

*Prof. dr hab. Mirosława Melezini**

O założeniach polityczno-kryminalnych reformy prawa karnego z perspektywy ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. i ustawy z dnia 13 czerwca 2019 r.

Przedmiotem niniejszych uwag będzie głęboka i rozległa reforma prawa karnego dokonana na mocy ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw¹, która weszła w życie z dniem 1 lipca 2015 r., oraz również bardzo obszerna reforma prawa karnego przygotowana już cztery lata później na mocy ustawy z dnia 13 czerwca 2019 r., która to ustawa – na chwilę obecną – dnia 28 czerwca 2019 r. została skierowana przez Prezydenta RP do Trybunału Konstytucyjnego w trybie kontroli prewencyjnej z uwagi na poważne zastrzeżenia co do dochowania konstytucyjnych standardów procesu legislacyjnego.

907

Powstaje pytanie, czy tak daleko idące zmiany Kodeksu karnego znalazły szczególne uzasadnienie w deklarowanych przez twórców reformy celach i czy zatem można uznać, że ingerencja ustawodawcy w obowiązujący stan prawny była konieczna i opierała się na racjonalnych przesłankach.

Poszukując odpowiedzi na postawione pytania, wypada zacząć od przypomnienia motywów ustawodawczych reformy prawa karnego z 2015 r.

Nie ulega wątpliwości, że naczelnym motywem zmian zawartych w ustawie z 2015 r. były stwierdzone wadliwości praktyki w zakresie wymiaru sprawiedliwości, która nie w pełni wykorzystywała stworzone przez Kodeks karny z 1997 r. możliwości racjonalizacji polityki karnej, co w rezultacie doprowadziło do wzrostu populacji więziennej. W Uzasadnieniu

* Państwowa Wyższa Szkoła Informatyki i Przedsiębiorczości w Łomży, Wydział Nauk Społecznych i Humanistycznych, Katedra Prawa i Administracji.

¹ Dz.U. poz. 396.

rządowego projektu ustawy nowelizującej Kodeks karny wskazano, że potrzeba reformy przepisów Kodeksu karnego wynika z „wadliwej struktury orzekanych kar przez sądy w relacji do poziomu i charakterystyki przestępczości” oraz z „niedostatków przepisów Kodeksu karnego utrudniających prawidłowe funkcjonowanie systemu odpowiedzialności karnej”². Co istotne, ocena praktyki wymiaru sprawiedliwości i jej rezultatów została dokonana na podstawie obszernej i rzetelnej analizy ówczesnego stanu w zakresie zwalczania przestępczości, udokumentowanej i zamieszczonej w części IX Uzasadnienia rządowego projektu, zatytułowanej „Ocena skutków regulacji. Analiza orzecznictwa i wykonawstwa w sprawach karnych”.

Z dokonanej analizy wynikało, że od wielu lat utrzymuje się w Polsce wysoki poziom populacji osób osadzonych w zakładach karnych pomimo istotnego spadku przestępczości, widocznego m.in. w liczbach osób osadzonych przez sądy I instancji. Prezentowane dane wskazywały, że ze względu na liczbę popełnianych przestępstw na 100 tys. mieszkańców Polska w 2012 r. plasuje się „w średnich stanach” państw Unii Europejskiej, na poziomie około 2800 przestępstw na 100 tys. mieszkańców. Tymczasem tzw. wskaźnik prizonizacji odzwierciedlający liczbę osób pozbawionych wolności na 100 tys. mieszkańców, który wynosił w marcu 2013 r. 217 osób, był jednym z najwyższych wśród krajów Unii Europejskiej³. Trzeba zwrócić też uwagę, że o trudnościach w realizacji założeń polityczno-kryminalnych Kodeksu karnego świadczył nie tylko stan populacji więziennej (w 2012 r. – 84 156 osób pozbawionych wolności), ale także liczba osób oczekujących (z różnych powodów) na odbycie kary pozbawienia wolności. Według danych powołanych w Uzasadnieniu rządowego projektu Kodeksu karnego chodziło o 56 000 wyroków dotyczących 46 000 osób⁴.

Z ustaleń przytoczonych pierwotnie w Uzasadnieniu projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny (w redakcji z dnia 5 listopada 2013 r.)⁵, przygotowanego przez Komisję Kodyfikacyjną Prawa Karnego, a następnie powołanych w Uzasadnieniu rządowego projektu ustawy, wynikało, że zasadniczą przyczyną wysokiego poziomu populacji osób

² Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw, druk nr 2393, s. 1 i 7.

³ Zob. Uzasadnienie..., Część IX. Ocena skutków regulacji. Analiza orzecznictwa i wykonawstwa w sprawach karnych, s. 95, 102 i 115.

⁴ Zob. Uzasadnienie..., s. 2.

