czy tzw. busy, a zatem takie przypadki całkowicie „wymkną" się spod możliwości kwalifikowania ich jako przestępstw z projektowanego art. 264 § 3b k.k.). Wreszcie dodawany do Kodeksu karnego – również w art. 264 – § 3c, określający typy kwalifikowane (w tym także dodatkowo kwalifikowane czy „superkwalifikowane") przez następstwo (przestępstw z art. 264 § 3 – §3b) – wobec krytycznej oceny propozycji nowych typów czynów z art. 264 § 3a i §3b k.k. – nie może być oceniony pozytywnie (w kontekście i jego rzeczywistej potrzeby wprowadzenia, i przewidzianego tu zagrożenia karnego). Oczywiście życie ludzkie – także jako uboczny przedmiot ochrony regulacji chroniącej pierwszoplanowo porządek publiczny (i stanowiącą jego skonkretyzowaną postać czy emanację – bezpieczeństwo granic Rzeczypospolitej Polskiej) – stanowi istotną wartość indywidualną i ogólnospołeczną, która w tym		

Lp.	Przepis	Treść uwagi	Podmiot zgłaszający uwagę	Stanowisko MS
		wypadku jest chroniona przez inne przepisy Kodeksu karnego – zlokalizowane zwłaszcza w jego Rozdziale XIX zatytułowanym „Przestępstwa przeciwko życiu i zdrowiu". Śmierć człowieka (choćby jednego) jako pozostająca w związku przyczynowym z działaniami związanymi z organizowaniem nielegalnego przekraczania granicy państwa może być oceniona jako osobne przestępstwo z art. 155 k.k. (jeśli wynika z nieumyślności postępowania sprawcy) bądź z odpowiedniego paragrafu art. 148 k.k. (jeśli sprawca spowodowania tego skutku działał umyślnie). Nie wydaje się, by istniały jakieś szczególnie ważkie powody osobnej kryminalizacji następstwa w postaci śmierci człowieka w kontekście organizowania nielegalnego przekraczania granicy Polski, skoro dostępne są już rozwiązania prawne mogące mieć zastosowanie, jeśli taka konsekwencja organizowania przemytu wystąpiłaby. Dodać należy, że ustawodawca w propozycji nowelizacyjnej przewidział, że ten typ kwalifikowany przez następstwo będzie zbrodnią (zagrożoną karą pozbawienia wolności od lat 3 do 20; vide także art. 7 § 2 k.k. i art. 8 k.k.), przy czym tradycyjnie w nauce prawa karnego przyjmuje się, że w typach przestępstw kwalifikowanych przez następstwo, następstwo takie (np. właśnie śmierć człowieka) objęte jest nieumyślnością. Pojawia się tu zatem przykład dziwnej zbrodni, której nie wszystkie znamiona		

Lp.	Przepis	Treść uwagi	Podmiot zgłaszający uwagę	Stanowisko MS
		objęte są umyślnością (przykład takiej „trochę nieumyślnej zbrodni" w Kodeksie karnym już jednak funkcjonuje – vide art. 156 § 3 k.k., ale – mając na uwadze treść art. 8 k.k. – nie powinien on być wzorem dla tworzenia innych podobnych rozwiązań prawnych). Nadto nie jest zrozumiałe, dlaczego objęte nieumyślnością następstwo w postaci śmierci człowieka w przypadku umyślnego organizowania nielegalnego przekraczania granicy Polski (także w dodatkowych tu typach kwalifikowanych) wiąże się ze znacznie surowszą karalnością niż następstwo w postaci śmierci człowieka przy bójce lub pobiciu (art. 158 § 3 k.k.), następstwo w postaci śmierci człowieka przy umyślnym wywołaniu różnych zdarzeń powszechnie niebezpiecznych (art. 163 § 3 k.k. i art. 165 § 3 k.k.) czy następstwo w postaci śmierci człowieka przy umyślnym sprowadzeniu katastrofy w ruchu lądowym, wodnym lub powietrznym (z art. 173 § 3 k.k.). Ten zatem typ kwalifikowany również jawi się jako zbędny (wobec dostępności innych instrumentów prawa karnego pozwalających na ściganie i sprawowanie wymiaru sprawiedliwości tam, gdzie w związku z określoną działalnością człowieka pojawia się zabroniony prawem skutek – w tym wypadku śmierć innego człowieka), a w proponowanej formule jego sankcji – cechuje się nadmierną surowością. Być może powodem takiego rozwiązania, tj. kreacji typów przestępstw organizowania		

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

Lp.	Przepis	Treść uwagi	Podmiot zgłaszający uwagę	Stanowisko MS
10.	art. 264 § 3a-3c k.k.	Także projektowane zmiany w zakresie art. 264 3a–3c k.k., polegające na uzupełnieniu typu czynu zabronionego organizowania innym osobom przekraczania granicy wbrew przepisom o trzy typy kwalifikowane obejmujące sytuacje, gdy: a) sprawca, przemycając osoby przez granicę Rzeczypospolitej Polskiej, działa w celu osiągnięcia korzyści majątkowej lub osobistej (zagrożone karą pozbawienia wolności od roku do 10 lat); b) sprawca w ramach przemycania osób przez granicę Rzeczypospolitej Polskiej naraża życie lub zdrowie wielu osób (zagrożone karą pozbawienia wolności od dwóch do 12 lat), oraz c) następstwem przemycenia osób przez granicę Rzeczypospolitej Polskiej jest śmierć człowieka (zagrożone karą pozbawienia wolności od 3 do 20 lat), budzą zastrzeżenia. Projektowane rozwiązanie budzi wątpliwości w świetle zasady proporcjonalności ingerencji w prawa jednostki (tu w wolności osobiste). Jak wielokrotnie podkreślał Trybunał Konstytucyjny, ustawodawca konstruując przepis, który ingeruje głęboko w sferę praw jednostki, musi uwzględnić nie tylko zasady przyzwoitej legislacji (w tym zasadę dookreśloności i konkretności), ale także rozważyć proporcjonalność zastosowanego środka. Nie wystarczy, aby stosowane środki sprzyjały zamierzonym celom, ułatwiały ich osiągnięcie albo były wygodne dla władzy, która ma je wykorzystać do osiągnięcia tych	**KKPK**	**Uwagi nieuwzględnione.** Przedstawione uwagi nie zasługują na uwzględnienie. Projektowane przepisy art. 264 § 3a–3c k.k. stanowią uzasadnioną, proporcjonalną i systemowo spójną reakcję ustawodawcy na szczególnie niebezpieczne postacie organizowania innym osobom przekraczania granicy RP wbrew przepisom. Projektowane rozwiązania nie mają charakteru nadmiernie represyjnego, lecz służą odpowiedniemu zróżnicowaniu odpowiedzialności karnej ze względu na dodatkowe okoliczności charakteryzujące czyn sprawcy. W szczególności ustawodawca odrębnie traktuje zachowanie ukierunkowane na osiągnięcie korzyści majątkowej lub osobistej, zachowanie powodujące zagrożenie dla życia lub zdrowia wielu osób oraz zachowanie, którego następstwem jest śmierć człowieka. Taki sposób gradacji odpowiedzialności odpowiada podstawowym założeniom prawa karnego, zgodnie z którymi wzrost stopnia społecznej szkodliwości czynu powinien znajdować odzwierciedlenie w odpowiednio surowszej sankcji. Z tego względu należy uznać, że projektowane rozwiązania są uzasadnione. I tak: Uwaga naruszenia zasady proporcjonalności ograniczenia wolności osobistej nie zasługuje na uwzględnienie. Nie kwestionując znaczenia zasady proporcjonalności, należy wskazać, że wyprowadzone z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP wymagania nie mogą być rozumiane jako obowiązek wykazania przez projektodawcę za pomocą badań empirycznych, że każda projektowana wysokość sankcji karnej jest jedynym możliwym i empirycznie potwierdzonym środkiem realizacji określonego celu. W odniesieniu do prawa karnego ustawodawca dysponuje istotnym zakresem swobody w zakresie oceny społecznej szkodliwości poszczególnych zachowań oraz wyboru

Lp.	Przepis	Treść uwagi	Podmiot zgłaszający uwagę	Stanowisko MS
		celów. Środki te powinny być godne państwa określanego, jako demokratyczne i prawne. Pamiętać przy tym należy, że wskazane środki o tyle tylko mogą być uznane za usprawiedliwione, o ile ich własnym celem jest właśnie obrona wartości demokratycznego państwa prawnego. Minimalnym wymogiem konstytucyjnym jest to, aby przeszły one test „konieczności w demokratycznym państwie prawnym". Nie wystarczy zatem sama celowość, pożyteczność, taniość czy łatwość posługiwania się przez władzę – w odniesieniu do użytego środka, ale chodzi o zastosowanie środków niezbędnych (koniecznych) w tym sensie, że będą one chronić określone wartości w sposób bądź w stopniu, który nie mógłby być osiągnięty przy zastosowaniu innych środków, a jednocześnie winny to być środki jak najmniej uciążliwe dla podmiotów, których prawo bądź wolność ulegają ograniczeniu[10]. Przesłanka „konieczności ograniczenia w demokratycznym państwie" (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP) stanowi odpowiednik wypowiadanych w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego postulatów kształtujących treść zasady proporcjonalności. Z jednej strony stawia ona przed prawodawcą każdorazowo wymóg stwierdzenia rzeczywistej potrzeby dokonania ingerencji, w danym stanie faktycznym, w zakres prawa		instrumentów służących ochronie dóbr prawnych. Zasada proporcjonalności wyznacza granice tej swobody, nie zastępuje jednak ustawodawcy w dokonywaniu oceny, czy projektowane sankcje i środki są godne państwa określanego, jako demokratyczne i prawne, a te w projekcie są proporcjonalne. Po pierwsze, mają one uzasadniony cel, którym jest nie tylko ochrona porządku prawnego związanego z kontrolą granicy państwowej, lecz przede wszystkim ochrona życia, zdrowia i bezpieczeństwa osób uczestniczących w procederze nielegalnego przekraczania granicy. W praktyce osoby takie mogą być przewożone lub przemieszczane w warunkach skrajnie niebezpiecznych, pozostawiane w miejscach niedostępnych lub niebezpiecznych, a także pozbawiane realnej możliwości samodzielnego zadbania o własne bezpieczeństwo. Po drugie, projektowane przepisy są przydatne do realizacji tego celu. Odpowiednio skonstruowana i zróżnicowana sankcja karna wzmacnia ochronę prawnokarną dobra prawnego i zwiększa ryzyko poniesienia poważnych konsekwencji przez osoby podejmujące działalność polegającą na organizowaniu nielegalnego przekraczania granicy. Ustawodawca może racjonalnie zakładać, że adekwatna sankcja karna stanowi element skutecznego systemu przeciwdziałania tego rodzaju przestępczości. Po trzecie, projektowane rozwiązania są konieczne w ramach przyjętej polityki karnej, ponieważ obecna konstrukcja typu podstawowego nie pozwala w sposób wystarczający odzwierciedlić szczególnego stopnia społecznej szkodliwości czynów charakteryzujących się dodatkowymi, szczególnie obciążającymi okolicznościami. Typ kwalifikowany jest właśnie instrumentem umożliwiającym takie zróżnicowanie.

[10] Wyrok TK z 3 X 2000 r., sygn. akt K 33/99, OTK ZU 2000, nr 6, poz. 188.

Lp.	Przepis	Treść uwagi	Podmiot zgłaszający uwagę	Stanowisko MS
		bądź wolności jednostki. Z drugiej zaś strony, winna ona być rozumiana jako wymóg stosowania takich środków prawnych, które będą skuteczne, a więc rzeczywiście służące realizacji zamierzonych przez prawodawcę celów. Ponadto chodzi tu o środki niezbędne w tym sensie, że chronić one będą określone wartości w sposób bądź w stopniu, który nie mógłby być osiągnięty przy zastosowaniu innych środków. Niezbędność to również skorzystanie ze środków jak najmniej uciążliwych dla podmiotów, których prawa lub wolności ulegną ograniczeniu. Ingerencja w sferę statusu jednostki musi więc pozostawać w racjonalnej i odpowiedniej proporcji do celów, których ochrona uzasadnia dokonane ograniczenie[11]. W zakresie projektowanych rozwiązań Projektodawca nie wykazał jakichkolwiek dowodów (badań empirycznych, danych statystycznych) uzasadniających potrzebę wprowadzenia nowych typów kwalifikowanych w art. 264 3a–3c k.k. Wyszedł jedynie z założenia, że nowe, kazuistyczne, rozwiązania prawne doprowadzą do odstraszenia przyszłych potencjalnych sprawców przestępstw nielegalnego przekroczenia granicy oraz organizowania innym osobom przekraczania granicy wbrew przepisom. Pozbawione są one spójności systemowej, a czasami także		Po czwarte, zachowana jest proporcjonalność *sensu stricto*. Surowsza odpowiedzialność nie jest związana z samym faktem organizowania przekroczenia granicy, lecz z wystąpieniem dodatkowych okoliczności wskazujących na wyższy stopień karygodności czynu. Co więcej, projektowane zagrożenia karne mają charakter przedziałowy, co pozostawia sądowi możliwość indywidualizacji odpowiedzialności z uwzględnieniem wszystkich okoliczności konkretnego przypadku. Nie można zatem uznać, że projektodawca dokonał ingerencji w wolność osobistą w sposób arbitralny lub nadmierny. Przeciwnie, ingerencja ta jest konsekwencją świadomego uznania przez ustawodawcę, że określone zachowania stanowią istotne zagrożenie dla chronionych prawem dóbr i wymagają odpowiednio stanowczej reakcji. Uwaga braku danych empirycznych uzasadniających wprowadzenie typów kwalifikowanych nie zasługuje na uwzględnienie. Nie można przyjąć, że warunkiem dopuszczalności legislacji karnej jest przedstawienie badań empirycznych dowodzących, że określone zaostrzenie sankcji doprowadzi do konkretnego, mierzalnego poziomu spadku przestępczości. Takie wymaganie prowadziłoby w praktyce do nieuzasadnionego ograniczenia kompetencji ustawodawcy w zakresie kształtowania przepisów karnych. W wielu obszarach prawa karnego skuteczność określonej sankcji nie może być bowiem zweryfikowana w sposób właściwy dla badań eksperymentalnych. Nie oznacza to jednak, że ustawodawca jest pozbawiony możliwości reagowania na nowe lub nasilające się zagrożenia.

[11] Zob. szerzej orzeczenie z 26 IV 1995 r., sygn. akt K 11/94, OTK 1995, cz. I, poz. 12 oraz orzeczenie z 26 stycznia 1993 r., sygn. akt U 10/92, OTK 1993, cz. I, poz. 2.

