

UCHWAŁA
SENATU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

z dnia 18 sierpnia 2020 r.

w sprawie wniesienia do Sejmu projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny

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 karny.

Jednocześnie upoważnia pana senatora Aleksandra Pocięja do reprezentowania Senatu w pracach nad projektem.

MARSZAŁEK SENATU

Tomasz GRODZKI

U S T A W A

z dnia

o zmianie ustawy – Kodeks karny

Art. 1. W ustawie z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. z 2019 r. poz. 1950 i 2128 oraz z 2020 r. poz. 568, 875 i 1086) art. 37a otrzymuje brzmienie:

„Art. 37a. Jeżeli przestępstwo jest zagrożone tylko karą pozbawienia wolności nieprzekraczającą 8 lat, można zamiast tej kary orzec grzywnę albo karę ograniczenia wolności, o której mowa w art. 34 § 1a pkt 1 lub 4.”.

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

UZASADNIENIE

1. Cel projektowanej ustawy

Projektowana ustawa o zmianie ustawy – Kodeks karny (Dz. U. z 2019 r. poz. 1950 i 2128 oraz z 2020 r. poz. 568, 875 i 1086), dalej nazywanej „k.k.”, ma na celu nadanie nowego brzmienia przepisowi art. 37a k.k. w celu przywrócenia swobody decyzyjnej sądom orzekającym w sprawach karnych, rozważającym możliwość orzeczenia kary grzywny albo kary ograniczenia wolności w miejsce przewidzianej ustawą jednorodnej sankcji w postaci kary pozbawienia wolności.

2. Przedmiot i istota projektu

Przedmiotem nowelizacji jest art. 37a k.k. Przepis został dodany do ustawy – Kodeks karny w ramach obszernej nowelizacji, dokonanej ustawą z dnia 20 lutego 2015 r. Wprowadzenie do ustawy było jednym z elementów wprowadzania generalnej zmiany polityki karania polegającej na przyznaniu priorytetu karom wolnościowym orzekanym obok środków kompensacyjnych i przepadku, w miejsce orzekanej w ponad 60% skazań kary pozbawienia wolności z warunkowym zawieszeniem jej wykonania lub bezwzględnej kary pozbawienia wolności (9,6 % skazań).

Dla porównania wskaźnik grzywień samoistnych w Polsce, w tym czasie, pozostawał na poziomie 20%, zaś w Wielkiej Brytanii powyżej 70%, w Niemczech powyżej 80%, a w Belgii 91%.

W związku z taką praktyką orzeczniczą, Polska znajdowała się w czołówce krajów z najwyższym współczynnikiem osób osadzonych na 100 tys. mieszkańców – 221 osób. Jedynym krajem w Europie wyprzedzającym Polskę w tym rankingu były Czechy, jednak w 2013 r. w Czechach przeprowadzono amnestię.

Polska pozostawała z nierozwiązanym problemem nadmiernego współczynnika osadzonych oraz przeludnieniem zakładów karnych, co stało się asumptem do dokonania zdecydowanych przeobrażeń, mających na celu odwrócenie tych niekorzystnych zjawisk.

W uzasadnieniu sporządzonym do projektu ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. stwierdzono, że „w reakcji prawno-karnej, konieczne jest szybkie orzekanie kar realnie dotkliwych, co skłania do tego, by karę pozbawienia wolności z warunkowym zawieszeniem

jej wykonania zamienić niemal w całości na orzekanie grzywny i szerszej ujętej kary ograniczenia wolności”¹⁾.

Jednym z realizujących to zadanie przepisów miał być art. 37a wprowadzający możliwość przekształcania pojawiających się w ustawach sankcji jednorodnych w sankcje alternatywne – „w art. 37a k.k. przewidziana została kompetencja do orzeczenia przez sąd grzywny albo kary ograniczenia wolności *in concreto* zamiast kary pozbawienia wolności, określonej w ustawowym zagrożeniu oraz odczytywanej z przepisu typizującego”²⁾. Przepis miał następujące brzmienie:

„Jeżeli ustawa przewiduje zagrożenie karą pozbawienia wolności nieprzekraczającą 8 lat, można zamiast tej kary orzec grzywnę albo karę ograniczenia wolności, o której mowa w art. 34 § 1a pkt 1,2 lub 4.”