⁵ Zob. Projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny, opracowany przez Komisję Kodyfikacyjną Prawa Karnego (redakcja z dnia 5 listopada 2013 r.) wraz z Uzasadnieniem, „Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych” 2013, nr 4, s. 5–116.

pozbawionych wolności jest nadużywane w orzecznictwie sądów stosowania kary pozbawienia wolności z warunkowym zawieszeniem jej wykonania. Ustalono, że niemal połowa osadzonych w zakładach karnych to skazani przebywający tam ze względu na zarządzenie wykonania kary pozbawienia wolności wcześniej warunkowo zawieszanej⁶. Bliższa analiza zagadnienia wykazała, że nadużywana w praktyce kara pozbawienia wolności z warunkowym zawieszeniem jej wykonania, stanowiąca 55% wszystkich wyroków skazujących, była najczęściej stosowana w tzw. trybach konsensualnych, które umożliwiały m.in. zastosowanie warunkowego zawieszenia wykonania kary pozbawienia wolności niezależnie od ustalenia pozytywnej prognozy kryminologicznej. Taka praktyka prowadziła do podejmowania nietrafnych rozstrzygnięć, w tym niekiedy do wielokrotnego skazywania tej samej osoby na karę pozbawienia wolności z warunkowym zawieszeniem jej wykonania i w konsekwencji do często występującego zarządzania wykonania warunkowo zawieszanej kary. W 2011 r. wobec 49 848 osób zarządzono wykonanie warunkowo zawieszanej kary pozbawienia wolności. Potwierdzono też występujące w praktyce zjawisko ustalania rozmiaru kary pozbawienia wolności z warunkowym zawieszeniem jej wykonania na poziomie wyższym, niż gdyby kara ta była orzekana bez warunkowego zawieszenia jej wykonania. W efekcie w przypadku zarządzania wykonania kary pozbawienia wolności wykonaniu podlegała kara niewspółmierna do wagi popełnionego przestępstwa i stopnia winy⁷.

Należy podkreślić, że dokonane przez Komisję Kodyfikacyjną Prawa Karnego ustalenia były zbieżne z ocenami przedstawionymi następnie w Uzasadnieniu rządowego projektu ustawy, w którym także zwrócono uwagę m.in. na masowość orzeczeń związanych z szeroko pojętą probacją (w 2011 r. zapadło około 305 000 takich orzeczeń), która „w sytuacji ograniczonej wydolności służb probacyjnych” powoduje, iż system probacji nie może być skuteczny⁸. Równocześnie zaakcentowano niedostatecznie częste sięganie przez sądy po kary wolnościowe, tj. po grzywnę samoistną, której udział w strukturze ogółu skazań w 2011 r. wynosił 21,3%, oraz po karę ograniczenia wolności, którą orzeczono wobec 12,1% skazanych.

Poczynione przez projektodawców ustalenia w przedmiocie rezultatów prowadzonej polityki karnej stanowiły główny powód uzasadniający przedstawienie propozycji zmian zawartych w projekcie nowelizacji

⁶ Zob. Uzasadnienie..., s. 2.

⁷ Zob. Uzasadnienie..., „Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych” oraz Uzasadnienie..., s. 4.

⁸ Zob. Uzasadnienie..., s. 4.

Kodeksu karnego. Należy uznać, że były to racjonalne przesłanki proponowanych zmian legislacyjnych, oparte na pogłębionej diagnozie stanu praktyki wymiaru sprawiedliwości, które miały istotnie odmienić dotychczasową praktykę stosowania prawa.

Głównym celem polityczno-kryminalnym związanym z reformą prawa karnego z 2015 r. była zatem zmiana struktury orzekanych kar w kierunku ograniczenia zakresu stosowania kary pozbawienia wolności z warunkowym zawieszeniem jej wykonania na rzecz stosowania kar nieizolacyjnych, tj. grzywny i kary ograniczenia wolności, które mają stanowić podstawowy środek reakcji karnej na przestępstwa drobne i o średnim ciężarze gatunkowym. W Uzasadnieniu rządowego projektu zmian wskazano, że „konieczne jest szybkie orzekanie kar realnie dotkliwych”, a to skłania do tego, „by karę pozbawienia wolności z warunkowym zawieszeniem jej wykonania zamienić niemal w całości na orzekanie grzywny i szerzej ujętej kary ograniczenia wolności”⁹.

Docelowo oczekuje się, że grzywna będzie stanowić 60% ogółu orzeczonych kar, kara ograniczenia wolności – 20%, a pozostałą część wypełni kara pozbawienia wolności, w większości z warunkowym zawieszeniem jej wykonania. Prognozowanym efektem zmian ma być zmniejszenie powrotności do przestępstwa, ze względu na realną dolegliwość kary i jej nieuchronność, oraz zmniejszenie liczby osadzonych w zakładach karnych, co z kolei pozwoli na „usprawnienie oddziaływań resocjalizacyjnych wobec grupy sprawców poważniejszych przestępstw”¹⁰.

Warto podkreślić, że projektodawcy nie dostrzegli potrzeby dokonania zmian w prawie karnym w obszarze przestępczości najcięższej, powołując się na odnotowany spadek tego rodzaju przestępczości. Uznano, że wysuwane przez niektórych polityków postulaty zaostrzenia odpowiedzialności karnej nie znajdują uzasadnienia¹¹.

Przedstawione założenia i cele reformy prawa karnego przełożyły się na określone rozwiązania normatywne. Nie ma tu potrzeby bliżej przedstawiać wszystkich nowych rozwiązań, którym poświęcone jest bogate piśmiennictwo¹². Niemniej warto wskazać najważniejsze zmiany, które według twórców reformy mają doprowadzić do realizacji założonych celów polityczno-kryminalnych. Należy do nich zaliczyć: 1) radykalne

⁹ *Ibidem*, s. 4–5.

¹⁰ Uzasadnienie..., Część IX. Ocena skutków regulacji. Analiza orzecznictwa i wykonawstwa w sprawach karnych, s. 126–127.