Lp.	Przepis	Treść uwagi	Podmiot zgłaszający uwagę	Stanowisko MS
		racjonalności. Wprowadzenie bowiem typu kwalifikowanego przestępstwa organizowania innym osobom przekraczania wbrew przepisom granicy Rzeczypospolitej Polskiej z uwagi na działanie w celu osiągnięcia korzyści majątkowej lub osobistej spowoduje, że znaczna większość zachowań sprawczych kwalifikowanych w oparciu o art. 264 § 3 k.k., zostanie objęta nowym typem o zaostrzonej odpowiedzialności. Z założenia sprawcy dopuszczający się przestępstwa z art. 264 § 3 k.k. działają w celu osiągnięcia korzyści majątkowej. Propozycja typu kwalifikowanego przestępstwa organizowania innym osobom przekraczanie wbrew przepisom granicy Rzeczypospolitej Polskiej, bazująca na „narażeniu życia lub zdrowia wielu osób", cechuje się nieproporcjonalnością represji prawnokarnej. W żadnym z typów czynów zabronionych Kodeks karny nie przewiduje kary pozbawienia wolności – w wymiarze od lat 2 do 12 – gdy sprawca naraża życie lub zdrowie wielu osób. Nawet w przypadku, gdy sprawca sprowadza zdarzenie, które zagraża życiu lub zdrowiu wielu osób albo mieniu w wielkich rozmiarach, mające postać: 1) pożaru, 2) zawalenia się budowli, zalewu albo obsunięcia się ziemi, skał lub śniegu, 3) eksplozji materiałów wybuchowych lub łatwopalnych albo innego gwałtownego wyzwolenia energii, rozprzestrzeniania się substancji trujących,		Zadaniem ustawodawcy jest również uprzednie, czyli prewencyjne kształtowanie ochrony prawnokarnej, a nie wyłącznie reagowanie na już dokonane i statystycznie uchwytne skutki określonych zachowań. Nie można ponadto utożsamiać racjonalności projektowanych przepisów wyłącznie z ich potencjalnym skutkiem odstraszającym. Ich funkcja jest szersza. Projektowane typy kwalifikowane mają zapewnić wartościowanie prawnokarne czynów, które ze względu na dodatkowe okoliczności charakteryzują się wyższym stopniem społecznej szkodliwości. Argumentacja zawarta w uwadze prowadziłaby do wniosku, że ustawodawca może wprowadzić typ kwalifikowany dopiero wówczas, gdy statystycznie dowiedzie, że istniejący typ podstawowy jest niewystarczający. Uwaga, że typ kwalifikowany z art. 264 § 3a k.k. obejmie większość przypadków z art. 264 § 3 k.k. nie zasługuje na uwzględnienie. Okoliczność, że motyw osiągnięcia korzyści może występować w znacznej części przypadków organizowania nielegalnego przekraczania granicy, nie podważa zasadności ustanowienia typu kwalifikowanego. Przeciwnie, świadczy o tym, że ustawodawca identyfikuje określoną postać zachowania jako szczególnie charakterystyczną i szczególnie naganną. Nie znajduje uzasadnienia założenie, że typ kwalifikowany powinien obejmować jedynie incydentalny lub marginalny odsetek przypadków. Kryterium odróżniającym typ podstawowy od kwalifikowanego jest bowiem wyższy stopień społecznej szkodliwości, a nie częstotliwość występowania danego zachowania. Działanie w celu osiągnięcia korzyści nadaje czynowi dodatkowy, komercyjny charakter. Sprawca nie ogranicza się do naruszenia przepisów regulujących przekraczanie granicy,

Lp.	Przepis	Treść uwagi	Podmiot zgłaszający uwagę	Stanowisko MS
		duszących lub parzących, 4) gwałtownego wyzwolenia energii jądrowej lub wyzwolenia promieniowania jonizującego, ustawodawca przewidział wymiar kary pozbawienia wolności od roku do lat 10 (art. 163 § 1 k.k.). Czyniąc powyższe uwagi, należy mieć na względzie, że projektowany typ czynu zabronionego z art. 264 § 3b k.k. nie wymaga nawet od sprawcy wywołania skutku w postaci narażenia na bezpośrednie niebezpieczeństwo utraty życia lub zdrowia wielu osób. Nie sposób odnaleźć racjonalności, zwłaszcza w zakresie proporcjonalności sankcji karnej, odnośnie do typu kwalifikowanego odwołującego się do śmierci człowieka jako następstwa czynu zabronionego z art. 264 § 3–3b k.k. (art. 264 § 3c k.k.). Nawet w przypadku, gdy śmierć człowieka jest następstwem bójki lub pobicia, ustawodawca nie wprowadził zbrodni, zaś ustawowe zagrożenie określił na poziomie od 2 do 15 lat pozbawienia wolności.		lecz czyni z tego naruszenia źródło własnej korzyści. Jest to okoliczność, która w sposób racjonalny może stanowić podstawę surowszego wartościowania czynu. Należy również podkreślić, że projektowany przepis nie obejmuje każdego przypadku, w którym sprawca faktycznie odniósł jakąkolwiek korzyść. Wymagane jest działanie w celu osiągnięcia korzyści, a zatem szczególne ukierunkowanie zachowania sprawcy. Konstrukcja ta zapewnia odpowiednio precyzyjne odróżnienie typu kwalifikowanego od typu podstawowego. Nie można zatem zgodzić się z twierdzeniem, że projektowana regulacja jest „kazuistyczna" w znaczeniu wadliwym legislacyjnie. Przeciwnie, wskazanie w ustawie konkretnych okoliczności kwalifikujących zwiększa przewidywalność reakcji prawnokarnej i umożliwia jednoznaczne określenie przypadków, w których ustawodawca uznaje zachowanie za szczególnie naganne. Uwaga nieproporcjonalności sankcji za narażenie życia lub zdrowia wielu osób w art. 264 § 3b k.k. nie zasługuje na uwzględnienie. Nie jest zasadne porównywanie projektowanego art. 264 § 3b k.k. wyłącznie z art. 163 § 1 k.k. i wyprowadzanie z różnicy pomiędzy przewidzianymi sankcjami wniosku o nieproporcjonalności projektowanego rozwiązania. Poszczególne typy czynów zabronionych podlegają bowiem samodzielnej ocenie z punktu widzenia ich społecznej szkodliwości. Sam fakt, że w kilku przepisach ustawodawca posługuje się pojęciem zagrożenia życia lub zdrowia wielu osób, nie oznacza, że sankcje przewidziane w tych przepisach muszą pozostawać na identycznym poziomie. Art. 163 § 1 k.k. dotyczy specyficznego rodzaju czynów polegających na sprowadzeniu zdarzeń o charakterze powszechnie niebezpiecznym. Projektowany art. 264 § 3b k.k. odnosi się natomiast do przestępczej działalności

Lp.	Przepis	Treść uwagi	Podmiot zgłaszający uwagę	Stanowisko MS
				polegającej na organizowaniu przekraczania granicy przez osoby, w ramach której sprawca dodatkowo stwarza zagrożenie dla życia lub zdrowia wielu osób. Odmienny jest zatem zarówno mechanizm powstawania zagrożenia, jak i kontekst działania sprawcy. Co więcej, projektowany typ kwalifikowany ma na celu objęcie odpowiedzialnością tych sytuacji, w których sprawca, organizując przemieszczanie wielu osób przez granicę, świadomie podejmuje działania generujące istotne ryzyko dla ich życia lub zdrowia. Nie jest to zatem jedynie „zwykłe" naruszenie przepisów granicznych, lecz zachowanie o wyższym stopniu karygodności. Nie można także podzielić argumentu, że projektowany przepis nie wymaga wystąpienia skutku w postaci bezpośredniego niebezpieczeństwa utraty życia lub zdrowia. Konstrukcja znamienia „narażenia" celowo pozwala na wcześniejszą i skuteczną ochronę dóbr prawnych – jeszcze zanim dojdzie do ich faktycznego naruszenia. Właśnie taka funkcja prawa karnego jest szczególnie uzasadniona w odniesieniu do życia i zdrowia wielu osób. Ochrona życia i zdrowia nie powinna bowiem rozpoczynać się dopiero od momentu, w którym doszło do śmierci lub ciężkiego uszczerbku na zdrowiu. Przeciwnie, w przypadku działań stwarzających poważne zagrożenie dla wielu osób uzasadniona jest interwencja prawnokarna na etapie narażenia tych dóbr na niebezpieczeństwo. Nie można zatem utożsamiać braku wymogu następczego skutku w postaci śmierci lub uszczerbku na zdrowiu z brakiem odpowiednio wysokiego stopnia społecznej szkodliwości. Przedmiotem kryminalizacji jest właśnie stworzenie przez sprawcę poważnego zagrożenia dla życia lub zdrowia wielu osób. Uwaga nieproporcjonalności sankcji za skutek śmiertelny w art. 264 § 3c k.k. nie zasługuje na uwzględnienie.

Lp.	Przepis	Treść uwagi	Podmiot zgłaszający uwagę	Stanowisko MS
				Nie można zaakceptować argumentacji, zgodnie z którą sankcja przewidziana w projektowanym art. 264 § 3c k.k. jest nieproporcjonalna z tego względu, że ustawodawca przewidział niższą sankcję w przypadku śmierci człowieka będącej następstwem bójki lub pobicia. Takie porównanie ma charakter wyłącznie formalny i nie uwzględnia istoty obu czynów. O wysokości ustawowego zagrożenia nie decyduje wyłącznie rodzaj skutku, lecz całokształt znamion czynu zabronionego, sposób działania sprawcy, rodzaj i zakres naruszonych dóbr prawnych oraz stopień społecznej szkodliwości czynu. Projektowany art. 264 § 3c k.k. odnosi się do sytuacji, w której śmierć człowieka następuje w związku z przemycaniem osób przez granicę. Sprawca podejmuje zatem świadomą działalność polegającą na organizowaniu nielegalnego przekraczania granicy, a działalność ta prowadzi do najdalej idącego skutku w postaci utraty życia człowieka. W tego rodzaju przypadku ustawodawca ma pełne podstawy do uznania, że szczególna kombinacja zachowania sprawcy i jego następstwa uzasadnia kwalifikowaną odpowiedzialność karną. Nie ma również podstaw do twierdzenia, że projektowany przepis wprowadza „automatyczną” odpowiedzialność za śmierć człowieka. Zastosowanie typu kwalifikowanego wymaga ustalenia wszystkich ustawowych przesłanek odpowiedzialności, w tym związku pomiędzy czynem sprawcy a skutkiem śmiertelnym, zgodnie z ogólnymi zasadami odpowiedzialności karnej. Samo zestawienie projektowanego zagrożenia od 3 do 20 lat pozbawienia wolności z zagrożeniem przewidzianym w art. 158 § 3 k.k. nie może zatem przesądzać o nieproporcjonalności regulacji. Przyjęcie odmiennego założenia prowadziłoby do błędnego wniosku, że każde

Lp.	Przepis	Treść uwagi	Podmiot zgłaszający uwagę	Stanowisko MS
				przestępstwo, którego następstwem jest śmierć człowieka, musi być zagrożone identyczną albo zbliżoną karą. MS stoi na stanowisku, że ustawodawca jest uprawniony do odmiennego wartościowania różnych zachowań prowadzących do tego samego skutku, jeżeli różnią się one charakterem, sposobem działania sprawcy, zakresem naruszenia dóbr prawnych oraz stopniem społecznej szkodliwości. Uwaga rzekomego braku spójności systemowej projektowanych sankcji nie zasługuje na uwzględnienie. Spójność systemowa prawa karnego nie oznacza obowiązku mechanicznego zachowania identycznych sankcji w przypadku czynów, które wykazują jedynie częściowe podobieństwo. System prawa karnego powinien przede wszystkim umożliwiać adekwatne różnicowanie odpowiedzialności ze względu na ciężar gatunkowy poszczególnych zachowań. Projektowane art. 264 § 3a–3c k.k. tworzą właśnie taką gradację. A zaproponowane przepisy są przejrzyste i odpowiadają stopniowaniu społecznej szkodliwości czynów. Nie ma przy tym przeszkód, aby sankcja za określony czyn była surowsza niż sankcja za inny czyn, jeżeli ustawodawca, uwzględniając całokształt okoliczności, uznaje pierwszy z nich za wymagający bardziej zdecydowanej reakcji. W szczególności nie można uznać, że ustawodawca jest związany wysokością sankcji przewidzianych w istniejących przepisach w takim stopniu, aby każda nowa regulacja musiała mieścić się w ramach dotychczasowych rozwiązań. Zmiana warunków społecznych i pojawienie się nowych lub szczególnie intensywnych zagrożeń uzasadniają odpowiednią reakcję legislacyjną. Wprowadzenie projektowanych art. 264 § 3a–3c k.k. należy zatem uznać za uzasadnione, przy czym nie ma podstaw do uznania, że projektowane zagrożenia karne pozostają w

Lp.	Przepis	Treść uwagi	Podmiot zgłaszający uwagę	Stanowisko MS
				nieracjonalnej lub nadmiernej dysproporcji do charakteru czynów, które mają obejmować. W konsekwencji przedstawione uwagi nie uzasadniają odstąpienia od projektowanych regulacji ani obniżenia przewidzianych w nich sankcji.
11.	art. 264 § 3a k.k.	1. Zgodnie z projektowanym art. 264 § 3a k.k., sprawca czynu określonego w § 3, działający w celu osiągnięcia korzyści majątkowej lub osobistej, będzie podlegał karze pozbawienia wolności od roku do 10 lat. Nadto, w projektowanym art. 264 § 3b k.k. proponuje się, aby sprawca czynu określonego w § 3 lub 3a, „który naraża życie lub zdrowie wielu osób", podlegał karze pozbawienia wolności od 2 do 12 lat. Z kolei projektowany art. 264 § 3c k.k. przewiduje możliwość wymierzenia sprawcy kary pozbawienia wolności od lat 3 do 20 w sytuacji, gdy „następstwem czynu określonego w § 3–3b jest śmierć człowieka". 2. Odnosząc się do projektowanej zmiany zwrócić trzeba uwagę na rodzaje zachowań, których dotyczy art. 264 § 3 k.k. w obowiązującym obecnie brzmieniu. A mianowicie, regulacja ta przewiduje karę pozbawienia wolności od 6 miesięcy do 8 lat za organizowanie innym osobom przekroczenia granicy Rzeczypospolitej Polskiej wbrew przepisom. Należy jednocześnie zasygnalizować, że sposób sformułowania tego przepisu budzi wątpliwości w doktrynie. Wskazuje się, że wprowadzając do porządku prawnego ww.	**SN**	**Uwagi nieuwzględnione.** Przedstawione uwagi dotyczące obecnego brzmienia art. 264 § 3 k.k. oraz jego relacji do prawa Unii Europejskiej należy uznać za istotne, które nie prowadzą jednak do wniosku o braku zasadności projektowanej nowelizacji. Przeciwnie, wskazane wątpliwości dotyczące dotychczasowego ukształtowania znamion czynu zabronionego przemawiają za potrzebą jego bardziej precyzyjnego i zróżnicowanego uregulowania. Nie ulega wątpliwości, że obecne brzmienie art. 264 § 3 k.k. obejmuje bardzo szeroki katalog zachowań polegających na organizowaniu innym osobom przekroczenia granicy RP wbrew przepisom. W konsekwencji w ramach jednego typu czynu zabronionego mogą mieścić się zachowania o istotnie różnym stopniu społecznej szkodliwości – od działań incydentalnych i podejmowanych przez pojedynczego sprawcę, aż po profesjonalną, odpłatną działalność polegającą na organizowaniu masowego przekraczania granicy przez osoby znajdujące się w szczególnie trudnym położeniu. Właśnie ta różnorodność zachowań przemawia za wprowadzeniem typów kwalifikowanych. Celem projektowanej zmiany nie jest bowiem automatyczne zaostrzenie odpowiedzialności za każdy przypadek organizowania nielegalnego przekroczenia granicy, lecz stworzenie mechanizmu pozwalającego na adekwatne różnicowanie odpowiedzialności karnej w zależności od sposobu działania sprawcy, jego motywacji oraz skutków czynu.

Lp.	Przepis	Treść uwagi	Podmiot zgłaszający uwagę	Stanowisko MS
		unormowanie ustawodawca dokonał zbyt szerokiej i niezgodnej z prawem międzynarodowym implementacji przepisów decyzji ramowej 2002/946/WSiSW, która dla przyjęcia górnej granicy ośmiu lat pozbawienia wolności wymaga jeszcze spełnienia dwóch warunków. Pierwszym, obligatoryjnym jest działanie w celu osiągnięcia korzyści finansowej, a drugim – działanie w ramach organizacji przestępczej lub popełnienie czynu z narażeniem życia osób, wobec których dokonano przestępstwa (zob. M. Perkowska, Kryminalizacja organizowania nielegalnego przekroczenia granicy – analiza wdrożenia prawa Unii Europejskiej przez Polskę, EPS sierpień 2023, s. 31-38). W analizowanym kontekście nie bez znaczenia jest również fakt, że obecnie trwają prace w Komisji Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych Parlamentu Europejskiego (zob. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:52023PC0755) w przedmiocie wniosku przedstawionego przez Komisję Europejską, dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ustanowienia norm minimalnych dotyczących zapobiegania i przeciwdziałania ułatwianiu niedozwolonego wjazdu do Unii, tranzytu przez jej terytorium i pobytu na nim oraz zastępującej dyrektywę Rady 2002/90/WE i decyzję ramową Rady 2002/946/WSiSW z dnia 28 listopada 2023 r., (zob.		Odnosząc się do argumentacji dotyczącej decyzji ramowej 2002/946/WSiSW, należy podkreślić, że regulacje unijne określają przede wszystkim minimalny poziom wymiaru czy uregulowań, a nie wyczerpujący katalog dopuszczalnych rozwiązań krajowego prawa karnego. Sam fakt, że określona okoliczność w prawie Unii została wskazana jako przesłanka zastosowania określonego poziomu sankcji, nie oznacza, że państwo członkowskie nie może w ramach własnej polityki karnej nadać tej okoliczności samodzielnego znaczenia kwalifikującego, o ile czyni to z poszanowaniem zasad legalności, konieczności i proporcjonalności. Co więcej, sama Komisja Europejska w propozycji dyrektywy z 28 listopada 2023 r. wskazuje na potrzebę dalszego zaostrzenia i zróżnicowania odpowiedzialności karnej za ułatwianie niedozwolonego wjazdu, tranzytu i pobytu. Projekt dyrektywy przewiduje podstawowy typ przestępstwa oraz typy kwalifikowane odnoszące się m.in. do działania w ramach zorganizowanej grupy przestępczej, poważnego uszczerbku, narażenia życia, stosowania poważnej przemocy czy spowodowania śmierci. Nie można zatem traktować obecnego stanu prawnego Unii Europejskiej jako argumentu przeciwko krajowemu różnicowaniu odpowiedzialności. Przeciwnie, kierunek zmian europejskich potwierdza, że ułatwianie nielegalnego przekraczania granic jest postrzegane jako zjawisko o istotnym stopniu społecznej szkodliwości, zwłaszcza gdy przybiera postać działalności profesjonalnej, nastawionej na zysk i prowadzącej do narażania życia lub zdrowia migrantów. Komisja Europejska wskazuje przy tym wprost na działalność zorganizowanych sieci przestępczych, które dla maksymalizacji zysku wykorzystują desperację migrantów i posługują się sposobami działania zagrażającymi ich życiu.

