



SENAT  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ  
X KADENCJA

---

Warszawa, dnia 26 kwietnia 2023 r.

Druk nr 950 S

---

## SPRAWOZDANIE

### KOMISJI USTAWODAWCZEJ

oraz

### KOMISJI PRAW CZŁOWIEKA, PRAWORZĄDNOŚCI I PETYCJI

**o projekcie ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego (druk nr 950)**

Marszałek Senatu w dniu 4 kwietnia 2023 r. skierował do Komisji Ustawodawczej oraz Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego w celu rozpatrzenia go w pierwszym czytaniu.

**Komisje na wspólnym posiedzeniu w dniu 26 kwietnia 2023 r. rozpatrzyły w pierwszym czytaniu przedstawiony przez wnioskodawców projekt ustawy i wnoszą o przyjęcie bez poprawek załączonego projektu ustawy oraz projektu uchwały w sprawie wniesienia do Sejmu tego projektu ustawy.**

Przewodniczący Komisji  
Ustawodawczej  
(-) Krzysztof Kwiatkowski

Zastępca Przewodniczącego Komisji  
Praw Człowieka, Praworządności i Petycji  
(-) Bogdan Zdrojewski

**UCHWAŁA**  
**SENATU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

z dnia

**w sprawie wniesienia do Sejmu projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania  
karnego**

Na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Senat wnosi do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego.

Jednocześnie upoważnia pana senatora Roberta Mamąta do reprezentowania Senatu w pracach nad projektem.

## U S T A W A

z dnia

### **o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego**

**Art. 1.** W ustawie z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. z 2022 r. poz. 1375, 1855, 2320, 2582 i 2600 oraz z 2023 r. poz. 289 i 535) w art. 523 § 1a otrzymuje brzmienie:

„§ 1a. Ograniczenia, o którym mowa w § 1 zdanie drugie, nie stosuje się do kasacji wniesionej przez Prokuratora Generalnego w sprawach o zbrodnie, gdy:

- 1) w sprawie nie toczyło się postępowanie odwoławcze;
- 2) zarzut rażącej niewspółmierności kary nie został podniesiony w apelacji żadnej ze stron albo gdy zarzut taki nie został rozpoznany przez sąd odwoławczy.”.

**Art. 2.** Ustawa wchodzi w życie po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia.

# UZASADNIENIE

## 1. Cel projektowanej ustawy

Projekt ustawy stanowi realizację postulatu zawartego w petycji P10–07/22 wniesionej do Senatu w dniu 9 lutego 2022 r. przez osobę fizyczną.

Autor petycji zwraca się do Marszałka Senatu o podjęcie przez Senat inicjatywy ustawodawczej zmierzającej do zmiany przepisów art. 523 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego, zwanej dalej „k.p.k.”.

Wnoszący petycję postuluje dodanie w zmienianym przepisie:

- 1) uprawnienia Rzecznika Praw Obywatelskich do wnoszenia kasacji nadzwyczajnej, w której podnosi się wyłącznie zarzut niewspółmierności kary, oraz
- 2) wprowadzenia możliwości wniesienia przez uprawnione podmioty kasacji nadzwyczajnej opartej wyłącznie na podstawie zarzutu niewspółmierności kary, wówczas, gdy zarzut taki nie był przedmiotem rozpoznania przez sąd odwoławczy.

Celem postulowanej w projekcie zmiany ustawy jest pozytywne odniesienie się do drugiego z wniosków przedstawionych w petycji.

Projekt zmierza do tego, aby dopuszczalność wniesienia przez Prokuratora Generalnego kasacji na podstawie art. 523 § 1a k.p.k. została zawężona do tych przypadków, gdy w prawomocnie zakończonej sprawie nie toczyło się postępowanie odwoławcze, gdy zarzut rażącej niewspółmierności kary nie został podniesiony w apelacji żadnej ze stron albo gdy zarzut rażącej niewspółmierności kary nie został rozpoznany przez sąd odwoławczy.

## 2. Obecny stan prawny i potrzeba zmian

Projekt ustawy dotyczy kwestii dopuszczalności wniesienia przez Prokuratora Generalnego kasacji nadzwyczajnej na podstawie art. 523 § 1a k.p.k. Regulacja ta stanowi wyjątek od wyrażonej w art. 523 § 1 zdanie drugie zasady, która wyklucza wniesienie kasacji opartej wyłącznie na zarzucie niewspółmierności kary.