¹¹ Zob. A. Zoll, *Wstęp (Nowelizacja Kodeksu karnego z 1997 r.)*, „Kwartalnik Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury” 2014, nr 13, s. 6.

¹² Zob. w szczególności kompleksowe opracowania na temat nowych rozwiązań: *Nowelizacja prawa karnego 2015. Komentarz*, red. W. Wróbel, Kraków 2015, s. 1064; J. Majewski, *Kodeks karny. Komentarz do zmian 2015*, Warszawa 2015, s. 553.

ograniczenie możliwości stosowania kary pozbawienia wolności z warunkowym zawieszeniem jej wykonania; 2) wprowadzenie możliwości orzekania grzywny lub kary ograniczenia wolności w przypadku wszystkich przestępstw zagrożonych karą pozbawienia wolności nieprzekraczającą 8 lat; 3) przekształcenie zasady *ultima ratio* tzw. bezwzględnej kary pozbawienia wolności w zasadę *ultima ratio* kary pozbawienia wolności w ogóle, a więc także z warunkowym zawieszeniem jej wykonania, w wypadku przestępstw zagrożonych karą pozbawienia wolności nieprzekraczającą 5 lat; 4) uchylenie art. 58 § 2 k.k., stanowiącego formalną przeszkodę orzekania grzywny ze względu na sytuację majątkową sprawcy; 5) modyfikację kształtu prawnego kary ograniczenia wolności (zmienionego następnie w wyniku kolejnych dwóch nowelizacji Kodeksu karnego z 2016 r.) i wydłużenie czasu, na jaki może być orzekana z 12 miesięcy do 2 lat; 6) wprowadzenie tzw. kary mieszanej, stwarzającej możliwość jednoczesnego orzeczenia krótkoterminowej kary pozbawienia wolności oraz kary ograniczenia wolności, która według projektodawców powinna być szczególnie atrakcyjna w przypadku poważniejszych występów¹³.

Pierwsze analizy orzecznictwa sądów karnych i zarysowujących się kierunków w polityce karnej po reformie prawa karnego z 2015 r. pozwoliły wstępnie odnotować, że pojawiły się pozytywne tendencje w obrazie przestępczości, potwierdzone spadkiem liczby stwierdzonych przestępstw ogółem, w tym przestępstw kryminalnych, co oczywiście sprzyjało przemianom polityki karnej w kierunku zgodnym z oczekiwaniami. Z dokonanych ustaleń wynikało, że zmiany w orzecznictwie sądów zasadniczo są zgodne z założeniami reformy prawa karnego, która w praktyce istotnie zmieniła politykę karania. W szczególności wydatnie został ograniczony zakres stosowania kary pozbawienia wolności z warunkowym zawieszeniem jej wykonania (z 55,4% w 2014 r. do 28,1% w 2016 r.) głównie na rzecz kar nieizolacyjnych, tj. grzywny samoistnej i kary ograniczenia wolności, których udział wśród ogółu skazań powiększył się z 32,5% w 2014 r. do 55,4% w 2016 r., czyniąc te kary dominującą formą reakcji prawnokarnej. Jednakże drastyczne ograniczenie możliwości zastosowania kary pozbawienia wolności z warunkowym zawieszeniem jej wykonania równocześnie przyczyniło się (przynajmniej w pewnej części) do zwiększenia częstotliwości orzekania tzw. bezwzględnej kary pozbawienia wolności, której udział powiększył się z 12,1% w 2014 r. do 15,1% w 2016 r. Swoje miejsce w polityce karnej znalazła też instytucja tzw. kary mieszanej, zarezerwowana dla cięższych występów, którą w 2016 r. zastosowano w odniesieniu

¹³ Zob. M. Melezini, *Tendencje w polityce karnej po reformie prawa karnego z 2015 r.*, [w:] P. Góralski, A. Muszyńska (red.), *Racjonalna sankcja karna w systemie prawa*, Warszawa 2019, s. 123–135.

do 3544 skazanych. Jeśli chodzi o kary najsurowsze orzeczone za najcięższe przestępstwa, liczba skazań na karę 25 lat pozbawienia wolności najpierw wzrosła z 66 w 2014 r. do 68 w 2016 r., a następnie spadła do 50 w 2017 r. Z kolei liczba skazań na karę dożywotniego pozbawienia wolności zmniejszała się z 23 w 2014 r. do 20 w 2016 r. i do 12 w 2017 r. Liczba skazań na karę pozbawienia wolności w wymiarze powyżej 10 lat do 15 lat pozostawała na takim samym poziomie, osiągając wielkość 137 skazań w 2014 r. i w 2016 r.¹⁴

Można zatem uznać, że zasadniczy kierunek zmian w orzecznictwie sądów w sprawach karnych jest zgodny z założeniami, choć jak na razie nie udało się w pełni zrealizować wszystkich celów reformy prawa karnego.

Ogromna skala zmian dokonanych w obszarze prawa karnego niewątpliwie wymaga dłuższego okresu funkcjonowania przyjętych rozwiązań w niezmienionym kształcie, a być może także modyfikacji niektórych z nich, by następnie stało się możliwe dokonanie kompleksowej praktycznej ich weryfikacji w kontekście realizacji założeń polityczno-kryminalnych i rzetelnej oceny opartej na pogłębionych badaniach.