Lp.	Przepis	Treść uwagi	Podmiot zgłaszający uwagę	Stanowisko MS
		https://oeil.europarl.europa.eu/oeil/en/procedure-file?reference=2023/0439(COD)), w ramach której zawarto unormowania dotyczące zarówno zakresu znamion typów czynów zabronionych, jak i grożących za nie sankcji karnych. 3. Na tym tle wątpliwości budzi proponowane w art. 264 § 3a k.k. wyodrębnienie kwalifikowanego typu przestępstwa popełnianego w celu osiągnięcia korzyści majątkowej lub osobistej, zwłaszcza w świetle argumentacji przedstawionej przez projektodawcę na uzasadnienie tego rozwiązania. W ocenie projektodawcy konieczność dokonania takiej nowelizacji wynika z faktu, że tego rodzaju działalność „jest charakterystyczna dla działalności zorganizowanych grup przestępczych zajmujących się nielegalnym przerzutem migrantów" (s. 2 uzasadnienia projektu). Tymczasem, w procedowanym obecnie ww. wniosku Komisji Europejskiej z dnia 28 listopada 2023 r. (do którego odnosi się projektodawca w uzasadnieniu projektu – s. 3 uzasadnienia) wprost wskazuje się, że prowadzenie takiej działalności w celu osiągnięcia korzyści majątkowej lub osobistej nie stanowi podstawy do kreowania typu kwalifikowanego, lecz uzasadnia zagrożenie wyższą sankcję karną dopiero w sytuacji, gdy działania takie podejmowane są w ramach zorganizowanej grupy przestępczej. Niezależnie od powyższego zwrócić trzeba uwagę, że już na mocy		W tym kontekście nie można również przyjąć, że samo procedowanie nowej dyrektywy powinno powstrzymywać ustawodawcę krajowego przed zmianą prawa. Do czasu zakończenia procesu legislacyjnego i wejścia w życie nowych regulacji państwa członkowskie zachowują kompetencję do kształtowania własnej polityki karnej. Należy również zauważyć, że argument dotyczący obowiązującego art. 65 § 1 k.k. nie podważa potrzeby wprowadzenia art. 264 § 3a k.k. Przepisy części ogólnej dotyczą bowiem innych przesłanek i mechanizmów wymiaru kary niż projektowany typ kwalifikowany. Art. 65 k.k. znajduje zastosowanie w sytuacjach, w których sprawca uczynił sobie z przestępstwa stałe źródło dochodu albo działał w warunkach określonych w tym przepisie. Nie każda zatem osoba działająca w celu uzyskania korzyści majątkowej lub osobistej będzie automatycznie objęta jego zakresem. Projektowany art. 264 § 3a k.k. wypełnia tym samym lukę pomiędzy typem podstawowym a przypadkami, w których możliwe jest zastosowanie szczególnych reguł wymiaru kary z części ogólnej. Jego funkcją jest jednoznaczne wskazanie, że odpłatne organizowanie nielegalnego przekraczania granicy stanowi zachowanie o wyższym stopniu karygodności już z uwagi na jego komercyjny charakter, niezależnie od tego, czy sprawca zdołał uczynić z tego procederu stałe źródło dochodu albo działał w strukturze zorganizowanej grupy przestępczej. Nie zasługuje również na uwzględnienie uwaga, że wyodrębnienie w art. 264 § 3a k.k. typu kwalifikowanego opartego na działaniu w celu osiągnięcia korzyści majątkowej lub osobistej jest nieuzasadnione z tego powodu, że w projekcie dyrektywy Komisji Europejskiej przesłanka ta nie została ujęta jako samodzielna okoliczność kwalifikująca. Po pierwsze, należy odróżnić model harmonizacji prawa karnego przyjęty w projekcie dyrektywy od autonomicznego

Lp.	Przepis	Treść uwagi	Podmiot zgłaszający uwagę	Stanowisko MS
		obowiązujących obecnie przepisów zawartych w części ogólnej Kodeksu karnego w sytuacji, gdy organizowanie nielegalnego przekroczenia granicy odnosi się do sprawcy, który z popełnienia przestępstwa uczynił sobie stałe źródło dochodu albo jest popełnione przez niego w ramach zorganizowanej grupy przestępczej zastosowanie będą miały zasady określone w art. 65 § 1 k.k. w zw. z art. 64 § 2 k.k. przewidujące zaostrzenie sankcji karnej.		modelu odpowiedzialności przyjętego przez ustawodawcę krajowego. Projektowana dyrektywa nie ustanawia zamkniętego katalogu okoliczności, którym ustawodawca państwa członkowskiego może przypisać znaczenie kwalifikujące. Jej celem jest ustanowienie minimalnych norm dotyczących zwalczania ułatwiania niedozwolonego wjazdu, tranzytu i pobytu, a nie całkowite ujednolicenie wszystkich konstrukcji typów czynów zabronionych w państwach członkowskich. Po drugie, argument, że skoro projekt dyrektywy traktuje korzyść finansową jako element typu podstawowego, to nie może ona stanowić jednocześnie podstawy kwalifikacji w prawie polskim, prowadziłby do zbyt daleko idącego utożsamienia harmonizacji unijnej z obowiązkiem identycznego konstruowania przepisów krajowych. Działanie w celu osiągnięcia korzyści majątkowej lub osobistej oznacza w tym przypadku instrumentalne wykorzystanie sytuacji osób przekraczających granicę oraz uczynienie z nielegalnego przekraczania granicy przedmiotu działalności nastawionej na osiągnięcie określonej korzyści. Taki motyw działania ma samodzielne znaczenie dla oceny stopnia społecznej szkodliwości czynu. Sprawca nie ogranicza się bowiem do jednorazowej pomocy w przekroczeniu granicy, lecz podejmuje działania z zamiarem uzyskania własnej korzyści kosztem naruszenia przepisów regulujących ochronę granicy państwowej. Nie jest przy tym konieczne wykazywanie, że sprawca działa w ramach formalnie zorganizowanej grupy przestępczej. Taki warunek prowadziłby do nieuzasadnionego zawężenia ochrony prawnokarnej. Współczesny przemyt migrantów może być bowiem organizowany również przez sprawców działających poza strukturami spełniającymi przesłanki zorganizowanej grupy przestępczej, a jednocześnie może mieć charakter profesjonalny, powtarzalny i nastawiony na

Lp.	Przepis	Treść uwagi	Podmiot zgłaszający uwagę	Stanowisko MS
				osiąganie korzyści. Z punktu widzenia społecznej szkodliwości istotny jest zatem nie tylko formalny status organizacyjny sprawcy, ale również cel i charakter prowadzonej przez niego działalności. Nie można również uznać, że możliwość zastosowania art. 65 § 1 k.k. czyni projektowany art. 264 § 3a k.k. zbędnym. Przesłanki obu regulacji nie są tożsame. Działanie w celu osiągnięcia korzyści majątkowej lub osobistej jest kategorią szerszą niż uczynienie sobie z przestępstwa stałego źródła dochodu. Sprawca może bowiem podejmować czyn w celu osiągnięcia konkretnej, jednorazowej lub okazjonalnej korzyści, nie czyniąc z przestępstwa stałego źródła dochodu. Jednocześnie może działać samodzielnie, bez spełnienia przesłanek działania w zorganizowanej grupie przestępczej. Projektowany art. 264 § 3a k.k. pozwala więc na uchwycenie właśnie tych zachowań, które ze względu na swój komercyjny charakter wymagają surowszej oceny, ale niekoniecznie spełniają przesłanki zastosowania art. 65 § 1 k.k. Co istotne, projektowane rozwiązanie nie prowadzi do automatycznego stosowania najwyższych sankcji przewidzianych dla najbardziej niebezpiecznych przypadków. Konstrukcja art. 264 § 3a–3c k.k. tworzy stopniowaną strukturę odpowiedzialności: 1) art. 264 § 3 k.k. – typ podstawowy, obejmujący samo organizowanie innym osobom nielegalnego przekroczenia granicy; 2) art. 264 § 3a k.k. – typ kwalifikowany ze względu na cel osiągnięcia korzyści majątkowej lub osobistej; 3) art. 264 § 3b k.k. – dalsza kwalifikacja w związku z narażeniem życia lub zdrowia wielu osób; 4) art. 264 § 3c k.k. – najwyższy stopień kwalifikacji w razie nastąpienia skutku śmiertelnego. Takie rozwiązanie jest zgodne z zasadą proporcjonalności, ponieważ pozwala powiązać wysokość zagrożenia karnego ze

Lp.	Przepis	Treść uwagi	Podmiot zgłaszający uwagę	Stanowisko MS
				stopniem naganności zachowania oraz jego konsekwencjami. Szczególnie uzasadnione jest wyodrębnienie narażenia życia lub zdrowia wielu osób oraz skutku śmiertelnego. W tym ujęciu projektowany art. 264 § 3a k.k. pełni funkcję pośrednią pomiędzy typem podstawowym a typami kwalifikowanymi ze względu na zagrożenie dla życia lub zdrowia. Pozwala to uniknąć sytuacji, w której sprawca prowadzący odpłatny proceder organizowania nielegalnego przekraczania granicy byłby – przy braku przesłanek art. 65 k.k. – traktowany na równi ze sprawcą działającym incydentalnie i bezinteresownie. Za utrzymaniem projektowanego rozwiązania przemawia również jego funkcja prewencyjna. W przypadku działalności polegającej na odpłatnym organizowaniu nielegalnego przekraczania granicy kara powinna oddziaływać nie tylko na pojedynczego sprawcę, ale także na opłacalność całego procederu. Jeżeli bowiem głównym motywem podejmowania tego rodzaju działalności jest uzyskanie korzyści, odpowiednio wyższe zagrożenie karą stanowi racjonalny instrument zmniejszania atrakcyjności ekonomicznej tego rodzaju działalności. W konsekwencji nie można podzielić stanowiska, zgodnie z którym istnienie art. 65 § 1 k.k. oraz odmienne ukształtowanie typów kwalifikowanych w projekcie dyrektywy Komisji Europejskiej przesądza o zbędności art. 264 § 3a k.k. Przepisy te realizują odmienne funkcje i opierają się na częściowo odmiennych przesłankach. Projektowana regulacja zmierza natomiast do bardziej precyzyjnego zróżnicowania odpowiedzialności karnej według stopnia społecznej szkodliwości czynu, przy czym szczególne znaczenie przypisuje zarówno motywacji sprawcy, jak i zagrożeniu dla życia i zdrowia oraz rzeczywistym następstwom jego działania.

Lp.	Przepis	Treść uwagi	Podmiot zgłaszający uwagę	Stanowisko MS
				Ostatecznie należy więc uznać, że projektowane art. 264 § 3a–3c k.k. nie stanowią nieuzasadnionego powielenia regulacji art. 65 § 1 k.k. ani niedopuszczalnego rozszerzenia standardów wynikających z prawa Unii Europejskiej. Są wyrazem autonomicznej decyzji ustawodawcy (MS) co do sposobu realizacji polityki karnej w obszarze szczególnie istotnym z punktu widzenia ochrony bezpieczeństwa granicy państwowej oraz życia i zdrowia osób, których dotyczą tego rodzaju przestępstwa.
12.	art. 264 § 3b k.k.	4. Na uwagę zasługuje również projektowane brzmienie art. 264 § 3b k.k. A mianowicie, proponowane rozwiązanie normatywne zawarte w art. 264 § 3b k.k. budzi zastrzeżenia z perspektywy realizacji zasady określoności przepisu karnego mającej swe źródła w art. 31 ust. 3 i art. 42 ust. 1 zd. 1 Konstytucji RP, art. 7 ust. 1 zd. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.), art. 15 ust. 1 zd. 1 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych otwartego do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167). Z zasady określoności przepisów karnych wynika, że prawo karne ma wyznaczyć wyraźne granice między tym, co jest dozwolone, a tym, co jest zabronione. W konsekwencji tego, w przepisie karnym zawartym w ustawie powinny być wyraźnie, jednoznacznie i wyczerpująco określone zarówno znamiona czynu zabronionego, jak i sankcje grożące za popełnienie tego czynu	**SN**	**Uwaga nieuwzględniona.** Odnosząc się do przedstawionej uwagi dotyczącej projektowanego art. 264 § 3b k.k., należy wskazać, że zasada określoności przepisów prawa karnego rzeczywiście wymaga, aby znamiona czynu zabronionego zostały określone w sposób umożliwiający adresatowi normy przewidzenie, jakie zachowania podlegają penalizacji, a organom stosującym prawo – dokonanie jego jednolitej wykładni. Nie oznacza to jednak, że ustawodawca jest zobowiązany do posługiwania się wyłącznie zwrotami o całkowicie jednoznacznym, technicznym znaczeniu. W prawie karnym dopuszczalne jest stosowanie pojęć ocennych i zwrotów wymagających wykładni, o ile ich znaczenie może zostać dostatecznie określone przy uwzględnieniu języka prawnego, systematyki Kodeksu karnego, dotychczasowego dorobku orzeczniczego oraz utrwalonych reguł wykładni. W tym kontekście nie można podzielić zasadniczego zarzutu, że projektowane znamię „naraża życie lub zdrowie wielu osób" jest sformułowaniem pozbawionym odpowiednika w obowiązującym Kodeksie karnym. Konstrukcja narażenia życia lub zdrowia jest bowiem od dawna obecna w Kodeksie karnym. W szczególności art. 165 § 1 k.k. posługuje się zwrotem „sprowadza niebezpieczeństwo dla życia lub zdrowia wielu osób", a art. 166 § 2 k.k. przewiduje odpowiedzialność za „sprowadzenie bezpośredniego

Lp.	Przepis	Treść uwagi	Podmiot zgłaszający uwagę	Stanowisko MS
		(zob. G. Wierczyński, Komentarz do rozporządzenia w sprawie "Zasad techniki prawodawczej", [w:] Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz, WK 2016, komentarz do § 75; orzeczenie TK z dnia 1 marca 1994 r., U 7/93, OTK 1994/1/5, LEX nr 25109; postanowienie TK z dnia 25 września 1991 r., S 6/91, OTK 1991/1/34, LEX nr 25373; wyrok TK z dnia 9 czerwca 2010 r., SK 52/08, OTK-A 2010/5/50, LEX nr 583781). Wymogów tych nie spełnia sposób sformułowania proponowanej regulacji zawartej w art. 264 § 3b k.k. Niejasnym wydaje się ujęcie znamion czynności wykonawczej, których realizacja miałaby skutkować poniesieniem przez sprawcę odpowiedzialności karnej. Trzeba bowiem zauważyć, że wykładania sformułowania „naraża życie lub zdrowie” - jakim posłużył się projektodawca dla określenia skutku zachowania sprawcy polegającego na organizowaniu przekraczania granicy wbrew obowiązującym przepisom - może prowadzić do rozbieżności w praktyce stosowania prawa. Proponowane przez projektodawcę ujęcie skutku nie znajduje obecnie odpowiednika w obowiązującym Kodeksie karnym. Analiza przepisów Kodeksu karnego prowadzi do wniosku, że ustawodawca, określając znamiona typów czynów zabronionych, w których skutek stanowi zagrożenie dla życia lub zdrowia człowieka, posługuje się sformułowaniami		niebezpieczeństwa dla życia lub zdrowia wielu osób”. Z kolei art. 160 § 1 k.k. penalizuje zachowanie polegające na narażeniu człowieka na bezpośrednie niebezpieczeństwo utraty życia albo ciężkiego uszczerbku na zdrowiu. Szczególnie istotne znaczenie ma art. 165 § 1 k.k. Jego konstrukcja pokazuje, że ustawodawca posługuje się kategorią niebezpieczeństwa dla życia lub zdrowia wielu osób jako samodzielnym znamieniem skutku, a praktyka orzecznicza nadała temu znamieniu określone, możliwe do ustalenia znaczenie. Sąd Najwyższy wskazuje wprost, że skutkiem przestępstwa z art. 165 § 1 k.k. jest stan niebezpieczeństwa dla życia lub zdrowia wielu osób, przy czym nie jest konieczne wystąpienie konkretnego uszczerbku na zdrowiu lub śmierci. Jednocześnie podkreśla się, że chodzi o niebezpieczeństwo konkretne, aktualne i dające się udowodnić, a nie o zagrożenie wyłącznie hipotetyczne. Powyższe ma istotne znaczenie dla oceny projektowanego art. 264 § 3b k.k. Użycie w tym przepisie czasownika „naraża” należy bowiem rozumieć nie jako samo potencjalne stworzenie bliżej nieokreślonej możliwości wystąpienia zagrożenia, lecz jako spowodowanie konkretnego stanu zagrożenia dla chronionych dóbr prawnych. Taka interpretacja odpowiada funkcji znamienia kwalifikującego i pozwala odróżnić sytuacje, w których organizowanie nielegalnego przekroczenia granicy jedynie stwarza abstrakcyjne ryzyko, od przypadków, w których sposób działania sprawcy rzeczywiście prowadzi do powstania konkretnego niebezpieczeństwa dla życia lub zdrowia większej liczby osób. Nie można również zgodzić się z twierdzeniem, że brak identycznego sformułowania w innym przepisie Kodeksu karnego sam przez się oznacza naruszenie zasady określoności. Poszczególne typy czynów zabronionych mogą bowiem posługiwać się różnymi konstrukcjami