Uprawnienie Prokuratora Generalnego do wniesienia kasacji nadzwyczajnej opartej jedynie na zarzucie niewspółmierności kary stanowi zasadniczo wyłom od zasady stabilności orzeczeń sądowych, wywodzonej z prawa do rzetelnego procesu, wyrażonego w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP.

Sąd Najwyższy rozpatrując taką kasację staje się sądem faktu (a nie sądem prawa), czyli w istocie sądem trzeciej instancji, gdyż kwestia niewspółmierności kary wiąże się z kwestionowaniem oceny okoliczności stanowiących podstawę wymiaru kary (art. 53–54 Kodeksu karnego)<sup>1)</sup>.

„Uchybienie dotyczące niewspółmierności kary może się przejawiać się jako uchybienie o charakterze pierwotnym, czyli błędna ocena prawidłowo ustalonych okoliczności związanych z wymiarem kary albo jako uchybienie o charakterze wtórnym, gdy błędna ocena jest wynikiem błędnych ustaleń faktycznych co do wymiaru kary (nieustalenie określonego faktu lub błędne ustalenie faktu jako okoliczności obciążającej lub łagodzącej, np. nieustalenie, że oskarżony był poprzednio karany, albo błędne ustalenie, że był karany, pomimo zatarcia skazania)”,<sup>2)</sup>.

Należy także przypomnieć, że kasacja nadzwyczajna oparta na zarzucie niewspółmierności kary może być wniesiona wyłącznie, jeśli zarzucana niewspółmierność kary ma charakter „rażący”, nie zaś jakikolwiek (zwykła niewspółmierność). Stopień nasilenia owej rażącej niewspółmierności musi być wyższy od tego, który byłby wystarczający dla uwzględnienia apelacji<sup>3)</sup>.

Potrzeba przyjęcia przedłożonej w projekcie zmiany ustawy jest uzasadniona koniecznością ograniczenia uprawnień Prokuratora Generalnego do wnoszenia kasacji opartej wyłącznie na zarzucie niewspółmierności kary ze względu na to, że kontrola kasacyjna Sądu Najwyższego w niektórych wypadkach powielił jedynie wcześniejszą kontrolę odwoławczą dokonaną w oparciu o kryterium „kwalifikowanej rażącej niesprawiedliwości kary”, przy czym, co istotne, Sąd Najwyższy pozbawiony jest możliwości czynienia własnych ustaleń faktycznych w rozpatrywanej sprawie, którymi to możliwościami dysponują sądy odwoławcze.<sup>4)</sup>

---

<sup>1)</sup> P. Kardas, *Model postępowania kasacyjnego w świetle najnowszych zmian w polskiej procedurze karnej* w „Verba Volant, Scripta Manent”. Księga pamiątkowa poświęcona Profesor M. Zbrojewskiej, red. T. Grzegorzczak, R. Olszewski, Warszawa 2017 s. 154–156.

<sup>2)</sup> D. Świecki, *Kodeks postępowania karnego*. Komentarz, Tom II. Warszawa 2018, s. 543.

<sup>3)</sup> Postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 30 marca 2017 r., III KK 395/16 oraz z dnia 11 sierpnia 2020 r., III K 127/18.

<sup>4)</sup> C. Kulesza *Opinia prawna dotycząca petycji P10–07/22, której przedmiotem jest zmiana ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego w zakresie przepisów mówiących o kasacji*, str. 11.

### 3. Różnice między dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym

Projektowana nowelizacja ograniczając uprawnienie Prokuratora Generalnego do wnoszenia kasacji opartej wyłącznie na zarzucie niewspółmierności kary stanowi, że kasacja nadzwyczajna oparta na zarzucie niewspółmierności kary może być wniesiona przez Prokuratora Generalnego wyłącznie w przypadku gdy:

- 1) orzeczenie sądowe stało się prawomocne bez prowadzenia postępowania odwoławczego;
- 2) zarzut rażącej niewspółmierności kary nie został podniesiony w apelacji żadnej ze stron;
- 3) zarzut rażącej niewspółmierności kary nie został rozpoznany przez sąd odwoławczy.