912 Tymczasem w styczniu 2019 r. na rządowej stronie internetowej umieszczony został projekt ustawy z dnia 25 stycznia 2019 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw wraz z Uzasadnieniem i Oceną skutków regulacji, a następnie opublikowano jego redakcje z dnia 5 kwietnia 2019 r. i z dnia 25 kwietnia 2019 r. Pretekstem proponowanych zmian w prawie karnym był problem wykorzystywania seksualnego małoletnich i potrzeba urealnienia odpowiedzialności karnej za przestępstwa przeciwko wolności seksualnej. Nie negując potrzeby zmian w tym obszarze, okazało się, że skala zaproponowanych zmian w projekcie rządowym jest tak rozległa i mają one tak fundamentalny charakter, że można je nawet określić mianem kolejnej reformy prawa karnego.

Pozostawiając poza zakresem rozważań tego opracowania tempo i tryb prac legislacyjnych przy procedowaniu nad projektem zmian Kodeksu karnego oraz krytyczne uwagi dotyczące sposobu przygotowania projektu i w rezultacie uchwalenie ustawy z dnia 13 czerwca 2019 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw¹⁵ – która

¹⁴ Szerzej zob. M. Melezini, *Polityka karna sądów w kontekście reformy prawa karnego. Wstępne wyniki badań*, [w:] J. Giezek, D. Gruszecka, T. Kalisz (red.), *Księga Jubileuszowa Profesora Tomasza Kaczmarka, „Nowa Kodyfikacja Prawa Karnego” 2017*, t. XLIII, s. 421–440; *eadem*, *Tendencje...*, s. 123–135.

¹⁵ Ustawa z dnia 13 czerwca 2019 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw, druk nr 3451.

to ustawa została zakwestionowana także ze względów merytorycznych przez ponad 150 naukowców z zakresu nauk penalnych i prawa konstytucyjnego, a także liczne gremia eksperckie, w tym przez Rzecznika Praw Obywatelskich¹⁶ – w tym miejscu podejmę rozważania na temat uzasadnienia przez twórców nowelizacji prawa karnego celów reformy i zasadności ingerencji ustawodawcy w obowiązujący stan prawny, zreformowany przecież cztery lata wcześniej (w 2015 r.).

Analiza uregulowań ustawy z dnia 13 czerwca 2019 r. pozwala uznać, że tak szerokie i głębokie zmiany Kodeksu karnego wyraźnie motywowane są chęcią zwiększenia stopnia punitowności systemu karnego, i to niezależnie od aktualnego stanu w zakresie zwalczania przestępczości, który nie został poddany analizie.

Z Uzasadnienia projektu wynika, że zasadniczym założeniem projektodawcy, które

legło u podstaw prac nad projektem zmian Kodeksu karnego była potrzeba wzmocnienia ochrony prawnokarnej w zakresie czynów godzących w tak fundamentalne dobra prawne jak życie i zdrowie człowieka, wolność seksualna czy własność. Jest rzeczą oczywistą, że prawo karne ma, za pomocą swoich instrumentów, służyć zaspokojeniu społecznego poczucia bezpieczeństwa i sprawiedliwości¹⁷.

913

Zatem głównym celem projektowanych zmian ustawodawczych jest: po pierwsze – wzmocnienie ochrony prawnokarnej w zakresie czynów godzących w życie i zdrowie człowieka, wolność seksualną oraz własność, po drugie – zaspokojenie społecznego poczucia bezpieczeństwa i sprawiedliwości.

Zdaniem projektodawcy potrzeba dokonania zmian Kodeksu karnego we wskazanych obszarach wynika z uznania, że

obecny stan prawny nie odpowiada postulatowi wynikającemu z funkcji ochronnej prawa karnego, przez co nie zapewnia wystarczających narzędzi dla ograniczenia przestępczości i zabezpieczenia istotnych wartości społecznych. W szczególności przewidywane dotychczas sankcje za przestępstwa najcięższe [...] nie odzwierciedlają w pełni stopnia społecznej szkodliwości tych przestępstw, prowadząc do zbyt łagodnego traktowania ich sprawców.

I dalej, z treści Uzasadnienia wynika, że wskazane okoliczności uzasadniają potrzebę zwiększenia surowości sankcji karnych i ukształtowania

¹⁶ Zob. szczegółowe analizy omówione w ponad 20 opiniach prawnych, zamieszczone na stronie Rzecznika Praw Obywatelskich: <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/zmiany-wprawie-karnym-2019-opinie-ekspertow-i-RPO> (dostęp: 10.07.2019).

¹⁷ Uzasadnienie rządowego projektu ustawy z dnia 25 kwietnia 2019 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw, s. 1.

instytucji wpływających na wymiar kary w taki sposób, że ukierunkowują one decyzje sądu w stronę ograniczenia możliwości korzystania z redukcowania sankcji karnej lub rozszerzają możliwość zwiększenia represji karnej wobec sprawców przestępstw o wysokim stopniu karygodności¹⁸.

W końcowej części Uzasadnienia projektodawca wskazuje ponadto na inne cele nowelizacji, które mają charakter poboczny, a niekiedy redakcyjny czy techniczny. Wskazują na zadanie usunięcia trudności w racjonalnym i efektywnym stosowaniu instrumentów prawa karnego, zmiany w obrębie tych instytucji, które dotknięte są wadami merytorycznymi bądź które uniemożliwiają osiągnięcie pożądanych i oczekiwanych rezultatów w zakresie polityki karnej, a także wyeliminowanie niespójności i luk prawnych, jakie zostały ujawnione w trakcie stosowania obowiązujących unormowań¹⁹.