„Co do charakteru prawnego art. 37a ukształtowały się liczne stanowiska, wskazujące, że jest on:

- 1) modyfikatorem ustawowego zagrożenia karą,
- 2) dyrektywą sądowego wymiaru kary, określaną też zamianą kary,
- 3) dyrektywą czy instytucją ustawowego wymiaru kary, określaną też sankcją zamienną,
- 4) nadzwyczajnym wymiarem kary, niebędącym nadzwyczajnym złagodzeniem kary,
- 5) swego rodzaju nadzwyczajnym złagodzeniem kary.”³⁾

Istotne znaczenie dla zastosowania przez sąd art. 37a, miała wyrażona w art. 58 § 1 k.k. dyrektywa pierwszeństwa kar wolnościowych, nakazująca sądowi w przypadkach, gdy ustawa przewiduje możliwość wyboru kary a przestępstwo jest zagrożone karą pozbawienia wolności nieprzekraczającą 5 lat, sięgnąć po kary wolnościowe, a karę pozbawienia wolności orzec tylko wtedy, gdy inna kara lub środek karny nie może spełnić celów kary.

Zgodnie zatem z zasadą prymatu kar wolnościowych w wypadkach czynów zabronionych o zagrożeniu wskazanym w art. 58 § 1 k.k., sąd powinien w pierwszej kolejności zastosować kary przewidziane w art. 37a k.k., czyli grzywnę albo ograniczenie wolności, a dopiero na końcu skłaniać się do wyboru kary pozbawienia wolności, jako kary o charakterze *ultima ratio*.

¹⁾ Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 2393, str. 5.

²⁾ M. Małecki „Charakter prawny art. 37a k.k.” PS nr 11-12, 2016 r. str. 184 i 185.

³⁾ j.w.

Wiele kontrowersji budziło ustalenie „czy art. 37a k.k. jako przepis przednawiasowy wpływa na ustawowe zagrożenie karą na poziomie normatywnym, czy wręcz przeciwnie, jest dyrektywą wymiaru kary. Umieszczenie go w rozdziale dotyczącym kar powoduje, iż taka konstrukcja legislacyjna pozwala na ujednoczenie sankcji, która „wyciągnięta przed nawias” pozwala na rozszerzenie zakresu ustawowego zagrożenia każdego przepisu przewidującego sankcję do 8 lat pozbawienia wolności poprzez dodanie grzywny i kary ograniczenia wolności, o której mowa w art. 34 § 1a pkt 1 lub 4, w przeciwieństwie do (dotychczasowego) art. 58 § 3 k.k., który powszechnie zaliczał się do sfery tak zwanego sędziowskiego wymiaru kary (...). Art. 37a k.k. postrzegać należy jako współwyznaczający ustawowe zagrożenia w tych wszystkich przypadkach, w których przepis typizujący wymienia karę pozbawienia wolności do lat 8 jako karę najsurowszą.”⁴⁾

3. Różnice między dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym

W dniu 19 czerwca 2020 r. Sejm uchwalił ustawę o dopłatach do oprocentowania kredytów bankowych udzielanych przedsiębiorcom dotkniętym skutkami COVID-19 oraz o uproszczonym postępowaniu o zatwierdzenie układu w związku z wystąpieniem COVID-19 (Dz. U. poz. 1086). Ustawa weszła w życie w dniu 24 czerwca 2020 r.