Podstawa dopuszczalności wniesienia kasacji nadzwyczajnej przez Prokuratora Generalnego opartej na zarzucie niewspółmierności kary wskazana w pkt 1, tj. gdy orzeczenie sądowe stało się prawomocne bez prowadzenia postępowania odwoławczego, dopuszcza wniesienie kasacji zarówno na korzyść jak i na niekorzyść oskarżonego.

Przypadek ujęty w pkt 2, tj. gdy we wniesionych przez strony apelacjach podniesione zostały inne zarzuty odwoławcze niż zarzut rażącej niewspółmierności kary, odnosi się do przypadku, w którym żadna ze stron we wnoszonej apelacji nie znalazła podstaw do kwestionowania kary nieprawomocnie orzeczonej przez sąd pierwszej instancji.

Przypadki wskazane w pkt 3 dotyczą sytuacji, w których w postępowaniu odwoławczym podniesiono przez stronę zarzut rażącej niewspółmierności kary, jednak doszło do:

- a) odmowy przyjęcia środka odwoławczego przez prezesa sądu pierwszej instancji (art. 429 § 1 k.p.k.) ze względu na wniesienie po terminie lub przez osobę nieuprawnioną albo zarzut ten był niedopuszczalny z mocy ustawy np. ze względu na ograniczenia zaskarżania wyroków zapadłych w trybach konsensualnych przewidziane w art. 447 § 5 k.p.k.,
- b) pozostawienia środka odwoławczego bez rozpoznania, w przypadkach określonych w art. 430 § 1 k.p.k. czyli np. gdy przyjęcie środka odwoławczego nastąpiło na skutek niezasadnego przywrócenia terminu,
- c) pozostawienia środka odwoławczego bez rozpoznania w przypadku skutecznego cofnięcia przez stronę środka odwoławczego na podstawie art. 432 k.p.k., albo
- d) ograniczenia rozpoznania środka odwoławczego tylko do poszczególnych uchybień podniesionych przez stronę, a rozpoznanie pozostałych uchybień byłoby przedwczesne lub bezprzedmiotowe (art. 436 k.k.).

Zgodnie z art. 2 projektowanej ustawy, ustawa wejdzie w życie po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia.

#### **4. Konsultacje**

Nadesłane w ramach konsultacji opinie i uwagi zostały zamieszczone na senackiej stronie internetowej. Wyniki konsultacji są przedstawione w Ocenie Skutków Regulacji.

#### **5. Oświadczenie o zgodności z prawem Unii Europejskiej**

Zakres przedmiotowy projektowanej ustawy nie jest objęty prawem Unii Europejskiej.





<p><b>Tytuł projektu:</b> <i>ustawa o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego</i></p> <p><b>Przedstawiciel wnioskodawcy:</b> senator Robert Mamątow</p> <p><b>Osoby odpowiedzialne za projekt w Biurze Legislacyjnym:</b> Beata Mandylis, główny legislator, tel. 22 694 93 40 <u>w zakresie OSR:</u> Katarzyna Majewska, główny ekspert, tel. 22 694 92 59</p>	<p><b>Data sporządzenia:</b> 26 kwietnia 2023 r.</p> <p><b>Źródło:</b> petycja</p> <p><b>Nr druku:</b> 950, 950 S.</p>
--	--

## OCENA SKUTKÓW REGULACJI

### 1. Jaki problem jest rozwiązywany?

Do Senatu wpłynęła petycja (P10-07/22), której autor zwraca się z prośbą o podjęcie inicjatywy ustawodawczej zmierzającej do zmiany przepisów art. 523 ustawy – *Kodeks postępowania karnego* (dalej: k.p.k.) w zakresie dodania w powyższym przepisie:

- uprawnienia Rzecznika Praw Obywatelskich do wnoszenia kasacji nadzwyczajnej, w której podnosi się wyłącznie zarzut niewspółmierności kary, oraz
- wprowadzenia możliwości wniesienia przez uprawnione podmioty kasacji nadzwyczajnej opartej wyłącznie na podstawie zarzutu niewspółmierności kary wówczas, gdy zarzut taki nie był przedmiotem rozpoznania przez sąd odwoławczy.

Przepis art. 523 § 1 zdanie drugie k.p.k. stanowi, że „kasacja nie może być wniesiona wyłącznie z powodu niewspółmierności kary.” Wyjątek od tej zasady, wyrażony w § 1a tegoż artykułu, dopuszcza wniesienie przez Prokuratora Generalnego kasacji opartej wyłącznie na zarzucie niewspółmierności kary w sprawach o zbrodnie.