Jest zatem oczywiste, że przedstawione zmiany zmierzają w kierunku zaostrzenia represji karnej, według Uzasadnienia projektu w szczególności w odniesieniu do ciężkich przestępstw przeciwko życiu i zdrowiu, wolności seksualnej oraz własności. Trzeba jednak odnotować, że ustawa o zmianie Kodeksu karnego dotyczy ponad 100 artykułów Kodeksu karnego i nowelizuje przepisy kilkunastu ustaw, ma więc bardzo głęboki i rozległy charakter. Promuje odmienny od przyjętego w ramach reformy prawa karnego z 2015 r. kierunek polityki karnej.

Z treści Uzasadnienia projektu wynika, że zwiększenie stopnia punitowności Kodeksu karnego odbywa się na trzech płaszczyznach, przez:

- 1) zmiany w zakresie surowości sankcji karnych i konstrukcji poszczególnych typów czynów zabronionych;
- 2) rozszerzenie instytucji nadzwyczajnego zaostrzenia kary;
- 3) zmiany w ogólnych dyrektywach wymiaru kary ukierunkowanych w stronę wyboru bardziej surowej represji karnej.

Z uwagi na obszerność ustawy trzeba ograniczyć się w tym miejscu do skrótowego przedstawienia najważniejszych zmian. I tak dotyczą one:

- 1) usunięcia z katalogu kar kary 25 lat pozbawienia wolności i podwyższenia górnej granicy kary pozbawienia wolności z 15 lat do 30 lat;
- 2) podwyższenia dolnej granicy wymiaru grzywny wraz z uzależnieniem jej wysokości od górnej granicy kary pozbawienia wolności występującej w sankcji;
- 3) podwyższenia dolnej granicy wymiaru kary ograniczenia wolności wraz z uzależnieniem jej wymiaru od górnej granicy kary pozbawienia wolności występującej w sankcji;

¹⁸ *Ibidem*, s. 1.

¹⁹ *Ibidem*, s. 1–2.

- 4) zaostrzenia zasad orzekania niektórych środków karnych;
- 5) modyfikacji treści art. 37a k.k., dotychczas współokreślającego granice ustawowego zagrożenia za występki, po zmianie zawężającego możliwości jego zastosowania i nadanie nowemu brzmieniu przepisu charakteru instrumentu sądowego wymiaru kary;
- 6) nadania nowego kształtu ogólnym dyrektywom sądowego wymiaru kary w wyniku zastąpienia pozytywnej prewencji generalnej przez negatywną prewencję generalną oraz rezygnacji z celów wychowawczych kary, które ma ona osiągnąć w stosunku do skazanego;
- 7) wprowadzenia katalogu okoliczności obciążających i łagodzących, ograniczających sferę swobodnego uznania sędziowskiego przy wymiarze kary;
- 8) zaostrzenia odpowiedzialności w przypadku popełnienia przestępstwa w warunkach czynu ciągłego;
- 9) zaostrzenia odpowiedzialności w przypadku sprawców przestępstw przeciwko wolności seksualnej lub obyczajności działających w warunkach recydywy;
- 10) uzależnienia zastosowania przez sąd nadzwyczajnego złagodzenia kary na zasadach określonych w art. 60 § 3 k.k. od wniosku prokuratora, którego decyzja staje się wiążąca dla sądu;
- 11) wprowadzenia możliwości orzekania o zakazie warunkowego przedterminowego zwolnienia wobec skazanego na karę dożywotniego pozbawienia wolności;
- 12) rezygnacji z instytucji zamiany kary pozbawienia wolności na karę wolnościową na etapie zarządzenia do wykonania kary pozbawienia wolności warunkowo zawieszzonej;
- 13) zmiany systemu kary łącznej;
- 14) zwiększenia surowości sankcji karnej za poszczególne czyny zabronione w związku z podwyższeniem górnej granicy kary pozbawienia wolności z 15 lat do 30 lat;
- 15) wprowadzenia nowych typów czynów zabronionych, np. kradzież szczególnie zuchwałą.

W obliczu tak licznych zmian zwiększających punitarność prawa karnego trzeba uznać, że przedstawione przez twórców reformy uzasadnienie ich wprowadzenia jest tak lakoniczne, że nie można w nim doszukać się argumentów przemawiających za potrzebą dokonania zmian. Brak jest w szczególności diagnozy i analizy realiów dotyczących obrazu przestępczości i stanu praktyki wymiaru sprawiedliwości, które wskazywałyby na potrzebę zmian czy modyfikacji polityki karnej w kierunku jej zaostrzenia, brak jest też przedstawienia kosztów ekonomicznych zmian oraz danych na temat poczucia bezpieczeństwa Polaków.