Lp.	Przepis	Treść uwagi	Podmiot zgłaszający uwagę	Stanowisko MS
		jednoznacznie wskazującymi, że sprowadzenie niebezpieczeństwa dla tych dóbr prawnych stanowi następstwo zachowania sprawcy. Przykładowo: w art. 217a § 2 k.k. legislator używa sformułowania: „jeżeli sprawca czynu określonego w § 1 naraża pokrzywdzonego na bezpośrednie niebezpieczeństwo utraty życia albo ciężkiego uszczerbku na zdrowiu", a w art. 220 § 1 k.k. wskazuje, że: „Kto, będąc odpowiedzialny za bezpieczeństwo i higienę pracy, nie dopełnia wynikającego stąd obowiązku i przez to naraża pracownika na bezpośrednie niebezpieczeństwo utraty życia albo ciężkiego uszczerbku na zdrowiu, podlega karze pozbawienia wolności do lat 3". Z kolei na gruncie art. 222 § 1a k.k. przewiduje się odpowiedzialność sprawcy czynu określonego w § 1 w sytuacji, gdy naraża pokrzywdzonego na bezpośrednie niebezpieczeństwo utraty życia albo ciężkiego uszczerbku na zdrowiu, natomiast w myśl art. 166 § 2 k.k. karze pozbawienia wolności podlega ten, kto, działając w sposób określony w § 1, sprowadza bezpośrednie niebezpieczeństwo dla życia lub zdrowia wielu osób. Wobec powyższego zasadne wydaje się zmodyfikowanie treści art. 264 § 3b k.k. w sposób jednoznacznie określający znamię kwalifikujące w postaci skutku będącego następstwem zachowania sprawcy.		normatywnymi, zależnie od charakteru czynu, rodzaju chronionego dobra oraz funkcji danego znamienia. Sam fakt, że w art. 160 k.k., 166 k.k. czy 220 k.k. ustawodawca posługuje się dodatkowo określeniem „bezpośrednie", nie oznacza, że każde przestępstwo, którego znamieniem jest narażenie życia lub zdrowia, musi zawierać identyczny element normatywny. Przeciwnie, art. 165 § 1 k.k. stanowi przykład regulacji, w której ustawodawca świadomie posługuje się konstrukcją „niebezpieczeństwa dla życia lub zdrowia wielu osób" bez użycia przymiotnika „bezpośrednie". W przypadku projektowanego art. 264 § 3b k.k. dodatkowym argumentem przemawiającym za dostateczną określonością regulacji jest jej kontekst normatywny. Przepis ma stanowić kwalifikowany typ przestępstwa określonego obecnie w art. 264 § 3 k.k., którego istotą jest organizowanie innym osobom przekraczania wbrew przepisom granicy RP. Celem projektu jest zwiększenie odpowiedzialności karnej w sytuacji, w której sposób realizacji tego zachowania prowadzi dodatkowo do narażenia życia lub zdrowia wielu osób. Aktualnie art. 264 § 3 k.k. przewiduje odpowiedzialność za samo organizowanie innym osobom przekraczania granicy wbrew przepisom i jest zagrożony karą pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8. Projekt zmian art. 264 k.k. zmierza do wprowadzenia kwalifikowanych typów czynu z uwagi na zwiększony stopień społecznej szkodliwości zachowania, w szczególności w przypadku narażenia życia lub zdrowia wielu osób, a jeszcze surowiej traktować przypadki zakończone śmiercią człowieka. W konsekwencji nie ma podstaw do przyjęcia, że projektowany art. 264 § 3b k.k. już z tego tylko powodu, że posługuje się zwrotem „naraża życie lub zdrowie wielu osób", pozostaje w sprzeczności z zasadą określoności prawa karnego.

Lp.	Przepis	Treść uwagi	Podmiot zgłaszający uwagę	Stanowisko MS
13.	art. 264 § 3b k.k.	Z pewnością zasadna jest surowsza karalność sprawcy organizującego innym osobom przekraczanie wbrew przepisom granicy Rzeczypospolitej Polskiej w sposób powodujący zagrożenie dla życia lub zdrowia tych osób. Jednak zaproponowany art. 264 § 3b k.k. powinien zostać zredagowany w odmienny sposób. Przyjęto w nim nieużywane w innych przepisach Kodeksu karnego znamię o treści „naraża życie lub zdrowie wielu osób". W uzasadnieniu projektu stwierdzono, że dla takiego czynu w obowiązującym stanie prawnym w grę wchodzi jedynie kumulatywna kwalifikacja z art. 264 § 3 k.k. i art. 160 § 1 k.k. Należy jednak zauważyć, że art. 160 § 1 k.k. sankcjonuje narażenie na bezpośrednie niebezpieczeństwo utraty życia albo ciężkiego uszczerbku na zdrowiu. Dla karalności za przestępstwo z art. 160 § 1 k.k. nie wystarcza więc narażenie na potencjalne niebezpieczeństwo, niemające charakteru bezpośredniego, ani też narażenie na uszczerbek zdrowotny, który nie jest ciężki i nie zagraża życiu pokrzywdzonego. Przepisy Kodeksu karnego nie powołują warunku bezpośredniości niebezpieczeństwa dla życia lub zdrowia pokrzywdzonego tylko w przypadku tych typów czynów zabronionych, które polegają na sprowadzeniu zdarzenia z natury stwarzającego takie bezpośrednie niebezpieczeństwo, jak pożar, zawalenie się	**PK**	**Uwaga nieuwzględniona.** Uwaga dotycząca projektowanego art. 264 § 3b k.k. nie zasługuje na uwzględnienie. Nie ma potrzeby modyfikowania zaproponowanego brzmienia przepisu. W pierwszej kolejności należy wskazać, że projektowane znamię „naraża życie lub zdrowie wielu osób" nie może być interpretowane w oderwaniu od pozostałych znamion projektowanego typu czynu zabronionego, w szczególności od wymogu, aby sprawca organizował innym osobom przekraczanie wbrew przepisom granicy RP. Nie chodzi zatem o penalizowanie każdego abstrakcyjnego czy potencjalnego ryzyka związanego z przemieszczaniem się osób przez granicę, lecz o kwalifikowaną postać zachowania polegającego na organizowaniu nielegalnego przekraczania granicy, któremu towarzyszy narażenie życia lub zdrowia wielu osób. Nie można przy tym przyjąć, że użycie w projektowanym przepisie sformułowania „naraża życie lub zdrowie" automatycznie prowadzi do objęcia odpowiedzialnością każdego zachowania stwarzającego jakiekolwiek, choćby marginalne i odległe, ryzyko doznania uszczerbku na zdrowiu. Dla odpowiedzialności karnej konieczne będzie ustalenie rzeczywistego, konkretnego zagrożenia wynikającego z zachowania sprawcy, ocenianego z uwzględnieniem okoliczności konkretnego przypadku. Samo hipotetyczne prawdopodobieństwo wystąpienia błahego urazu nie może być utożsamiane ze znamieniem projektowanego typu kwalifikowanego. Tym samym nietrafny jest argument, że projektowany przepis mógłby znaleźć zastosowanie do sytuacji, w której osoby organizowane do nielegalnego przekroczenia granicy przemieszczają się całkowicie bezpieczną trasą, a jedynie potencjalnie mogą się potknąć i doznać lekkiego urazu. Tego rodzaju sytuacja nie realizuje istoty projektowanego typu

Lp.	Przepis	Treść uwagi	Podmiot zgłaszający uwagę	Stanowisko MS
		budowli i inne wymienione w art. 163 § 1 k.k. albo zachowaniu, które nie dotyczy wprawdzie sprowadzenia tego rodzaju zdarzenia, lecz stwarza z zasady zagrożenie utraty życia lub spowodowania ciężkiego uszczerbku na zdrowiu, jak spowodowanie zagrożenia epidemiologicznego czy inne równie niebezpieczne zachowania wymienione w art. 165 § 1 k.k. i innych przepisach np. art. 171 § 1 k.k. i 173 § 1 k.k. Z reguły też przepisy Kodeksu karnego penalizują spowodowanie zagrożenia życia lub ciężkiego uszczerbku na zdrowiu, a tylko wyjątkowo również uszczerbku określonego w art. 157 § 1 k.k. (art. 158 § 1 kk i art. 178d k.k.). Wyjątkiem jest wyłącznie przejęcie kontroli nad statkiem wodnym lub powietrznym albo nad publicznym środkiem transportu lądowego w sposób określony w art. 166 § 1 k.k. Art. 166 § 2 k.k. przewiduje typ kwalifikowany tego przestępstwa, jeśli sprawca sprowadza niebezpieczeństwo dla życia lub zdrowia wielu osób, bez wskazania rodzaju niebezpieczeństwa dla zdrowia, przy czym niebezpieczeństwo to musi być bezpośrednie. Tymczasem projektowany art. 264 § 3b powodowałby surowszą karalność za sprowadzenie niebezpieczeństwa niemającego charakteru bezpośredniego i odnosiłby się do narażenia na każdy uszczerbek na zdrowiu, także lekki, a więc taki, o którym mowa w art. 157 § 2 k.k. Taka regulacja naruszałaby zasadę		czynu. Ocena, czy doszło do „narażenia" w rozumieniu prawa karnego, musi bowiem uwzględniać realny charakter zagrożenia, jego prawdopodobieństwo, okoliczności działania sprawcy oraz skalę zagrożenia odnoszącą się do wielu osób. Nie każde wyobrażalne ryzyko stanowi narażenie relewantne z punktu widzenia odpowiedzialności karnej. Nie jest również konieczne przyjmowanie w art. 264 § 3b k.k. dodatkowego znamienia „bezpośredniego" niebezpieczeństwa. Taki zabieg prowadziłby do nieuzasadnionego zawężenia zakresu projektowanej regulacji i w istocie ograniczałby jej zastosowanie do sytuacji odpowiadających konstrukcji narażenia na bezpośrednie niebezpieczeństwo utraty życia albo ciężkiego uszczerbku na zdrowiu, znanej z art. 160 § 1 k.k. Tymczasem celem projektowanego przepisu jest stworzenie odrębnej, kwalifikowanej postaci przestępstwa określonego w art. 264 § 3 lub § 3a k.k., dostosowanej do specyfiki organizowania nielegalnego przekraczania granicy przez większą liczbę osób. Wprowadzenie w art. 264 § 3b k.k. wymogu „bezpośredniego" niebezpieczeństwa nie byłoby zatem jedynie doprecyzowaniem przepisu, lecz stanowiłoby istotne ograniczenie zakresu kryminalizacji. Mogłoby bowiem prowadzić do sytuacji, w których zachowanie sprawcy niewątpliwie stwarza poważne zagrożenie dla życia lub zdrowia wielu osób, lecz ze względu na brak możliwości wykazania bezpośredniości tego zagrożenia nie podlegałoby surowszej odpowiedzialności przewidzianej w projektowanym przepisie. Nie można także utożsamiać projektowanego rozwiązania z konstrukcją art. 160 § 1 k.k. Projektowany art. 264 § 3b k.k. ma bowiem pełnić inną funkcję normatywną. Jego celem jest odpowiednio surowsza reakcja karna na szczególnie niebezpieczne organizowanie nielegalnego przekraczania

Lp.	Przepis	Treść uwagi	Podmiot zgłaszający uwagę	Stanowisko MS
		proporcjonalności, bowiem każda czynność życiowa stwarza potencjalne niebezpieczeństwo dla zdrowia, które jednak z reguły nie ma charakteru bezpośredniego, ani też nie wykracza poza ryzyko spowodowania lekkiego uszczerbku na zdrowiu. Z pewnością celem projektowanego przepisu jest surowsza karalność zachowań stwarzających poważne i bezpośrednie zagrożenie dla osób przerzucanych przez granicę, jak np. przewożenie ich w szczelnie zamkniętych ładowniach samochodów chłodniczych. Przepis ten nie powinien natomiast penalizować np. organizowania przemarszu przez granicę całkowicie bezpieczną trasą, w czasie którego jednak można się np. potknąć, doznając lekkiego urazu nogi. Z tego względu należy postulować nadanie proponowanemu przepisowi art. 264 § 3b k.k. brzmienia: *„Jeżeli sprawca czynu określonego w § 3 lub 3a sprowadza bezpośrednie niebezpieczeństwo utraty życia albo ciężkiego uszczerbku na zdrowiu wielu osób, podlega karze pozbawienia wolności od lat 2 do 12”.*		granicy przez wiele osób. Odesłanie wprost do przesłanek właściwych dla art. 160 § 1 k.k. nie jest konieczne, skoro projektowany przepis stanowi samodzielny typ kwalifikowany, którego znamiona podlegają ocenie w kontekście całej konstrukcji art. 264 k.k. Za pozostawieniem projektowanego brzmienia przemawia również potrzeba zachowania elastyczności regulacji wobec zróżnicowanych sposobów organizowania nielegalnego przekraczania granicy. Zagrożenie może wynikać nie tylko z sytuacji, w których istnieje bezpośrednie niebezpieczeństwo śmierci albo ciężkiego uszczerbku na zdrowiu, lecz również z takich sposobów działania, które ze względu na swoją specyfikę, skalę i warunki stwarzają istotne zagrożenie dla życia lub zdrowia wielu osób. Sztywne powiązanie odpowiedzialności z przesłanką bezpośredniości oraz wyłącznie z utratą życia albo ciężkim uszczerbkiem na zdrowiu mogłoby nie obejmować wszystkich zachowań, które z perspektywy ochrony osób przekraczających granicę powinny podlegać surowszej ocenie karnej. Należy przy tym podkreślić, że nie można oceniać projektowanego przepisu przez pryzmat hipotetycznych, granicznych przykładów oderwanych od jego *ratio legis*. Wykładnia znamienia „naraża życie lub zdrowie wielu osób” powinna uwzględniać cel projektowanej regulacji, którym jest przeciwdziałanie szczególnie niebezpiecznym formom organizowania nielegalnego przekraczania granicy, a nie penalizowanie zwykłego, społecznie typowego ryzyka związanego z przemieszczaniem się człowieka. Z tych względów nie znajduje uzasadnienia postulat zastąpienia projektowanego znamienia konstrukcją „sprowadza bezpośrednie niebezpieczeństwo utraty życia albo ciężkiego uszczerbku na zdrowiu wielu osób”. Proponowana zmiana nadmiernie zawężałaby zakres przepisu, odwołując się do konstrukcji właściwej dla art. 160