Uprawnienie Prokuratora Generalnego do wniesienia kasacji nadzwyczajnej opartej jedynie na zarzucie niewspółmierności kary stanowi zasadniczo wyłom od zasady stabilności orzeczeń sądowych, wywodzonej z prawa do sądu, wyrażonego w art. 45 ust. 1 *Konstytucji RP*.

Rozpatrując taką kasację, Sąd Najwyższy staje się sądem faktu (a nie sądem prawa), ponieważ zarzut niewspółmierności kary wiąże się z kwestionowaniem oceny okoliczności stanowiących podstawę wymiaru kary (art. 53–54 *Kodeksu karnego*). Co więcej: kontrola kasacyjna Sądu Najwyższego w niektórych wypadkach powiela jedynie wcześniejszą kontrolę odwoławczą dokonaną w oparciu o kryterium „kwalifikowanej rażącej niesprawiedliwości kary”, przy czym – co istotne – Sąd Najwyższy, w odróżnieniu od sądów drugiej instancji, pozbawiony jest możliwości czynienia własnych ustaleń faktycznych w rozpatrywanej sprawie.

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

Rekomendowanym rozwiązaniem jest dokonanie nowelizacji art. 523 § 1a ustawy – *Kodeks postępowania karnego*, polegającej na zawężeniu dopuszczalności wniesienia przez Prokuratora Generalnego kasacji na podstawie tego przepisu do przypadków, gdy w prawomocnie zakończonej sprawie nie toczyło się postępowanie odwoławcze, gdy zarzut rażącej niewspółmierności kary nie został podniesiony w apelacji żadnej ze stron albo gdy zarzut rażącej niewspółmierności kary nie został rozpoznany przez sąd odwoławczy.

Oczekiwany efekt regulacji będzie ograniczenie ekstraordynaryjnej możliwości uruchamiania kontroli kasacyjnej z powołaniem się na ww. przesłankę, co skądinąd jest (i nadal będzie) uprawnieniem procesowym przysługującym wyłącznie Prokuratorowi Generalnemu. Tym samym kolidujące wartości rangi konstytucyjnej (stabilność orzeczenia v. sprawiedliwość rozstrzygnięcia) zostaną lepiej wyważone, a liczba spraw, w których Sąd Najwyższy zmuszony jest odnosić się do ustaleń faktycznych, zostanie zminimalizowana, co zarazem będzie bardziej odpowiadać ustrojowej pozycji tego Sądu. Jednocześnie wejście w życie projektowanych rozwiązań będzie stanowiło realizację drugiego z postulatów zawartych w petycji skierowanej do Senatu.

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

Ze względu na specyfikę problemu porównanie międzynarodowe jest niecelowe.

#### 4. Podmioty, na które oddziałuje projekt

Grupa	Wielkość	Źródło danych	Oddziaływanie
Prokurator Generalny	1 podmiot	ustawa	Zawężenie dopuszczalności wniesienia kasacji na podstawie art. 523 § 1a k.p.k. wyłącznie do przypadków, gdy w prawomocnie zakończonej sprawie nie toczyło się postępowanie odwoławcze, gdy zarzut rażącej niewspółmierności kary nie został podniesiony w apelacji żadnej ze stron albo gdy zarzut rażącej niewspółmierności kary nie został rozpoznany przez sąd odwoławczy.

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

Projekt ustawy został przesłany w dniu 6 kwietnia 2023 r. do zaopiniowania Ministrowi Sprawiedliwości, I Zastępcy Prokuratora Generalnego Prokuratorowi Krajowemu, Sądowi Najwyższemu, Krajowej Radzie Sądownictwa, Rzecznikowi Praw Obywatelskich, Naczelnej Radzie Adwokackiej, Krajowej Radzie Radców Prawnych, Stowarzyszeniu Prokuratorów „Lex super omnia”, Stowarzyszeniu Sędziów Polskich „Iustitia”, Stowarzyszenia Sędziów THEMIS, Prokuratorii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej, Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka. Termin nadsyłania opinii ustalono na dzień 24 kwietnia 2023 r.