Tabela 1. Przestępstwa stwierdzone w latach 2010–2017

Rok	Ogółem	Przestępstwa kryminalne		Przestępstwa gospodarcze		Przestępstwa drogowe	
	l.b.	l.b.	%	l.b.	%	l.b.	%
2010	1 138 523	778 905	68,4	154 341	13,6	156 744	13,8
2011	1 159 554	794 102	68,5	151 655	13,1	164 572	14,2
2012	1 119 803	781 340	69,8	141 483	12,6	155 906	13,9
2013	1 061 239	730 226	68,8	159 553	15	140 925	13,3
2014	873 245	594 318	68,1	161 210	18,5	86 747	9,9
2015	799 786	522 561	65,3	167 733	21	76 356	9,5
2016	748 459	490 328	65,5	150 386	20,1	73 479	9,8
2017	753 963	463 907	61,5	189 871	25,2	68 571	9,1

Źródło: statystyka policyjna prezentowana na stronie <http://statystyka.policja.pl/st/przestepstwa-ogolem/121940,Przestepstwaogolem.html> (dostęp: 20.10.2018).

Tabela 2. Przestępstwa stwierdzone w latach 2010–2017 – wybrane kategorie

Rok	Zabójstwo	Zgwałcenie	Uszczerbek na zdrowiu	Udział w bójce lub pobicie	Kradzież cudzej rzeczy	Kradzież z włamaniem	Przestępstwa rozbojnicze
2010	680	1567	15 695	11 883	220 455	140 085	27 218
2011	662	1498	16 447	12 008	230 247	135 611	26 231
2012	582	1432	15 478	11 416	230 751	127 691	24 564
2013	574	1362	14 090	8788	214 689	118 483	20 389
2014	526	1254	11 875	5951	183 362	103 146	9924
2015	495	1148	9 949	4708	145 464	91 328	7787
2016	456	1383	11 034	4776	127 801	77 190	7444
2017	513	1262	11 402	4385	108 248	65 514	6053

Źródło: statystyka policyjna prezentowana na stronie <http://statystyka.policja.pl/st/przestepstwa-ogolem/121940,Przestepstwaogolem.html> (dostęp: 20.10.2018).

Tymczasem z danych statystycznych zamieszczonych w tabeli 1 i 2 wynika, że w ostatnich latach mamy do czynienia z tendencją spadkową przestępczości stwierdzonej, w szczególności w odniesieniu do

przestępstw kryminalnych, przy jednoczesnym wzroście wskaźnika wykrywalności. Liczba przestępstw kryminalnych zmniejszyła się z 730 226 w 2013 r. do 463 907 w 2017 r. Umiarkowany wzrost nastąpił tylko w odniesieniu do przestępstw gospodarczych (ze 159 553 w 2013 r. do 189 871 w 2017 r.)²⁰. Niestety do chwili obecnej (grudzień 2019 r.) nie zostały opublikowane przez policję dane statystyczne dotyczące obrazu przestępczości w naszym kraju w 2018 r. Jednakże z prezentowanych na stronie internetowej policji informacji dotyczących pierwszego półrocza 2018 r. wynika, że tendencja spadkowa przestępczości kryminalnej nadal utrzymuje się. Komenda Główna Policji na stronie internetowej informuje:

Mniej przestępstw kryminalnych, w tym kradzieży, rozbojów czy uszkodzeń mienia. Wysokie poczucie bezpieczeństwa – 86% Polaków uważa, że w Polsce czuje się bezpiecznie, a aż 93% Polaków deklaruje, że w okolicy, gdzie zamieszkuje, jest bezpiecznie [...] odnotowano spadek przestępczości, w tym przestępstw szczególnie społecznie uciążliwych, przy jednoczesnym wzroście ich wykrywalności²¹.

Warto też odnotować, że spadek przestępczości widoczny jest także w liczbie osób prawomocnie skazanych. Z danych statystycznych prezentowanych na stronie internetowej Ministerstwa Sprawiedliwości dotyczących prawomocnych skazań osób dorosłych w latach 2012–2017²² wynika, że w latach 2012–2017 liczba osób prawomocnie skazanych kształtowała się następująco:

2012 r. – 408 107
2013 r. – 353 208
2014 r. – 295 353
2015 r. – 260 034
2016 r. – 289 512
2017 r. – 241 436

Zatem w ciągu sześciu lat (2012–2017) liczba prawomocnych skazań zmniejszyła się aż o 166 671²³.

²⁰ Bliższą analizę obrazu przestępczości przedstawia artykuł M. Melezini, *Tendencje...*, s. 125–127.

²¹ Strona internetowa: <http://statystyka.policja.pl/st/informacje> (dostęp: 10.07.2019).

²² Zob. strona internetowa: <http://isw.ms.gov.pl/pl/bazastatystyczna/opracowania> wieloletnie (dostęp: 10.05.2019).

²³ Na marginesie należy odnotować, że według danych Ministerstwa Sprawiedliwości w latach 2015–2018 zmniejszyła się także liczba rozstrzygnięć za wykroczenia i wynosiła: w 2015 r. – 567 262, w 2016 r. – 479 538, w 2017 r. – 410 227, w 2018 r. – 379 724.