Lp.	Przepis	Treść uwagi	Podmiot zgłaszający uwagę	Stanowisko MS
				§ 1 k.k., podczas gdy art. 264 § 3b k.k. ma realizować odmienny cel ochronny i stanowić samodzielny typ kwalifikowany. W konsekwencji projektowane brzmienie art. 264 § 3b k.k. należy uznać za prawidłowe i wystarczająco określone. Nie zachodzi potrzeba jego zmiany.
14.	art. 264 § 3c k.k.	Wątpliwości budzi również zagrożenie karą pozbawienia wolności przewidziane za przestępstwo z art. 264 § 3c k.k., a więc wówczas gdy następstwem czynu określonego w § 3-3b jest śmierć człowieka. Kara pozbawienia wolności ma w przypadku takiego czynu wynosić od lat 3 do 20. Powodowałoby to, że przestępstwo, którego strona podmiotowa ma charakter umyślno-nieumyślny, a więc umyślnego działania z nieumyślnym następstwem czynu zabronionego, stałoby się zbrodnią. Wprawdzie zbrodniami są już obecnie niektóre przestępstwa umyślnonieumyślne, jednak takie, które w typie podstawowym charakteryzują się znacznie wyższą społeczną szkodliwością, a mianowicie określone w art. 156 § 3 kk (śmierć jako skutek ciężkiego uszczerbku na zdrowiu), art. 166 § 3 kk (piractwo morskie i powietrzne ze skutkiem śmiertelnym), art. 197 § 5 kk (śmierć jako następstwo zgwałcenia) i art. 185 § 3 kk (śmierć wskutek poważnych przestępstw przeciwko środowisku). W przypadku innych poważnych przestępstw w typach kwalifikowanych poprzez nieumyślne następstwo w postaci śmierci człowieka przewidziano zagrożenie karą pozbawienia	**PK**	**Uwaga nieuwzględniona.** Uwaga dotycząca wysokości zagrożenia karą przewidzianego w projektowanym art. 264 § 3c k.k. nie zasługuje na uwzględnienie. Przyjęcie za ten czyn kary pozbawienia wolności od 3 do 20 lat jest rozwiązaniem uzasadnionym charakterem projektowanego przestępstwa, a także rangą dobra prawnego, przeciwko któremu czyn ten jest skierowany. Nie można podzielić stanowiska, zgodnie z którym fakt, że projektowany typ ma charakter umyślno-nieumyślny, sam w sobie uzasadnia przyjęcie zagrożenia karą od 2 do 15 lat. O kwalifikacji czynu oraz wysokości sankcji nie decyduje wyłącznie strona podmiotowa, lecz całokształt jego znamion, w tym przede wszystkim rodzaj umyślnego zachowania sprawcy, jego charakter, skala zagrożenia oraz szczególnie doniosłe następstwo w postaci śmierci człowieka. Projektowany art. 264 § 3c k.k. dotyczy przy tym szczególnej kategorii zachowań. Sprawca nie ogranicza się do umożliwienia pojedynczej osobie nielegalnego przekroczenia granicy, lecz organizuje takie przekraczanie granicy innym osobom, a w typach poprzedzających dodatkowo jego zachowanie może wiązać się ze sprowadzeniem zagrożenia dla życia lub zdrowia wielu osób. Śmierć człowieka jest zatem następstwem zachowania, które ze swej istoty może obejmować działanie wobec większej liczby osób oraz wiązać się z wysokim poziomem ryzyka dla ich życia i zdrowia. W konsekwencji projektowanego art. 264 § 3c k.k. nie należy postrzegać jako prostego odpowiednika innych typów

Lp.	Przepis	Treść uwagi	Podmiot zgłaszający uwagę	Stanowisko MS
		wolności od lat 2 do 15. Tak jest w przypadku bójki lub pobicia, której następstwem jest śmierć człowieka (art. 158 § 3 kk). Podobnie jest w przypadku kilku innych przestępstw, których nieumyślnym następstwem jest śmierć człowieka, takich jak sprowadzenie pożaru, eksplozji materiałów wybuchowych czy innego zdarzenia, które zagraża życiu lub zdrowiu wielu osób (art. 163 § 3 kk), sprowadzenie stanów powszechnie niebezpiecznych dla życia lub zdrowia (art. 165 § 3 kk) oraz sprowadzenie katastrofy w ruchu lądowym, wodnym lub powietrznym (art. 173 § 3 kk). Wydaje się więc, że adekwatną karą, która powinna być przewidziana za projektowane przestępstwo z art. 264 § 3c powinna być kara pozbawienia wolności od lat 2 do 15.		umyślno-nieumyślnych, w których śmierć człowieka stanowi następstwo zachowania o odmiennym charakterze. Porównywanie wyłącznie ustawowych granic zagrożenia przewidzianych w art. 158 § 3, art. 163 § 3, art. 165 § 3 czy art. 173 § 3 k.k. nie uwzględnia różnic pomiędzy poszczególnymi typami czynów zabronionych, ich funkcją ochronną oraz okolicznościami, w jakich dochodzi do skutku śmiertelnego. Na wysokość projektowanej sankcji wpływa również szczególny kontekst zjawiska, któremu przepis ma przeciwdziałać. Organizowanie innym osobom przekraczania granicy z naruszeniem przepisów może przybierać formy prowadzące do skrajnego lekceważenia bezpieczeństwa osób powierzających swoje życie i zdrowie organizatorowi takiego przedsięwzięcia. W przypadku wystąpienia skutku śmiertelnego stopień naganności takiego zachowania jest szczególnie wysoki, zwłaszcza gdy śmierć pozostaje następstwem sposobu zorganizowania przekraczania granicy, który stwarzał istotne zagrożenie dla życia uczestników. Nie ma przy tym podstaw do uznania, że nadanie projektowanemu czynowi statusu zbrodni pozostaje samo w sobie nieproporcjonalne. Ustawodawca może uznać za zbrodnię również czyn o konstrukcji umyślno-nieumyślnej, jeżeli przemawia za tym wyjątkowo wysoki stopień jego społecznej szkodliwości oraz potrzeba odpowiednio silnej ochrony dobra prawnego. Okoliczność, że podobne rozwiązania występują obecnie w określonych typach przestępstw, nie oznacza, że katalog takich czynów jest zamknięty ani że każde nowe przestępstwo umyślno-nieumyślne powinno być zagrożone karą właściwą dla występków. Należy również zauważyć, że projektowany przepis nie ustanawia odpowiedzialności za sam fakt wystąpienia śmierci w związku z nielegalnym przekraczaniem granicy.

Lp.	Przepis	Treść uwagi	Podmiot zgłaszający uwagę	Stanowisko MS
				Odpowiedzialność z art. 264 § 3c k.k. będzie wymagała wykazania wszystkich znamion projektowanego typu, w tym umyślności zachowania stanowiącego podstawę odpowiedzialności oraz związku przyczynowego pomiędzy tym zachowaniem a skutkiem śmiertelnym. Nie każda zatem śmierć osoby przekraczającej granicę wbrew przepisom będzie automatycznie prowadziła do odpowiedzialności na podstawie tego przepisu. Zagrożenie karą od 3 do 20 lat należy ponadto oceniać jako całość. Dolna granica na poziomie 3 lat odzwierciedla wyjątkową wagę skutku w postaci śmierci człowieka i szczególny charakter zachowania sprawcy, natomiast górna granica 20 lat pozwala na odpowiednie zróżnicowanie reakcji karnej w przypadkach, w których okoliczności czynu, skala przedsięwzięcia, liczba osób narażonych na niebezpieczeństwo oraz sposób działania sprawcy uzasadniają szczególnie surową karę. Przyjęcie jednolitej, niższej granicy od 2 do 15 lat, proponowane w uwadze, nie jest zatem konieczne dla zachowania proporcjonalności sankcji. Przeciwnie, mogłoby prowadzić do niedostatecznego zróżnicowania odpowiedzialności w przypadkach najbardziej drastycznych, w których umyślne organizowanie nielegalnego przekraczania granicy doprowadza do śmierci człowieka. Warto również podkreślić, że wysokość ustawowego zagrożenia nie przesądza o wymierzeniu każdorazowo kary zbliżonej do jego górnej granicy. Sąd, uwzględniając dyrektywy wymiaru kary oraz okoliczności konkretnego przypadku, będzie miał możliwość odpowiedniego dostosowania jej wysokości do stopnia winy i społecznej szkodliwości czynu. Ustawowe zagrożenie od 3 do 20 lat zapewnia więc niezbędną elastyczność w zakresie wymiaru kary, a zarazem pozwala na adekwatną reakcję w sprawach o najwyższym stopniu społecznej szkodliwości.

Lp.	Przepis	Treść uwagi	Podmiot zgłaszający uwagę	Stanowisko MS
				W konsekwencji brak jest podstaw do obniżenia zagrożenia przewidzianego w art. 264 § 3c k.k. do poziomu od 2 do 15 lat. Projektowana sankcja od 3 do 20 lat pozostaje uzasadniona szczególnym charakterem zachowania sprawcy, możliwością wystąpienia zagrożenia dla wielu osób, najpoważniejszym skutkiem w postaci śmierci człowieka oraz potrzebą zapewnienia odpowiednio dolegliwej i elastycznej reakcji karnej. Projektowany przepis należy zatem pozostawić w proponowanym brzmieniu.
15.	art. 264 § 3c k.k.	5. W dalszej części rozważań należy odnieść się do przewidywanej przez projektodawców sankcji karnej za realizację znamion typu czynu zabronionego wskazanego w art. 264 § 3c k.k. Wątpliwości budzi zasadność zagrożenia tego zachowania karą pozbawienia wolności od 3 do 20 lat. Co prawda, ustawodawca posiada szeroką legitymację do kształtowania polityki karnej, w tym do określania rodzaju i wysokości sankcji karnych, jednak korzystanie z tej kompetencji powinno znajdować oparcie w racjonalnych i weryfikowalnych przesłankach oraz pozostawać w zgodzie ze standardami konstytucyjnymi. W szczególności zasada proporcjonalności, wyrażona w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, wymaga, aby ingerencja w prawa i wolności jednostki była racjonalnie uzasadniona i pozostawała w odpowiedniej proporcji do zamierzonych celów oraz by efekty regulacji pozostawały w odpowiedniej proporcji do ciężarów nakładanych na obywatela. W analizowanym przypadku projektodawca nie wykazał racjonalnej potrzeby	**SN**	**Uwagi nieuwzględnione.** Odnosząc się do przedstawionych zastrzeżeń dotyczących wysokości sankcji przewidzianej w projektowanym art. 264 § 3c k.k., należy w pierwszej kolejności podkreślić, że sam fakt ustanowienia zagrożenia karą pozbawienia wolności od 3 do 20 lat nie może być utożsamiany z naruszeniem konstytucyjnej zasady proporcjonalności. Ocena ta wymaga bowiem uwzględnienia nie tylko abstrakcyjnego wymiaru sankcji, lecz przede wszystkim charakteru penalizowanego zachowania, dobra prawnego podlegającego ochronie, sposobu działania sprawcy, stopnia zagrożenia stwarzanego przez jego zachowanie oraz następstwa w postaci śmierci człowieka. Art. 31 ust. 3 Konstytucji RP wymaga, aby ingerencja ustawodawcy była przydatna, konieczna i proporcjonalna sensu stricto, nie oznacza natomiast obowiązku posługiwania się przez ustawodawcę sankcjami o identycznej wysokości w odniesieniu do wszystkich typów przestępstw, których wspólnym elementem jest śmierć człowieka. W tym kontekście należy zakwestionować założenie, że dla oceny projektowanego art. 264 § 3c k.k. miarodajnym punktem odniesienia powinny być przede wszystkim przepisy wskazane w opinii, tj. art. 210 § 2, art. 173 § 3, art. 140 § 2, art. 158 § 3, art. 163 § 3 oraz art. 165 § 3 k.k. Zestawienie wysokości sankcji jest niewątpliwie jednym z elementów

Lp.	Przepis	Treść uwagi	Podmiot zgłaszający uwagę	Stanowisko MS
		(„konieczności") wprowadzenia sankcji karnej w postaci zagrożenia karą pozbawienia wolności od 3 do 20 lat, w sytuacji, gdy następstwem czynu określonego w §3 - § 3b jest śmierć człowieka. Nie przytoczył również żadnych danych empirycznych uzasadniających potrzebę wprowadzenia tak represyjnej regulacji, lecz w uzasadnieniu projektu jako główny motyw jej przyjęcia wskazał, że „śmierć człowieka stanowi skutek o wyjątkowo wysokiej społecznej szkodliwości, który uzasadnia surowszą odpowiedzialność karną niż sama organizacja nielegalnego przekroczenia granicy. Przepis ten realizuje zasadę proporcjonalności odpowiedzialności karnej – im poważniejsze przestępstwo, tym surowsza sankcja" oraz, że: „Życie ludzkie stanowi dobro najwyższej wartości konstytucyjnej i podlega szczególnej ochronie prawa karnego. Jeżeli działalność przemytnicza prowadzi do śmierci człowieka, ustawodawca ma obowiązek zapewnić skuteczny mechanizm reakcji karnej odpowiadający wadze skutku. Projektowany art. 264 § 3c k.k. tworzy tzw. kwalifikowany typ skutkowy przestępstwa, w którym surowa odpowiedzialność od lat 3 do 20 wynika z następstwa czynu w postaci śmierci człowieka. Pozwala to również uniknąć konieczności każdorazowego kumulatywnego kwalifikowania czynu, co zapewnia spójność i przejrzystość		oceny spójności systemu prawa karnego, jednak nie może prowadzić do wniosku, że każdemu typowi kwalifikowanemu przez następstwo śmierci człowieka musi odpowiadać identyczny zakres ustawowego zagrożenia. Poszczególne typy czynów zabronionych różnią się bowiem zarówno sposobem zamachu na dobro prawne, jak i rodzajem ryzyka, które sprawca świadomie lub umyślnie generuje, a także kontekstem, w którym dochodzi do śmierci człowieka. Zasada równości ani zasada proporcjonalności nie wymagają mechanicznego zrównania sankcji za czyny, które wykazują jedynie częściowe podobieństwo konstrukcyjne. Projektowany art. 264 § 3c k.k. ma przy tym szczególny przedmiot ochrony. Nie chodzi wyłącznie o penalizację nielegalnego przekroczenia granicy czy organizowania takiego przekroczenia. Istotą projektowanej regulacji jest przeciwdziałanie działalności polegającej na organizowaniu lub ułatwianiu nielegalnego przekraczania granicy w warunkach, w których zachowanie sprawcy prowadzi do najdalej idącego naruszenia dobra prawnego – śmierci człowieka. Mamy zatem do czynienia z połączeniem szczególnie niebezpiecznej działalności przestępczej z najpoważniejszym możliwym następstwem dla jednostki. Ustawodawca nie penalizuje więc samego faktu wystąpienia śmierci w oderwaniu od zachowania sprawcy, lecz ustanawia kwalifikowany typ czynu, którego punktem wyjścia jest zachowanie już samo w sobie stanowiące poważne naruszenie prawa, a kwalifikację zaostrza wystąpienie skutku w postaci śmierci człowieka. Nie można również podzielić stanowiska, zgodnie z którym brak przedstawienia szczegółowych danych empirycznych dotyczących liczby przypadków śmierci automatycznie podważa konstytucyjną konieczność projektowanej sankcji. W odniesieniu do regulacji prawa karnego konieczność kryminalizacji nie musi być wykazywana wyłącznie za

Lp.	Przepis	Treść uwagi	Podmiot zgłaszający uwagę	Stanowisko MS
		konstrukcji prawnej" (s .15 uzasadnienia projektu). Należy również zwrócić uwagę, że wprowadzenie do porządku prawnego art. 264 § 3c k.k. w proponowanym przez projektodawcę kształcie może skutkować powstaniem niespójności w zakresie ustawowych zagrożeń karą w porównaniu z innymi przestępstwami przewidującymi odpowiedzialność karną za zachowania, których następstwem jest śmierć człowieka (np. art. 210 § 2 k.k., art. 173 § 3 k.k., art. 140 § 2 k.k., art. 158 § 3 k.k., art. 163 § 3 k.k. art. 165 § 3 k.k.). Mimo, że projektodawca zdecydował się na ustanowienie typu kwalifikowanego przez następstwo w postaci śmierci pokrzywdzonego, przewidziana sankcja odbiega od rozwiązań przyjętych w odniesieniu do wskazanych powyżej regulacji. Zamiast kary pozbawienia wolności od 2 do 15 lat (określonej w ww. przepisach) w art. 264 § 3c k.k. zaproponowano karę od 3 do 20 lat, co w konsekwencji prowadziłoby do zakwalifikowania tego czynu jako zbrodni. Biorąc pod uwagę wyjątkowość kategorii zbrodni w polskim porządku prawnym, trudno znaleźć przekonujące uzasadnienie dla decyzji projektodawcy o niewprowadzeniu zagrożenia karą analogicznego do przewidzianego w przywołanych wyżej regulacjach. W tym kontekście należy również uwzględnić, że opiniowaną nowelizację poprzedziła istotna		pomocą statystyki przestępczości. Ocena ustawodawcy może opierać się również na charakterystyce samego zjawiska, jego inherentnym stopniu niebezpieczeństwa oraz potrzebie zapewnienia efektywnej ochrony dóbr o szczególnej wartości. Trybunał Konstytucyjny wskazywał, że w przypadku penalizacji zachowania należy przede wszystkim zidentyfikować dobro prawne, które uzasadnia zastosowanie instrumentów prawa karnego, przy czym ustawodawca dysponuje w tym zakresie określonym zakresem swobody regulacyjnej. W przypadku projektowanego przepisu dobro to ma charakter szczególnie doniosły. Życie człowieka korzysta z ochrony konstytucyjnej, a obowiązek jego ochrony wynika już z art. 30 Konstytucji RP, ustanawiającego nienaruszalną godność człowieka jako źródło wolności i praw człowieka. Ochrona życia stanowi zatem jedną z podstawowych funkcji państwa. W konsekwencji ustawodawca może, a w określonych sytuacjach powinien, posługiwać się instrumentami prawa karnego w celu przeciwdziałania zrachowaniom, które generują szczególnie wysokie ryzyko pozbawienia człowieka życia. Nie należy przy tym tracić z pola widzenia specyfiki działalności polegającej na organizowaniu nielegalnego przekraczania granicy. Jest to działalność, która w praktyce może odbywać się z wykorzystaniem środków transportu, tras i warunków zapewniających przewożonym osobom niewystarczający poziom bezpieczeństwa, a osoby przekraczające granicę mogą pozostawać w sytuacji silnej zależności od organizatora. Sprawca takiego czynu nie jest zatem przypadkowym uczestnikiem zdarzenia prowadzącego do śmierci człowieka, lecz podmiotem, który swoją działalnością tworzy albo istotnie zwiększa ryzyko wystąpienia tragicznego skutku. Jeżeli ryzyko to materializuje się w postaci śmierci człowieka, ustawodawca ma racjonalne podstawy do uznania, że zachowanie takie