W art. 38 ustawy dokonano nowelizacji Kodeksu karnego. Zmiany te w żadnym zakresie nie były zbieżne z merytorycznym przedmiotem ustawy. Ich wprowadzenie, nie zostało też uzasadnione. W pkt 1 ustawy nowe brzmienie uzyskał art. 37a k.k.⁵⁾

Nowy przepis „art. 37a prowadzi do zawężenia zakresu jego oddziaływania na sankcje przestępstw opisanych w części szczególnej Kodeksu karnego, prowadzi do usunięcia z wielu przepisów Kodeksu karnego sankcji w postaci kar wolnościowych grzywny lub ograniczenia wolności, co radykalnie zaostrza odpowiedzialność karną za różne typy występów.

⁴⁾ J. Bernal *Dopuszczalność orzekania kary wolnościowej na podstawie art. 37a K.K. a instytucja występków o charakterze chuligańskim*: Studia prawno-ekonomiczne t. XCIX, 2016 s. 11–27, J. Majewski, *Kodeks karny. Komentarz...*, str. 87.

⁵⁾ Art. 37a. § 1. Jeżeli przestępstwo jest zagrożone tylko karą pozbawienia wolności nieprzekraczającą 8 lat, a wymierzona za nie kara pozbawienia wolności nie byłaby surowsza od roku, sąd może zamiast tej kary orzec karę ograniczenia wolności nie niższą od 3 miesięcy albo grzywnę nie niższą od 100 stawek dziennych, jeżeli równocześnie orzeka środek kamy, środek kompensacyjny lub przepadek. § 2. Przepisu § 1 nie stosuje się do sprawców, którzy popełniają przestępstwo działając w zorganizowanej grupie albo związku mających na celu popełnienie przestępstwa lub przestępstwa skarbowego oraz sprawców przestępstw o charakterze terrorystycznym.

Wprowadza także wewnętrznie sprzeczny i przez to nieefektywny sposób wymierzania kary, który spowoduje w praktyce wzrost wymierzanych kar pozbawienia wolności.⁶⁾

Zmiana art. 37a k.k. zmieniła zasadniczo charakter nowelizowanego przepisu, do tej pory rozumianego jako modyfikator ustawowego zagrożenia karą, współwyznaczający ustawowe zagrożenia w tych wszystkich przypadkach, w których przepis typizujący wymienia karę pozbawienia wolności do lat 8 jako karę najsurowszą, po nowelizacji stał się instytucją sądowego wymiaru kary, możliwą do zastosowania jedynie po przeprowadzeniu skomplikowanego i wewnętrznie sprzecznego rozumowania.

Nowelizacja „wpłynie radykalnie na system wymiaru kary za bardzo wiele różnych występów, poczynając od przestępstw przeciwko życiu i zdrowiu np. o czyn z art. 155 k.k., polegający na nieumyślnym spowodowaniu śmierci, który może znaleźć zastosowanie w przypadku błędu medycznego, co prowadzić będzie do zaostrzenia zasad wymiaru kary dla personelu medycznego⁷⁾” uniemożliwiając orzeczenie kary wolnościowej.

Zmiana prowadzi do odwrócenia filozofii karania na której oparty jest współczesny Kodeks karny. Jej celem jest wzmocnienie punitowności systemu prawa karnego i położenie nacisku na funkcję kary jako środka zmierzającego do odwetu za popełniony czyn i izolacji sprawcy. Takie podejście pozostaje w sprzeczności z zasadą prymatu kar wolnościowych wyrażoną w art. 58 § 1 k.k.

Nowy art. 37a, wpisując się w trend zwiększania represyjności prawa karnego powtarza brzmienie analogicznego przepisu art. 54 z PRL-owskiego Kodeksu karnego z 1969 r.

A przecież przepis ten, już w przeszłości, krytykowany był z powodu wewnętrznej, logicznej sprzeczności, polegającej na tym, że:

- 1) najpierw sąd stwierdza, że karę jaką wymierzyliby za dane przestępstwo jest kara pozbawienia wolności nie surowsza od roku,
- 2) następnie sąd uznaje, że taka kara nie byłaby zasadna,
- 3) ostatecznie uznaje, że należy orzec karę wolnościową w postaci grzywny albo ograniczenia wolności.