Tabela 3. Skazania prawomocne osób dorosłych według kategorii przestępstw w latach 2012–2017

Kategoria przestępstw	Rok					
	2012	2013	2014	2015	2016	2017
1	2	3	4	5	6	7
Przestępstwa przeciwko pokojowi, ludzkości oraz przestępstwa wojenne	10	8	58	69	75	122
Przestępstwa przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej	31	28	17	35	23	24
Przestępstwa przeciwko obronności	2	3	5	7	6	1
Przestępstwa przeciwko życiu i zdrowiu	37 970	35 455	32 618	29 847	33 926	31 018
Przestępstwa przeciwko bezpieczeństwu powszechnemu	325	301	277	268	296	264
Przestępstwa przeciwko bezpieczeństwu w komunikacji	133 113	100 118	71 861	60 987	72 566	57 369
Przestępstwa przeciwko środowisku	30	46	28	49	53	34
Przestępstwa przeciwko wolności	8949	8561	8758	8020	9112	8031
Przestępstwa przeciwko wolności sumienia i wyznania	16	15	13	7	21	14
Przestępstwa przeciwko wolności seksualnej i obyczajności	1870	1798	1700	1661	1870	1824
Przestępstwa przeciwko rodzinie i opiece	24 740	25 667	24 488	21 659	20 718	17 802
Przestępstwa przeciwko czci i nietykalności cielesnej	1 413	270	240	112	148	127
Przestępstwa przeciwko prawom osób wykonujących pracę zarobkową	393	412	306	288	313	339
Przestępstwa przeciwko działalności instytucji państwowych oraz samorządu terytorialnego	13 316	13 141	13 028	11 349	13 146	10 771

1	2	3	4	5	6	7
Przestępstwa przeciwko wymiarowi sprawiedliwości	27 966	24 171	19 837	15 887	15 647	12 128
Przestępstwa przeciwko wyborom i referendum	41	20	17	57	45	20
Przestępstwa przeciwko porządkowi publicznemu	3119	3245	2866	2705	3049	2459
Przestępstwa przeciwko ochronie informacji	135	110	110	117	147	157
Przestępstwa przeciwko wiarygodności dokumentów	10 516	9536	8829	8218	9500	7573
Przestępstwa przeciwko mieniu	127 758	113 431	93 980	83 397	91 974	75 568
Przestępstwa przeciwko obrotowi gospodarczemu	12 777	13 941	13 710	13 051	14 537	13 827
Przestępstwa przeciwko obrotowi pieniędzmi i papierami wartościowymi	417	332	290	296	252	177

Źródło: dane statystyczne Ministerstwa Sprawiedliwości prezentowane na stronie: <http://isw.ms.gov.pl/pl/bazastatystyczna/opracowaniawieloletnie> (dostęp: 10.05.2019).

919

Dane statystyczne prezentowane w tabeli 3 pokazują, że w 2017 r. w zestawieniu z 2016 r. liczba prawomocnych skazań zmniejszyła się niemal we wszystkich kategoriach przestępstw. Na szczególną uwagę zasługuje spadek liczby skazań w kategorii przestępstw przeciwko życiu i zdrowiu z 33 926 w 2016 r. do 31 018 w 2017 r. Należy przy tym odnotować, że wśród skazań za przestępstwa tej kategorii odnotowano m.in. 17 552 skazania na podstawie ustawy z 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii, co stanowiło 56,6% ogółu skazań tej kategorii. Bardzo wyraźnie spadła liczba skazań za przestępstwa przeciwko bezpieczeństwu w komunikacji (ze 133 113 w 2012 r. do 57 369 w 2017 r.) oraz przestępstwa przeciwko mieniu (ze 127 758 w 2012 r. do 75 568 w 2017 r.), ale przyczyny spadku skazań w obu kategoriach przestępstw wiązały się w pewnym stopniu ze zmianami zakresu kryminalizacji, bowiem na mocy ustawy z dnia 27 września 2013 r.²⁴ uchylono przepis art. 178 § 2 k.k. i nastąpiła kontrawencjonalizacja bezwypadkowego prowadzenia innego pojazdu niż mechaniczny w stanie nietrzeźwości lub pod wpływem środka odurzającego oraz dokonano zmiany progu wartości przedmiotu wykonaw-

²⁴ Zob. ustawa z dnia 27 września 2013 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1247 ze zm.).

czego kradzieży rzeczy ruchomej, który został podwyższony z 250 zł do wartości przekraczającej 1/4 minimalnego wynagrodzenia, co również spowodowało przesunięcie niektórych czynów do kategorii wykroczeń.

Nie zagłębiając się dalej w analizę obrazu przestępczości w naszym kraju, na podstawie przedstawionych danych można stwierdzić, że zwiększenie represyjności prawa karnego w obliczu spadku przestępczości, rosnącego wskaźnika wykrywalności przestępstw oraz wysokiego poczucia bezpieczeństwa Polaków nie znajduje uzasadnienia.