**Pierwszy Zastępca Prokuratora Generalnego Prokurator Krajowy** krytycznie ocenił projektowaną ustawę. W jego opinii „[o]becne brzmienie art. 523 § 1a k.p.k. spełnia rolę gwarancyjną w sytuacjach, gdy rażąca nieprawidłowość w zakresie wymiaru kary nie została wyeliminowana w toku postępowania dwuinstancyjnego. [...] Proponowana zmiana może doprowadzić do wzrostu liczby występujących w obrocie prawnym nieprawidłowych rozstrzygnięć, wymierzających rażąco niewspółmierną karę.”

**Rzecznik Praw Obywatelskich** poparł kierunek projektowanych zmian, dzieląc wskazany w uzasadnieniu powód postulowanej zmiany. Ponadto Rzecznik zaproponował, w celu wyeliminowania niespójności terminologicznej pomiędzy art. 523 § 1a k.p.k. i art. 438 pkt 4 k.p.k., „jednoznaczne wskazanie, że kasacja wniesiona przez Prokuratora Generalnego w sprawach o zbrodnie może być oparta tylko o zarzut rażącej niewspółmierności kary”.

**Krajowa Rada Sądownictwa** nie zgłosiła uwag do projektu.

Na wspólnym posiedzeniu w dniu 26 kwietnia 2023 r. Komisja Ustawodawcza oraz Komisja Praw Człowieka, Praworządności i Petycji rozpatrzyły projekt i przyjęły go bez poprawek.

#### 6. Wpływ na sektor finansów publicznych

(ceny stałe z ..... 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)
<b>Dochody ogółem</b>	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
budżet państwa	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
JST	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
<b>Wydatki ogółem</b>	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
budżet państwa	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
JST	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
<b>Saldo ogółem</b>	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
budżet państwa	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
JST	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Źródła finansowania												

Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń	Projektowana regulacja <b>nie będzie miała wpływu</b> na sektor finansów publicznych.
--	---

### 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 ..... r.)	duże przedsiębiorstwa	0	0	0	0	0	0	0
	sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw	0	0	0	0	0	0	0
	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe	0	0	0	0	0	0	0

Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń	Projektowana regulacja <b>nie będzie miała wpływu na funkcjonowanie przedsiębiorstw</b> , w tym klasyfikowanych w sektorze mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw, a także bezpośredniego wpływu <b>na obywateli i gospodarstwa domowe</b> .
--	---

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

<input checked="" type="checkbox"/> nie dotyczy	
Wprowadzane są obciążenia poza bezwzględnie wymaganymi przez UE (szczegóły w odwróconej tabeli zgodności).	<input type="checkbox"/> tak <input type="checkbox"/> nie <input type="checkbox"/> nie dotyczy
<input type="checkbox"/> zmniejszenie liczby dokumentów <input type="checkbox"/> zmniejszenie liczby procedur <input type="checkbox"/> skrócenie czasu na załatwienie sprawy <input type="checkbox"/> inne: ...	<input type="checkbox"/> zwiększenie liczby dokumentów <input type="checkbox"/> zwiększenie liczby procedur <input type="checkbox"/> wydłużenie czasu na załatwienie sprawy <input type="checkbox"/> inne: ...
Wprowadzane obciążenia są przystosowane do ich elektronizacji.	<input type="checkbox"/> tak <input type="checkbox"/> nie <input type="checkbox"/> nie dotyczy

Komentarz:

### 9. Wpływ na rynek pracy

Brak wpływu.

### 10. Wpływ na pozostałe obszary

<input type="checkbox"/> środowisko naturalne <input type="checkbox"/> sytuacja i rozwój regionalny <input type="checkbox"/> inne: ...	<input type="checkbox"/> demografia <input type="checkbox"/> mienie państwowe	<input type="checkbox"/> informatyzacja <input type="checkbox"/> zdrowie
--	--	---

Omówienie wpływu	Brak wpływu.
------------------	--------------

### 11. Planowane wykonanie przepisów aktu prawnego

Projektowana ustawa wejdzie w życie po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia.

### 12. W jaki sposób i kiedy nastąpi ewaluacja efektów projektu oraz jakie mierniki zostaną zastosowane?

Nie przewidziano.

### 13. Załączniki (istotne dokumenty źródłowe, badania, analizy itp.)

Brak.

.....  
Tłoczono z polecenia Marszałka Senatu  
.....