Lp.	Przepis	Treść uwagi	Podmiot zgłaszający uwagę	Stanowisko MS
		zmiana przepisów Kodeksu karnego dokonana ustawą z dnia 7 lipca 2022 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny i niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2022 r. poz. 2600), która doprowadziła do znaczącej modyfikacji ustawowych zagrożeń karą. A mianowicie, przed wejściem w życie tej nowelizacji górna granica ustawowego zagrożenia karą pozbawienia wolności przewidywana w art. 210 § 2 k.k., art. 173 § 3 k.k., art. 140 § 2 k.k., art. 163 § 3 k.k. oraz w art. 165 § 3 k.k - wynosiła 12 lat, a przestępstwo z art. 158 § 3 k.k. zagrożone było karą pozbawienia wolności do 1 roku do 10 lat. Z przedstawionych powyżej względów proponowane rozwiązanie nie wydaje się spełniać wymogu proporcjonalności, co jest podstawowym wymogiem zgodności ustawy karnej z Konstytucją.		zasługuje na szczególnie surową reakcję karną. Należy przy tym odróżnić projektowaną regulację od przepisów przywołanych w opinii. To, że w art. 158 § 3 czy art. 173 § 3 k.k. ustawodawca przewidział określony zakres sankcji, nie oznacza, że zakres ten wyznacza konstytucyjny „maksymalny" poziom reakcji karnej na każdy czyn skutkujący śmiercią człowieka. Ustawodawca może różnicować sankcje w zależności od oceny stopnia społecznej szkodliwości poszczególnych zachowań. System prawa karnego nie jest systemem matematycznym, w którym każdemu skutkowi w postaci śmierci musi odpowiadać jednakowa sankcja. Co więcej, przywołane w opinii zmiany dokonane ustawą z dnia 7 lipca 2022 r. nie przemawiają przeciwko projektowanemu rozwiązaniu. Przeciwnie, potwierdzają, że ustawodawca w ramach prowadzonej polityki karnej świadomie dokonał podwyższenia sankcji za szereg najpoważniejszych przestępstw, dostosowując reakcję karną do oceny ich społecznej szkodliwości. Sama ustawa z 2022 r. przewidywała m.in. podwyższenie sankcji w szeregu przepisów Kodeksu karnego, a także utrzymywała rozwiązania przewidujące zagrożenia sięgające 20 lat pozbawienia wolności. Nie można więc wyprowadzać wniosku, że obecny albo projektowany poziom zagrożenia musi mieścić się w dawnych granicach. Ustawodawca nie jest związany wcześniejszym poziomem represyjności prawa karnego w taki sposób, aby każda późniejsza regulacja musiała pozostawać w jego granicach. Przeciwnie, zmiana ocen społecznych, charakteru zagrożeń oraz sposobu popełniania przestępstw może uzasadniać zmianę polityki karnej. Argument historyczny może mieć znaczenie dla oceny spójności systemu, ale nie stanowi samodzielnego argumentu konstytucyjnego przeciwko surowszej sankcji. Również zakwalifikowanie projektowanego czynu jako zbrodni nie powinno być traktowane jako argument

Lp.	Przepis	Treść uwagi	Podmiot zgłaszający uwagę	Stanowisko MS
				przesądzający o jego nieproporcjonalności. Kwalifikacja jako zbrodni wynika z przyjętego przez ustawodawcę poziomu minimalnego zagrożenia karą, a nie z jakiejś konstytucyjnej zasady, zgodnie z którą zbrodnie mogą obejmować wyłącznie określony, zamknięty katalog zachowań. Jeżeli ustawodawca uznaje, że określone zachowanie – ze względu na sposób działania sprawcy i następstwo w postaci śmierci człowieka – charakteryzuje się wyjątkowo wysokim stopniem społecznej szkodliwości, może nadać mu status zbrodni, o ile pozostaje to uzasadnione charakterem chronionego dobra i stopniem zagrożenia. Warto ponadto zwrócić uwagę na argument wynikający z funkcji górnej granicy ustawowego zagrożenia. Kara „do 20 lat" nie oznacza, że każdemu sprawcy czynu z art. 264 § 3c k.k. ma zostać wymierzona kara zbliżona do tej granicy. Przeciwnie, ustawowy przedział od 3 do 20 lat pozwala sądowi na znaczną indywidualizację reakcji karnej. Zgodnie z art. 53 k.k. sąd wymierza karę w granicach ustawowego zagrożenia, uwzględniając m.in. stopień winy, stopień społecznej szkodliwości czynu, jego następstwa, motywację i sposób zachowania sprawcy oraz jego właściwości i warunki osobiste. Ma to istotne znaczenie z punktu widzenia zasady proporcjonalności. Konstytucyjna ocena sankcji nie może abstrahować od faktu, że ustawodawca wyznacza jedynie ramy reakcji karnej, natomiast konkretna kara jest następnie indywidualizowana przez niezawisły sąd. Pozwala to uwzględnić różnice występujące pomiędzy poszczególnymi przypadkami, w tym zakres zawinienia, sposób działania, rozmiar zagrożenia stworzonego przez sprawcę oraz okoliczności prowadzące do śmierci pokrzywdzonego. W rezultacie szeroki przedział sankcji może być właśnie instrumentem realizacji proporcjonalności, a nie jej zaprzeczeniem. Nie można również przyjąć, że projektowany przepis prowadzi do niedopuszczalnego automatyzmu

Lp.	Przepis	Treść uwagi	Podmiot zgłaszający uwagę	Stanowisko MS
				odpowiedzialności za sam fakt śmierci człowieka. Konstrukcja typu kwalifikowanego przez następstwo nie zwalnia organów procesowych z obowiązku wykazania wszystkich znamion czynu, w tym związku między zachowaniem sprawcy a skutkiem oraz wymaganej przez ustawę strony podmiotowej. Projektowana regulacja powinna być zatem stosowana w sposób odpowiadający ogólnym zasadom odpowiedzialności karnej, a jej surowość nie oznacza odpowiedzialności za rezultat całkowicie oderwany od zachowania i zawinienia sprawcy. Wprowadzenie odrębnego typu kwalifikowanego przez skutek w postaci śmierci człowieka pozwala w sposób jednoznaczny odzwierciedlić w kwalifikacji prawnej zwiększony stopień społecznej szkodliwości czynu. Rozwiązanie to zwiększa przejrzystość systemu, ponieważ wskazuje wprost, że śmierć człowieka w związku z działalnością polegającą na organizowaniu nielegalnego przekraczania granicy stanowi okoliczność uzasadniającą szczególne zaostrzenie odpowiedzialności. Nie jest to zatem wyłącznie zabieg represyjny, lecz także rozwiązanie porządkujące konstrukcję odpowiedzialności karnej. W konsekwencji argument, że projektowana sankcja jest nieproporcjonalna wyłącznie dlatego, że przewiduje minimum 3 lata i maksimum 20 lat pozbawienia wolności, należy uznać za niezasadny. Dla stwierdzenia niezgodności z art. 31 ust. 3 Konstytucji konieczne byłoby wykazanie, że tak ukształtowana sankcja nie pozostaje w racjonalnym związku z chronionym dobrem, nie jest przydatna do realizacji celu regulacji, nie jest konieczna albo prowadzi do nadmiernego obciążenia sprawcy w stosunku do znaczenia chronionego dobra. Tymczasem w projektowanym rozwiązaniu występuje szczególnie silny związek pomiędzy rodzajem zachowania, generowanym przez nie ryzykiem oraz wysokością sankcji: im bardziej niebezpieczna działalność organizatora

Lp.	Przepis	Treść uwagi	Podmiot zgłaszający uwagę	Stanowisko MS
				nielegalnego przekraczania granicy, zakończona śmiercią człowieka, tym surowsza powinna być możliwość reakcji karnej państwa. Zatem projektowane zagrożenie karą od 3 do 20 lat pozbawienia wolności mieści się w zakresie konstytucyjnie dopuszczalnej swobody ustawodawcy w zakresie kształtowania polityki karnej. Nie prowadzi ono do automatycznego wymierzania nadmiernie surowych kar, lecz ustanawia odpowiednio szerokie ramy dla sądowej indywidualizacji odpowiedzialności w przypadkach, w których działalność sprawcy doprowadziła do utraty życia człowieka. Wysoka górna granica sankcji pełni przy tym funkcję adekwatną do wyjątkowej wagi chronionego dobra i charakteru działalności, natomiast dolna granica pozwala wyrazić szczególnie wysoką ocenę prawnokarną czynu skutkującego śmiercią. W tym ujęciu projektowany art. 264 § 3c k.k. nie stanowi odstępstwa od zasady proporcjonalności, lecz jej realizację. Proporcjonalność nie oznacza bowiem obowiązku łagodnego traktowania każdego sprawcy, którego czyn prowadzi do śmierci człowieka, lecz wymaga adekwatnego powiązania reakcji karnej z wagą naruszonego dobra, stopniem społecznej szkodliwości i zawinienia. W przypadku szczególnie niebezpiecznej działalności polegającej na organizowaniu nielegalnego przekraczania granicy, która zakończyła się śmiercią człowieka, surowsza sankcja znajduje zatem racjonalne, aksjologiczne i konstytucyjne uzasadnienie. Projektowany art. 264 § 3c k.k. stanowi uzasadnione dostosowanie sankcji do specyfiki czynu, którego przedmiotem jest działalność przestępcza związana z organizowaniem nielegalnego przekraczania granicy, a którego kwalifikowanym następstwem jest śmierć człowieka.

Lp.	Przepis	Treść uwagi	Podmiot zgłaszający uwagę	Stanowisko MS
16.	art. 49a § 1 k.w.	W projektowanym art. 49a § 1 k.w. grzywna powinna zostać podwyższona co najmniej do 1000 zł.	**KRP**	**Uwaga nieuwzględniona.** Określenie dolnej granicy grzywny na poziomie 500 zł oznacza jedynie, że sąd nie będzie mógł wymierzyć grzywny w wysokości niższej niż wskazana kwota. Nie ogranicza to natomiast możliwości wymierzenia grzywny w wysokości 1000 zł i wyższej - w granicach określonych przepisami Kodeksu wykroczeń. Przyjęcie dolnej granicy na poziomie 500 zł pozwala jedynie na zapewnienie odpowiedniej dolegliwości sankcji, przy jednoczesnym zachowaniu możliwości jej indywidualizacji przez sąd, stosownie do okoliczności konkretnego przypadku. Podwyższenie dolnej granicy do 1000 zł nie znajduje tym samym uzasadnienia, a mogłoby nadmiernie ograniczać możliwość wymierzenia kary adekwatnej i proporcjonalnej do wagi konkretnego czynu.
17.	art. 49a § 1 k.w.	Wobec zdarzających się obecnie stosunkowo często przypadków nielegalnego przekroczenia granicy państwowej i wynikających z tego zagrożeń, należałoby wprowadzić do art. 49a § 1 k.w. również sankcję aresztu, a nawet rozważyć możliwość uznanie tego zachowania ponownie jako przestępstwa.	**SA w Krakowie**	**Uwaga nieuwzględniona.** Brak jest uzasadnienia propozycji wprowadzenia w art. 49a § 1 k.w. kary aresztu ani ponownego zakwalifikowania czynu polegającego na nielegalnym przekroczeniu granicy państwowej jako przestępstwa. Natomiast przyjęcie dolnej granicy na poziomie 500 zł pozwala na zapewnienie odpowiedniej dolegliwości sankcji, przy jednoczesnym zachowaniu możliwości jej indywidualizacji przez sąd, stosownie do okoliczności konkretnego przypadku. Sankcja grzywny zapewni realną dolegliwość dla sprawcy oraz będzie pełnić funkcję prewencyjną, przy jednoczesnym zachowaniu proporcjonalności reakcji państwa do charakteru czynu. Z kolei sama częstotliwość występowania przypadków nielegalnego przekraczania granicy nie przesądza o konieczności zastosowania sankcji o charakterze izolacyjnym ani o zakwalifikowaniu tego zachowania jako przestępstwa.
18.	art. 49a § 1 k.w.	W propozycji nowelizacyjnej art. 49a § 1 k.w. chodzi o podniesienie dolnej granicy zagrożenia karą grzywny (wymierzanej	**KRRP**	**Uwaga nieuwzględniona.** Podwyższenie dolnej granicy grzywny do 500 zł jest rozwiązaniem proporcjonalnym i uzasadnionym potrzebą

Lp.	Przepis	Treść uwagi	Podmiot zgłaszający uwagę	Stanowisko MS
		kwotowo) za wykroczenie polegające na przekraczaniu granicy Rzeczypospolitej Polskiej wbrew przepisom ustawy (a także za spenalizowane tu usiłowanie tego wykroczenia i pomocnictwo do niego - vide art. 49a § 2 k.w. (w zw. z art. 11 § 3 k.w., a także – odpowiednio – w zw. z art. 14 § 3 k.w.). Wykroczenie to, mając na względzie sankcję tego przepisu i obowiązujący w prawie wykroczeń katalog kar wykroczeniowych (*vide* art. 1 § 1 k.w.), zabronione jest pod groźbą wyłącznie kary grzywny. Kara ta - w świetle art. 24 § 1 k.k. - wymierzana jest w kwocie od 20 zł do 5000 zł (modyfikacja ustawowa dotyczy górnego pułapu grzywny wymierzanej za ściśle określone wykroczenia umiejscowione w innych rozdziałach Kodeksu wykroczeń). W związku z tym, w aktualnie obowiązującym stanie prawnym kara grzywny za wykroczenie z art. 49a § 1 k.w. może być wymierzona „w widełkach" od 20 zł do 5000 zł. Propozycja nowelizacyjna zakłada, że minimalna kwota grzywny za nielegalne przekroczenie granicy Rzeczypospolitej Polskiej nie może być niższa niż 500 zł. W ten sposób projektodawca proponuje podniesienie dotychczasowej minimalnej kwoty grzywny dwudziestopięciokrotnie. Choć finalna kwota minimalna możliwej do orzeczenia za powyżej wskazane wykroczenie kary grzywny nie wydaje się wysoka, to wskazanie, że jest ona wynikiem dwudziestopięciokrotnego podniesienia		zapewnienia rzeczywistej, a nie jedynie symbolicznej reakcji państwa na nielegalne przekraczanie granicy RP. Nie można utożsamiać podwyższenia minimum ustawowego z automatycznym, dwudziestopięciokrotnym zwiększeniem represyjności każdej kary. Projektowana regulacja nie zmienia rodzaju kary ani nie podwyższa jej maksymalnego wymiaru. Ustanawia jedynie minimalny poziom dolegliwości, poniżej którego reakcja państwa na czyn z art. 49a § 1 k.w. nie będzie mogła być niższa. Jednocześnie zachowana zostaje możliwość indywidualizacji kary w zależności od okoliczności konkretnego przypadku. Kwota 500 zł nie stanowi przy tym sankcji nadmiernej. Ma ona zapewnić, aby kara za nielegalne przekroczenie granicy nie mogła przybrać charakteru wyłącznie symbolicznego. Ochrona legalności przekraczania granicy państwowej stanowi istotny interes publiczny, a skuteczność tej ochrony wymaga, aby naruszenie ustanowionych w tym zakresie norm wiązało się z dolegliwością. W ocenie MS kwota 500 zł stanowi właściwy i umiarkowany poziom minimalnej grzywny: z jednej strony wyklucza możliwość wymierzenia sankcji rażąco niskiej w stosunku do charakteru naruszenia, z drugiej zaś pozostawia znaczący zakres indywidualizacji kary, pozwalający na jej dostosowanie do okoliczności czynu oraz właściwości i sytuacji sprawcy. W konsekwencji argumenty dotyczące ograniczenia swobody sędziowskiej, sytuacji majątkowej sprawców oraz możliwości wymierzenia wyższej grzywny już na podstawie obowiązujących przepisów nie uzasadniają odstąpienia od projektowanej zmiany. Celowe i zasadne jest zatem utrzymanie propozycji podwyższenia minimalnej grzywny za czyn z art. 49a § 1 k.w. do kwoty 500 zł.