Nie ma też podstaw do twierdzenia, że obecna praktyka wymiaru sprawiedliwości wykazuje nadmierny liberalizm, który ewentualnie przemawiałby za potrzebą modyfikacji założeń polityczno-kryminalnych. Przeciwnie, dokonana w 2015 r. reforma prawa karnego pod pewnymi względami skorygowała politykę karną w odniesieniu do drobnej i średniej przestępczości²⁵. W szczególności bardzo wydatnie zmniejszył się zakres stosowania kary pozbawienia wolności z warunkowym zawieszeniem jej wykonania z 55,4% w 2014 r. do 22,7% w 2017 r. Liczba orzeczonych kar pozbawienia wolności z warunkowym zawieszeniem jej wykonania spadła ze 163 534 w 2014 r. do 55 818 w 2017 r. Jednocześnie coraz większą rolę w polityce karnej w odniesieniu do drobnej i średniej przestępczości odgrywają kary nieizolacyjne (grzywna i kara ograniczenia wolności), których udział w strukturze kar orzeczonych w 2017 r. osiągnął poziom 57,4%. Niestety, zgodnie z przewidywaniami przedstawiceli nauki prawa karnego, drastyczne ograniczenie możliwości zastosowania warunkowego zawieszenia wykonania kary pozbawienia wolności w pewnym stopniu przyczyniło się do wydatnego wzrostu częstotliwości stosowania tzw. bezwzględnej kary pozbawienia wolności, której udział powiększył się z 12,1% w 2014 r. do 18,4% w 2017 r., osiągając najwyższy poziom od 1999 r. Liczba tzw. bezwzględnych kar pozbawienia wolności wzrosła z 35 633 w 2014 r. do 44 527 w 2017 r. Jest to bardzo niepokojące zjawisko, zwłaszcza w kontekście obowiązującej zasady *ultima ratio* kary pozbawienia wolności, wskazujące na zaostrenie represji karnej. Należy również mieć na uwadze to, że liczby bezwzględne skazań na karę pozbawienia wolności współwyznaczają liczebność populacji więziennej.

Według danych Centralnego Zarządu Służby Więziennej²⁶ na dzień 31 grudnia 2018 r. liczba osób pozbawionych wolności nadal była wysoka, bowiem wynosiła 72 204 osoby, przy czym średnia liczba osób pozbawionych wolności w 2018 r. wynosiła 74 077. Trzeba też przypomnieć

²⁵ Bliżej na ten temat zob. M. Melezini, *Tendencje...*, s. 127–135.

²⁶ Zob. dane statystyczne Centralnego Zarządu Służby Więziennej zamieszczone na stronie internetowej: www.sw.gov.pl/dzial/statystyka (dostęp: 10.07.2019).

o utrzymującym się zjawisku oczekiwania na odbycie kary. Na dzień 31 maja 2019 r. odnotowano w jednostkach penitencjarnych 53 928 wyroków, w których sąd wyznaczył termin do stawienia się do odbycia kary. Dotyczyły one 43 783 osób. Z liczby tej 38 233 osoby nie stawily się do odbycia kary pomimo upływu terminu. To są problemy, z którymi nasz system karny musi się uporać.

Jeżeli zatem ustawa wprowadza do Kodeksu karnego rozwiązania zaostrzające system karania, to następstwem tego będzie wzrost skazań na bezwzględną karę pozbawienia wolności oraz wydłużenie wymiaru kary pozbawienia wolności, a to doprowadzi do zwiększenia populacji więziennej oraz liczby osób skazanych na karę pozbawienia wolności i oczekujących na odbycie kary. Nie można też pominąć potencjalnych wysokich kosztów związanych z utrzymaniem osób osadzonych i funkcjonowaniem systemu penitencjarnego w zmienionych warunkach, a nie chodzi tylko o koszty ekonomiczne wykonania ustawy, lecz także o koszty społeczne: dehumanizacja człowieka, rozbitcie rodzin i związane z tym liczne ujemne skutki, wyrwanie człowieka ze środowiska pracy, pogorszenie warunków zdrowotnych, powiększenie liczby osób trwale wykluczonych ze społeczeństwa i w przyszłości zwiększenie zagrożenia dla nas wszystkich.

W konkluzji trzeba stwierdzić, że aktualny obraz przestępczości oraz praktyki wymiaru sprawiedliwości nie uzasadniają ingerencji ustawodawcy w obowiązujący stan prawny, zmierzającej do nasilenia punitowności Kodeksu karnego. Trzeba uznać, że reforma prawa karnego nie była konieczna i nie opierała się na racjonalnych przesłankach (diagnozie rzeczywistości).

921

Literatura

- Majewski J., *Kodeks karny. Komentarz do zmian 2015*, Warszawa 2015.
- Melezini M., *Polityka karna sądów w kontekście reformy prawa karnego. Wstępne wyniki badań*, [w:] J. Giezek, D. Gruszecka, T. Kalisz (red.), *Księga Jubileuszowa Profesora Tomasz Kaczmarka, „Nowa Kodyfikacja Prawa Karnego” 2017*, t. XLIII.
- Melezini M., *Tendencje w polityce karnej po reformie prawa karnego z 2015 r.*, [w:] P. Góralski, A. Muszyńska (red.), *Racjonalna sankcja karna w systemie prawa*, Warszawa 2019.
- Nowelizacja prawa karnego 2015. Komentarz*, red. W. Wróbel, Kraków 2015.
- Zoll A., *Wstęp (Nowelizacja Kodeksu karnego z 1997 r.)*, „Kwartalnik Krakowskiej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury” 2014, nr 13.

Akty prawne

Ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 396).

Netografia

<http://isw.ms.gov.pl/pl/bazastatystyczna/opracowaniawieloletnie> (dostęp: 10.05.2019).

<http://statystyka.policja.pl/st/informacje> (dostęp: 10.07.2019).

<http://statystyka.policja.pl/st/przestepstwa-ogolem/121940,Przestepstwaogolem.html> (dostęp: 20.10.2018).

<https://www.rpo.gov.pl/pl/content/zmiany-wprawie-karnym-2019-opinie-ekspertow-i-RPO> (dostęp: 10.07.2019).

www.sw.gov.pl/dzial/statystyka (dostęp: 10.07.2019).