Lp.	Przepis	Treść uwagi	Podmiot zgłaszający uwagę	Stanowisko MS
		dotychczasowej kwoty minimalnej unaocznia wzrost represyjności tego przepisu. Uzasadnienie projektodawcy, że proponowana zmiana sankcji za wykroczenie z art. 49a § 1 k.w. ma na celu zwiększenie skuteczności reakcji państwa na zachowania polegające na lekceważeniu norm porządku publicznego, a obecnie obowiązujące zagrożenie karą grzywny nie odpowiada aktualnym realiom społeczno-ekonomicznym i w praktyce nie spełnia funkcji odstraszającej ani wychowawczej, nie jest - zdaniem opiniującego - przekonujące. Projektodawca twierdząc, że tak niski minimalny wymiar grzywny powoduje, że sankcja za zagrożony nią czyn może być odbierana jako symboliczna i niewspółmierna do społecznej szkodliwości zachowania sprawcy, zapomina chyba, że zachowania polegające na nielegalnym przekroczeniu granicy państwa nie są sobie równe, tak samo jak nie są sobie ekonomicznie równi ci, którzy tę granice nielegalnie przekraczają. Zważywszy na to, że istnieje zasada indywidualizacji odpowiedzialności za wykroczenie i indywidualizacji kary za nie wymierzanej sprawcom, dwudziestopięciokrotne zwiększenie w sankcji minimalnej kwoty grzywny, którą należałoby wymierzyć sprawcy takiego wykroczenia, zmniejsza elastyczność tej sankcji (i ogranicza swobodę decyzji sędziowskiej). Nic przecież nie stoi na przeszkodzie, aby grzywny za takie		

Lp.	Przepis	Treść uwagi	Podmiot zgłaszający uwagę	Stanowisko MS
		wykroczenia wymierzane były w praktyce, w konkretnych sytuacjach, także w kwotach wyższych niż 20 zł, nawet wyższych niż 500 zł (do 5000 zł), przy czym to stosujące ten przepis sądy (a paralelnie także - szczegółowe rozwiązania dotyczące wymiaru kary grzywny za wykroczenie) powinny decydować, jak powinna się kształtować jej zindywidualizowana wysokość w treści sentencji orzeczenia o ukaraniu sprawcy (biorąc także pod uwagę kwestię realności uiszczenia przez ukaranego orzekanej grzywny na rzecz Skarbu Państwa). Przekonanie projektodawcy o prewencyjnym wymiarze tej propozycji nowelizacyjnej nie wydaje się racjonalne z tych samych względów, o których była już mowa powyżej, a które dotyczą generalnej nieskuteczności rozwiązań prawnych cechujących się wzrostem ich represyjności. W aktualnych realiach granice Rzeczypospolitej Polskiej nielegalnie przekraczają i usiłują przekroczyć często osoby wywodzące się z innych niż euroatlantycka kultur i często w okolicznościach, w których nie podejmuje się refleksji nad tym, jakie są konsekwencje prawne tego typu zachowań. Wśród nich jest wiele osób, które z przyczyn ekonomiczno-bytowych nie byłyby w stanie - po ukaraniu – faktycznie zapłacić jakiejkolwiek grzywny, nawet minimalnej, a tym bardziej gdyby to minimum podniesione zostało do dwudziestopięciokrotności		

Lp.	Przepis	Treść uwagi	Podmiot zgłaszający uwagę	Stanowisko MS
		obecnego. Możliwe, że inna sytuacja byłaby w przypadku pomocników (sprawców pomocniczych), jednak w praktyce – jak się wydaje – tych ostatnich wykrywa się mniej, a jeśli nawet zostaną oni ujęci i obwinieni o swoje tu wykroczenie – to i tak nie ma przecież przeszkód, by orzeczona wobec nich kara grzywny, mając na względzie ocenę społecznej szkodliwości ich czynu i inne kwestie brane pod uwagę przy wymiarze kary za wykroczenie (w tym odnoszące się wprost do kary grzywny), wynosiła więcej niż obecne minimum ustawowe, a więc nawet i maksimum, tj. 5000 zł. W świetle powyższych wywodów, tę propozycję nowelizacyjną uznać należy za niezasadną i niepotrzebną.		
19.	art. 49a § 1 k.w.	1. Zgodnie z aktualnie obowiązującym stanem prawnym – wykroczenie opisane w art. 49a § 1 k.w. – a polegające na przekroczeniu granicy Rzeczypospolitej Polskiej wbrew przepisom – zagrożone jest karą grzywny w wysokości od 20 do 5000 zł (art. 24 § 1 k.w.), przy czym wymiar kary grzywny uzależniony jest od dochodów sprawcy, jego warunków osobistych i rodzinnych, stosunków majątkowych oraz możliwości zarobkowych (art. 24 § 3 k.w.). Jednocześnie regulacja zawarta w art. 38 k.w. przewiduje, że ukaranemu co najmniej dwukrotnie za podobne wykroczenia umyślne, który w ciągu dwóch lat od ostatniego ukarania popełnia ponownie podobne wykroczenie umyślne, można	**SN**	**Uwagi nieuwzględnione.** Okoliczność, że zgodnie z obowiązującym stanem prawnym art. 49a § 1 k.w. przewiduje karę grzywny w granicach od 20 do 5000 zł, a jej wymiar podlega indywidualizacji z uwzględnieniem dochodów sprawcy, jego warunków osobistych i rodzinnych, stosunków majątkowych oraz możliwości zarobkowych, nie przemawia przeciwko projektowanej zmianie. Przeciwnie, pozostawienie szerokich granic ustawowego zagrożenia, przy jednoczesnym podwyższeniu dolnej granicy grzywny do 500 zł, nadal zapewnia organowi orzekającemu możliwość dostosowania wysokości kary do okoliczności konkretnego przypadku. Projektowana zmiana nie prowadzi zatem do automatycznego stosowania jednakowej sankcji wobec wszystkich sprawców, lecz jedynie wyznacza wyższy poziom minimalnej reakcji karnej państwa na naruszenie zasad przekraczania granicy państwowej. W dalszym ciągu możliwe będzie różnicowanie

Lp.	Przepis	Treść uwagi	Podmiot zgłaszający uwagę	Stanowisko MS
		wymierzyć karę aresztu. Projektowana zmiana art. 49a k.w. zakłada podniesienie dolnej granicy ustawowego zagrożenia do kwoty 500 zł. 2. W literaturze podkreśla się, że czyn zabroniony polegający na nielegalnym przekraczaniu granicy ma charakter typu przepołowionego, tj. samo nielegalne przekroczenie granicy, któremu nie towarzyszą okoliczności modalne, o których mowa w art. 264 k.k., stanowi wykroczenie z art. 49a k.w. (szerzej na ten temat zob. P. Zawiejski, Niejasność przedmiotu ochrony w przestępstwach przeciwko porządkowi publicznemu – problemy interpretacyjne i zagrożenia dla paradygmatu prawa karnego, Studia Prawnoustrojowe 2026/71, s. 466-484). Jako indywidualny przedmiot ochrony art. 49a k.w. wskazuje się określone prawem zasady przekraczania granicy państwowej, stanowiące element porządku publicznego (Sz. Krajnik [w:] J. Lachowski (red.), Kodeks wykroczeń. Komentarz, WKP 2021, komentarz do art. 49a, teza 2; M. Mozgawa [w:] M. Mozgawa (red.), Kodeks wykroczeń. Komentarz, LEX 2009, komentarz do art. 49a, teza 1). Zasadnie przy tym zwraca się uwagę, że rozróżnienie pomiędzy ochroną bezpieczeństwa granicy a ochroną prawnego porządku jej przekraczania stanowi ratio legis kontrawencjonalizacji, a tym samym determinuje katalog zachowań objętych zakresem zastosowania tego przepisu (zob. P. Zawiejski, Niejasność przedmiotu ochrony w		wysokości grzywny w granicach od 500 do 5000 zł, z uwzględnieniem dyrektyw wymiaru kary. Nie można również uznać, że możliwość zastosowania art. 38 k.w. w przypadku sprawców uprzednio wielokrotnie karanych czyni projektowaną zmianę zbędną. Regulacja ta odnosi się bowiem do szczególnej kategorii sprawców, którzy spełniają określone przesłanki uprzedniego ukarania oraz ponownego popełnienia podobnego wykroczenia umyślnego. Nie zastępuje ona ogólnego mechanizmu określania adekwatnego poziomu sankcji za czyn z art. 49a § 1 k.w. Projektowana zmiana dotyczy natomiast wysokości sankcji przewidzianej za samo naruszenie zasad przekraczania granicy państwowej i ma zapewnić, aby również w przypadku sprawcy nieobjętego dyspozycją art. 38 k.w. reakcja karna nie mogła mieć charakteru wyłącznie symbolicznego. Z tego względu zarówno obecne zasady wymiaru grzywny, jak i możliwość zastosowania kary aresztu w warunkach określonych w art. 38 k.w. nie stanowią wystarczającego argumentu przeciwko podwyższeniu dolnej granicy grzywny. MS podziela pogląd, że zakres zastosowania art. 49a § 1 k.w. jest zróżnicowany i może obejmować zarówno zachowania o wyższym stopniu społecznej szkodliwości, jak i przypadki nielegalnego przekroczenia granicy będącego następstwem niefrasobliwości sprawcy, w szczególności podczas wędrówki górskiej czy zbierania runa leśnego. Okoliczność ta nie uzasadnia jednak utrzymywania dolnej granicy grzywny na poziomie 20 zł. Należy bowiem wyraźnie odróżnić zróżnicowanie stopnia społecznej szkodliwości poszczególnych zachowań od kwestii określenia przez ustawodawcę minimalnego poziomu sankcji. Zróżnicowany charakter zachowań objętych art. 49a § 1 k.w. nadal będzie uwzględniany przy wymiarze kary. Podwyższenie dolnej granicy grzywny nie eliminuje bowiem obowiązku uwzględnienia okoliczności konkretnego czynu

Lp.	Przepis	Treść uwagi	Podmiot zgłaszający uwagę	Stanowisko MS
		przestępstwach przeciwko porządkowi publicznemu – problemy interpretacyjne i zagrożenia dla paradygmatu prawa karnego, Studia Prawnoustrojowe 2026/71, s. 466-484). Niewątpliwie trafny jest prezentowany w doktrynie pogląd, zgodnie z którym art. 49a k.w. obejmuje różnorodne formy postępowania, w tym przypadki nielegalnego przekroczenia granicy wskutek niefrasobliwości sprawcy, w szczególności podczas zbierania runa leśnego lub wędrówki szlakiem turystycznym w górach (K. Banasik, Penalizacja bezprawnego przekroczenia granicy państwowej, Studia Prawnicze. Rozprawy i Materiały 2017, nr 1 (20)). Powyższe prowadzi do wniosku, że ustalenie dolnej granicy kary grzywny na poziomie 20 zł, przyjętej w obecnym stanie prawnym, umożliwia jej właściwe miarkowanie z uwzględnieniem stopnia społecznej szkodliwości czynu oraz zróżnicowanego charakteru zachowań objętych tym przepisem. 3. (…) 4. Zasada proporcjonalności. Jednocześnie należy uznać, że sugerowana przez projektodawcę zmiana dolnej granicy ustawowego zagrożenia nie czyni zadość zasadzie proporcjonalności, jako granicy prawa karania. Na zasadę tę składają się trzy elementy: zasada przydatności, zasada konieczności oraz zasada proporcjonalności w ścisłym słowa znaczeniu. Zarówno dla kryminalizacji, jak i ustanowienia wymiaru		ani sytuacji sprawcy. Projektodawca nie zakłada zatem, że każde naruszenie zasad przekraczania granicy powinno być traktowane jako czyn o jednakowym stopniu społecznej szkodliwości. Przedmiotem projektowanej regulacji jest natomiast ustalenie, że nawet najniższa ustawowo dopuszczalna reakcja na naruszenie art. 49a § 1 k.w. powinna przedstawiać realną, a nie wyłącznie symboliczną dolegliwość. W ocenie projektodawcy obecna dolna granica grzywny w wysokości 20 zł nie odpowiada współczesnym realiom społeczno-ekonomicznym i nie zapewnia właściwej relacji pomiędzy znaczeniem chronionego dobra a minimalnym poziomem represji. Nie można bowiem abstrahować od tego, że wysokość 20 zł ma obecnie charakter w istocie symboliczny. Jednocześnie projektowana zmiana jest ograniczona – nie zmienia zakresu czynu, nie zwiększa górnej granicy grzywny i nie wyłącza możliwości indywidualizacji kary. Tym samym argument dotyczący różnorodności zachowań objętych art. 49a § 1 k.w. nie podważa zasadności zmiany, lecz wskazuje na potrzebę zachowania właściwych mechanizmów miarkowania kary, które w projekcie pozostają w pełni zachowane. Uwaga dotycząca zasady proporcjonalności nie zasługuje na uwzględnienie. W ocenie projektodawcy podwyższenie dolnej granicy grzywny z 20 zł do 500 zł spełnia wymogi wynikające z zasady proporcjonalności, w tym kryterium przydatności, konieczności oraz proporcjonalności *sensu stricto.* Projektowana regulacja jest przede wszystkim przydatna do osiągnięcia zakładanego celu. Ustanowienie wyższego minimum ustawowego powoduje, że naruszenie zasad przekraczania granicy państwowej będzie spotykało się z sankcją posiadającą rzeczywistą dolegliwość. Ma to

Lp.	Przepis	Treść uwagi	Podmiot zgłaszający uwagę	Stanowisko MS
		kary istotne jest, aby spełnione zostały wszystkie te przesłanki. Zasada proporcjonalności wymaga, aby ustawodawca ustalał represję karną w sposób racjonalny i odniesiony do konkretnych celów kary lub środka karnego oraz by efekty regulacji pozostawały w odpowiedniej proporcji do ciężarów nakładanych na obywatela. Zgodnie z zasadami techniki prawodawczej należy nadto udowodnić, że istniejące już środki nie są wystarczające dla realizacji dyrektyw wymiaru kary i środków karnych. Odnosząc powyższe uwagi do opiniowanych rozwiązań należy podnieść, że projektodawca nie wykazał racjonalnej potrzeby („konieczności") wprowadzenia zmiany dolnej granicy ustawowego zagrożenia kara grzywny poprzez podwyższenie jej z kwoty 20 zł do 500 zł. Co prawda, ustawodawca ma pełną legitymację demokratyczną do kształtowania sankcji karnych jednak powinien on uprawdopodobnić, że zabieg taki nie narusza standardów konstytucyjnych. Tymczasem projektodawca jako główny motyw ustawodawczy wymienia „zapewnienie realnej dolegliwości kar oraz zwiększenie jej skuteczności w zakresie prewencji indywidualnej i ogólnej", „dostosowanie sankcji do aktualnych warunków społecznych i ekonomicznych oraz zwiększenie efektywności ochrony porządku publicznego" (s. 15 uzasadnienia projektu). Jednocześnie żaden z powyższych motywów		znaczenie zarówno z punktu widzenia funkcji prewencyjnej, jak i funkcji sprawiedliwościowej prawa wykroczeń. Sankcja, której ustawowe minimum wynosi 20 zł, może bowiem w określonych przypadkach nie realizować w wystarczającym stopniu funkcji reakcji na naruszenie normy prawnej. Podwyższenie minimum do 500 zł pozwala ograniczyć ryzyko, że sankcja za czyn godzący w prawnie chroniony porządek przekraczania granicy będzie miała charakter czysto symboliczny. Istniejące rozwiązania, w szczególności możliwość odpowiedniego miarkowania kary na podstawie art. 24 § 3 k.w., nie rozwiązują problemu, który jest przedmiotem projektu. Przepisy te pozwalają bowiem różnicować wysokość grzywny w ramach ustawowych granic, ale jednocześnie dopuszczają wymierzenie jej na poziomie 20 zł. Jeżeli ustawodawca uznaje, że taki poziom minimalnej reakcji jest obecnie niewystarczający, samo pozostawienie organom orzekającym możliwości indywidualizacji kary nie może być uznane za środek wystarczający do osiągnięcia celu projektowanej regulacji. Właśnie dlatego konieczna jest ingerencja na poziomie ustawowego zagrożenia. Nie można również uznać, że projektowany środek jest nadmierny w stosunku do zamierzonego celu. Po pierwsze, projekt nie rozszerza zakresu zachowań podlegających odpowiedzialności. Po drugie, nie podwyższa górnej granicy grzywny, która nadal wynosi 5000 zł. Po trzecie, pozostawia możliwość indywidualizacji kary w zależności od okoliczności czynu oraz sytuacji sprawcy. Zmianie ulega zatem wyłącznie najniższy możliwy poziom sankcji. Nie prowadzi to do pozbawienia organu orzekającego możliwości uwzględnienia różnic pomiędzy poszczególnymi przypadkami. Należy przy tym podkreślić, że zasada proporcjonalności nie oznacza obowiązku utrzymywania dotychczasowego

Lp.	Przepis	Treść uwagi	Podmiot zgłaszający uwagę	Stanowisko MS
		nie jest na tyle konkretnie sformułowany, aby można było merytorycznie odnieść się do niego jako do argumentu przemawiającego za zmianą sankcji karnej przewidzianej w tym przepisie. Nadto, jak już wspomniano wyżej, powyższych tez projektodawca nie popiera żadnymi konkretnymi informacjami. Projektodawca nie wskazuje na jakiekolwiek badania naukowe ani dane statystyczne, które wskazywałyby potrzebę wprowadzenia tej zmiany. Nie przedstawia też analizy przyczyn zaistniałego stanu rzeczy ani nie identyfikuje związanych z popełnianiem tego wykroczenia tendencji. Tymczasem projektodawca – wprowadzając ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw – powinien każdorazowo wykazać, że zaproponowane rozwiązania odpowiadają zasadzie proporcjonalności wynikającej z art. 31 ust. 3 Konstytucji. To na nim spoczywa bowiem ciężar dowodu, że zmiany są konieczne dla ochrony wartości wyrażonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz ciężar wykazania, że ochrona tych wartości nie jest możliwa w inny sposób, mniej dolegliwy dla jednostek. W perspektywie przedłożonego projektu uprawnionym wydaje się stwierdzenie, że proponowane rozwiązanie nie spełnia wymogu proporcjonalności w rozumieniu art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.		poziomu sankcji wyłącznie z tego powodu, że nie wykazano empirycznie jego nieskuteczności. Ustawodawca posiada margines swobody w zakresie kształtowania polityki karnej i określania poziomu ochrony dóbr prawnych. Granicę tej swobody stanowi w szczególności zakaz ustanawiania sankcji arbitralnych i nadmiernych. W przypadku projektowanej zmiany nie występuje jednak tego rodzaju sytuacja. Podwyższenie minimum z 20 zł do 500 zł pozostaje racjonalnie związane z celem zapewnienia realnej dolegliwości sankcji, przy jednoczesnym zachowaniu szerokiego zakresu indywidualizacji jej wymiaru. W konsekwencji projektodawca nie podziela stanowiska, zgodnie z którym proponowana zmiana narusza art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Przeciwnie, należy uznać, że projektowana regulacja stanowi umiarkowaną i ograniczoną ingerencję w istniejący model sankcji, której celem jest przywrócenie odpowiedniej relacji pomiędzy znaczeniem chronionego dobra a minimalnym poziomem reakcji karnej państwa. Utrzymanie obecnej dolnej granicy grzywny na poziomie 20 zł nie jest bowiem jedynym sposobem realizacji zasady proporcjonalności – w aktualnych realiach można wręcz argumentować, że tak niskie minimum osłabia funkcję sankcji i nie zapewnia adekwatnej ochrony porządku prawnego w zakresie przekraczania granicy państwowej.
20.	art. 49a § 1 k.w.	3. Uzasadnienie projektu. Przepis § 12 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w	**SN**	**Uwaga częściowo uwzględniona.** Uwaga dotycząca uzasadnienia projektu zasługuje na częściowe uwzględnienie w zakresie uzupełnienia

Lp.	Przepis	Treść uwagi	Podmiot zgłaszający uwagę	Stanowisko MS
	Uzasadnienie	sprawie zasad techniki prawodawczej (Dz.U. 2016, poz. 238 t.j., cyt. dalej jako z.t.p.). w szczególności stanowi, że uzasadnienie projektu ustawy musi spełniać wymagania określone w ustawach, w regulaminie Sejmu i w regulaminie pracy Rady Ministrów. Z treści § 27 ust. 3 Regulaminu pracy Rady Ministrów (uchwała nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. Regulamin pracy Rady Ministrów, tj. M.P.2026, poz. 404) jednoznacznie wynika, że uzasadnienie projektu ustawy powinno m. in. wyjaśniać potrzebę i cel wydania aktu, przedstawiać rzeczywisty stan w dziedzinie, która ma być unormowana, jak również wykazywać różnicę pomiędzy dotychczasowym, a projektowanym stanem prawnym (przewidywane skutki prawne aktu). Wymogi te nie zostały w pełni zrealizowane w przedstawionym do zaopiniowania projekcie. W uzasadnieniu proponowanej zmiany art. 49a § 1 k.w. nie przedstawiono bowiem przekonujących, opartych na danych empirycznych argumentów przemawiających za koniecznością zwiększenia poziomu represji karnej. W pierwszej kolejności wskazać należy, że zgodnie z zasadami techniki prawodawczej uzasadnienie projektu ustawy powinno wykazywać potrzebę wprowadzenia proponowanych rozwiązań oraz przedstawiać argumenty pozwalające na ocenę ich zasadności. Tymczasem projektodawca ograniczył się do		argumentacji, nie podważa jednak zasadności proponowanego rozwiązania. Projektodawca podziela stanowisko, że uzasadnienie projektu powinno w sposób możliwie pełny przedstawiać potrzebę i cel projektowanej regulacji, rzeczywisty stan w dziedzinie objętej regulacją oraz różnice pomiędzy stanem obecnym a projektowanym. Uzupełniono uzasadnienie projektu przez wskazanie, że „Proponowana zmiana art. 49a § 1 k.w. polegająca na podwyższeniu dolnej granicy grzywny z 20 zł do 500 zł jest uzasadniona potrzebą dostosowania sankcji za bezprawne przekroczenie granicy Rzeczypospolitej Polskiej do rzeczywistej wagi chronionego dobra, jak i aktualnych warunków wykonywania ochrony granicy państwowej oraz skali współczesnych naruszeń przepisów granicznych. Przykładowo tylko na odcinku granicy polsko-białoruskiej w dniach 3–6 stycznia 2025 r. ujawniono 34 osoby usiłujące nielegalnie przedostać się do Polski, a w 2025 r. odnotowywano okresy, w których w ciągu kilku dni dochodziło do około 300 prób nielegalnego przekroczenia tej granicy. (dane: Podlaski Oddział Straży Granicznej). Jednocześnie projektowany art. 49a § 1 k.w. nadal przewiduje jedynie grzywnę, przy czym jej ustawowa dolna granica wynosi 20 zł, co nie odpowiada randze naruszenia przepisów regulujących ochronę granicy państwowej. Istotne znaczenie ma również praktyka stosowania tego przepisu. W 2024 r. Straż Graniczna nakładała za czyny objęte art. 49a § 1 k.w. m.in. mandaty w wysokości 200 zł oraz 500 zł, a w przypadkach naruszeń związanych z wejściem lub wjazdem w rejon granicy nakładano również mandaty po 500 zł. Oznacza to, że proponowane 500 zł jako dolna granica nie jest sankcją oderwaną od praktyki, lecz odpowiada poziomowi kar już faktycznie stosowanych w odniesieniu do naruszeń przepisów granicznych.

Lp.	Przepis	Treść uwagi	Podmiot zgłaszający uwagę	Stanowisko MS
		stwierdzenia, że „wyższa minimalna sankcja ma wzmacniać społeczne przekonanie o nieuchronności i powadze odpowiedzialności za naruszanie porządku publicznego, a także ograniczyć przypadki bagatelizowania obowiązujących norm prawnych” (s. 15 uzasadnienia projektu), nie przedstawiając przy tym danych empirycznych pozwalających zweryfikować, czy podwyższenie dolnej granicy kary grzywny jest rzeczywiście konieczne dla osiągnięcia wskazanych celów. Nadto, zdaniem projektodawców, konieczność zmiany sankcji za wykroczenia określone w art. 49a § 1 k.w. uzasadnia fakt, że „obowiązujące obecnie zagrożenie karą grzywny, której dolna granica wynosi 20 złotych, nie odpowiada aktualnym realiom społeczno-ekonomicznym i w praktyce nie spełnia funkcji odstraszającej ani wychowawczej”. Ponadto wskazano, że „taki niski wymiar grzywny powoduje, że sankcja za czyn godzący w porządek publiczny może być odbierana jako symboliczna i niewspółmierna do społecznej szkodliwości zachowania sprawcy” (s. 3 uzasadnienia projektu). Twierdzenia te mają jednak charakter wyłącznie deklaratywny. Projektodawca nie przywołuje bowiem żadnych danych statystycznych ani innych informacji o charakterze empirycznym, które pozwalałyby zweryfikować zasadność stawianych tez.		Projektowana zmiana ma zatem na celu usunięcie rażącej dysproporcji między ustawowym minimum a rzeczywistym poziomem represji stosowanym przez organy oraz nadanie sankcji wymiaru adekwatnego do znaczenia ochrony granicy państwowej. Podwyższenie dolnej granicy z 20 zł do 500 zł wzmacnia funkcję prewencyjną i wychowawczą przepisu, ogranicza możliwość traktowania odpowiedzialności za naruszenie granicy jako sankcji wyłącznie symbolicznej oraz zapewnia bardziej jednolity poziom reakcji państwa na tego rodzaju naruszenia. Nie zmienia się natomiast charakter czynu ani górna granica grzywny – zmianie ulega wyłącznie minimalny poziom ustawowego zagrożenia, który zostaje dostosowany do aktualnych realiów i praktyki stosowania prawa”. Nie sposób jednak zgodzić się z twierdzeniem, że brak rozbudowanych danych empirycznych sam w sobie przesądza o braku zasadności projektowanej zmiany. Ocena adekwatności ustawowego poziomu sankcji nie jest bowiem wyłącznie zagadnieniem statystycznym. Ustawodawca, kształtując politykę karną, dokonuje również normatywnej oceny relacji pomiędzy charakterem chronionego dobra, społeczną szkodliwością czynu oraz poziomem sankcji przewidzianej za jego naruszenie. W przypadku art. 49a § 1 k.w. istotne znaczenie ma fakt, że ustawowe minimum grzywny zostało określone na poziomie 20 zł, a więc na poziomie, który w aktualnych realiach społeczno-ekonomicznych może być postrzegany jako pozbawiony realnej dolegliwości. Celem projektu nie jest przy tym założenie, że samo podwyższenie sankcji automatycznie doprowadzi do zmniejszenia liczby wykroczeń. Intencją projektodawcy jest zapewnienie odpowiedniego poziomu reakcji państwa na naruszenie prawnie określonych zasad przekraczania granicy

Lp.	Przepis	Treść uwagi	Podmiot zgłaszający uwagę	Stanowisko MS
				państwowej, wzmocnienie normatywnego znaczenia tych zasad oraz wyeliminowanie sytuacji, w której sankcja może mieć charakter wyłącznie symboliczny. Podwyższenie dolnej granicy grzywny należy zatem postrzegać przede wszystkim jako dostosowanie ustawowego poziomu sankcji do aktualnej oceny znaczenia chronionego dobra i współczesnych realiów społeczno-ekonomicznych, a nie jako arbitralne zwiększenie represyjności prawa.
21.	Ogólna	**Dla proponowanych w projekcie nowelizacji Kodeksu karnego zmian przepisów - zarówno w obrębie art. 223 § 1 k.k., jak i art. 264 k.k. – trudno znaleźć racjonalny grunt**, mając na względzie nie tylko obecność w aktualnie obowiązującym stanie prawnym instrumentów proporcjonalnego i skutecznego reagowania wobec przypadków zachowań tam opisanych oraz tych, które projektodawca postuluje wprowadzić (czy to rozszerzając formułę opisową czynnej napaści na funkcjonariusza publicznego czy generując nowe typy kwalifikowane w odniesieniu do procederu organizowania innym osobom nielegalnego przekraczania granicy Polski), ale także w świetle danych liczbowych (statystycznych), obrazujących przypadki postępowań wszczętych, przestępstw stwierdzonych czy skazań za przestępstwa czynnej napaści na funkcjonariuszy publicznych czy organizowania innym osobom nielegalnego przekraczania granicy Rzeczypospolitej Polskiej (oficjalne dane pokazujące liczby przypadków tego typu czynów, którymi zajmują się stosowne organy państwa, nie są	**KRRP**	**Uwagi niezasadne.** Co do art. 223 k.k. W uzasadnieniu projektu wskazano, że „Projektowana zmiana art. 223 § 1 k.k. stanowi propozycję kolejnej nowelizacji mającej na celu wzmocnienie ochrony funkcjonariuszy publicznych przed zamachami na ich życie i zdrowie. Jednocześnie proponowana zmiana wpisuje się w nurt zmian legislacyjnych, które mają na celu surową reakcję ustawodawcy na naruszenia przepisów prawa przez kierujących pojazdami. Ubocznie wprowadzenie zaproponowanej zmiany może przyczynić się również do usprawnienia wymiaru sprawiedliwości przez legislacyjne uregulowanie zagadnienia, które w orzecznictwie budzi spory i generuje postępowania odwoławcze i kasacyjne”. Co do zasady potrzeba ochrony funkcjonariuszy publicznych wydaje się nie budzić wątpliwości. Dostrzegane w tym obszarze możliwości wzmocnienia tej ochrony powinny być, zdaniem projektodawcy, wykorzystywane. Uzupełniono uzasadnienie projektu przez wskazanie (po powyższym cytacie), że „W uzasadnieniu projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny, ustawy – Kodeks wykroczeń oraz ustawy – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (druk sejmowy nr 1636) trafnie wskazano, że ochrona osób narażonych na agresję w związku z pełnieniem swoich funkcji powinna być priorytetem państwa. W orzecznictwie Sądu Najwyższego wielokrotnie podkreślano,

Lp.	Przepis	Treść uwagi	Podmiot zgłaszający uwagę	Stanowisko MS
		- patrząc na nie w szerszej perspektywie czasowej - zatrważające i szczególnie niepokojące, a i sama dynamika tego typu przestępczości nie charakteryzuje się jakąś stałą tendencją intensywnego wzrostu, by można było zasadnie twierdzić, że przestępczość ta „wymyka się" spod rzeczywistej kontroli państwa. Państwo zresztą kontrolę tę sprawuje, wzmacniając ochronę granic w aspekcie infrastrukturalno-technicznym i przez większe zaangażowanie w nią zasobów ludzkich – żołnierzy i funkcjonariuszy różnych służb (zwłaszcza zaś Straży Granicznej). Widać to zwłaszcza na przykładzie wschodniej granicy Polski, będącej jednocześnie zewnętrzną granicą Unii Europejskiej. Propozycja nowelizacji Kodeksu wykroczeń w sferze sankcji przepisu w art. 49a § 1 k.k. także nie wydaje się racjonalna, albowiem postulowany efekt dolegliwego karania za wykroczenie nielegalnego przekroczenia granicy Polski (usiłowanie tego czynu, jak i pomocnictwo do niego) osiągnąć można przez zmiany w praktyce wykorzystywania tego instrumentu prawnego (grzywna może zostać wymierzona konkretnemu sprawcy nawet do kwoty 5000 zł). Dobrze by jednak było, aby to finalnie sąd decydował, w oparciu o aktualne rozwiązanie prawne cechujące się większą elastycznością niż przedstawiona w projekcie propozycja, jaka konkretnie grzywna (w tym minimalna), powinna być orzeczona w stosunku do danego sprawcy		że atak na funkcjonariusza publicznego stanowi atak na autorytet państwa. Nowelizacja wpisuje się także w kierunek ochrony funkcjonariuszy określony przez Trybunał Konstytucyjny, który uznał, że funkcjonariusze publiczni wymagają szczególnej ochrony ze względu na istotne funkcje, jakie pełnią w społeczeństwie (por. uzasadnienie wyroku TK z dnia 21 września 2015 r. K 28/13)".

Lp.	Przepis	Treść uwagi	Podmiot zgłaszający uwagę	Stanowisko MS
		wykroczenia (mając także na względzie realność jej uiszczenia na rzecz Skarbu Państwa). Ogólny kierunek proponowanych w Kodeksie karnym i Kodeksie wykroczeń zmian wskazanych w projekcie opiniowanej ustawy, charakteryzujący się zwiększeniem represyjności – w konsekwencji ich uchwalenia – tych dziedzin prawa publicznego, nie zasługuje na aprobatę wobec naukowo potwierdzonej (i to wielokrotnie) nieefektywności takich zabiegów legislacyjnych, jeśli prawo karne czy prawo wykroczeń miałyby pozostać instrumentami racjonalnego kształtowania rzeczywistości społeczno-prawnej w liberalnym, demokratycznym państwie prawa.		