⁶⁾ Opinia w sprawie uchwalonej przez Sejm RP na 12. pos. Ustawy z dnia 4 czerwca 2020 o dopłatach do oprocentowania kredytów bankowych udzielanych na zapewnienie płynności finansowej przedsiębiorcom dotkniętym skutkami COVID-19 (druk senacki nr 142), Kraków 15.06.2020 r. str. 25.

⁷⁾ j. w. str. 26.

Rozumowanie takie wewnątrznie wyklucza się, „nie można bowiem równocześnie stwierdzić, że zasadne jest wymierzenie kary pozbawienia wolności, by chwilę potem uznać, że nie należy jej wymierzać⁸⁾”.

Można oczekiwać, że w obliczu konieczności dokonywania przez sąd dwukrotnego, skomplikowanego (podwójnego) uzasadniania wymiaru kary nakierowanego na osiągnięcie celu w postaci wymierzenia kary wolnościowej, sądy będą skłaniały się do prostszych rozwiązań nakierowanych w stronę wyboru bardziej surowej represji karnej, skutkujących orzeczeniem kary pozbawienia wolności. Tymczasem kara pozbawienia wolności powinna być zawsze postrzegana jako ostateczność – przecież to właśnie ta zasada leżała u podstaw wprowadzenia do Kodeksu karnego przepisu art. 37a.

Konsekwencje, jakie szczególnie dla lekarzy może mieć ta kontrowersyjna zmiana, zostały mocno wyartykułowane w stanowisku Naczelnej Izby Lekarskiej wyrażonym w piśmie do Prezydenta RP jeszcze w trakcie prac legislacyjnych nad ustawą.

Wskazano, że zmieniony art. 37a Kodeksu karnego będzie miał istotny wpływ na zasady wymierzania przez sądy kar za przestępstwa zagrożone karą pozbawienia wolności nieprzekraczającą 8 lat, co obejmuje m.in. te przestępstwa, które mogą być popełniane przez lekarzy w związku z ryzykiem związanym z wykonywaniem zawodu, takie jak:

- nieumyślne spowodowanie śmierci (art. 155 k.k.),
- nieumyślne spowodowanie ciężkiego uszczerbku na zdrowiu (art. 156 § 2 k.k.),
- narażenie na niebezpieczeństwo utraty życia czy ciężkiego uszczerbku na zdrowiu (art. 160 § 1 i 2 k.k.),
- nieumyślne sporządzenie fałszywej opinii przez biegłego lub eksperta w postępowaniu karnym lub cywilnym (art. 233 § 4a k.k.).

Ponadto, Naczelna Izba Lekarska zwróciła uwagę, że po nowelizacji Kodeksu karnego sąd będzie miał zdecydowanie mniejszą niż dotychczas swobodę orzekania i że wymierzenie przez sąd kary grzywny albo kary ograniczenia wolności zamiast kary pozbawienia wolności będzie się wiązało z koniecznością orzeczenia środka karnego, środka kompensacyjnego lub przepadku, co w przypadku lekarzy i innych osób wykonujących zawody medyczne może oznaczać m.in. orzeczenie czasowego zakazu wykonywania zawodu lekarza.

⁸⁾ j. w. str. 27.

Nowela art. 37a k.k. wzbudza duży niepokój środowiska lekarzy, obawiających się, że zaostrzenie przepisów karnych może doprowadzić do orzekania kary pozbawienia wolności w sytuacji nieumyślnego błędu, a także częstsze niż do tej pory orzeczenia zakazu wykonywania zawodu.

Po wejściu w życie ostatniej nowelizacji art. 37a k.k. podjęta została akcja informacyjna skierowana do lekarzy i lekarzy dentystów jak i do pacjentów, o skutkach, jakie mogą za sobą nieść wprowadzone zmiany. Samorząd lekarski będzie wskazywał lekarzom, aby niosąc niezbędną pomoc pacjentom **nie podejmowali nadmiernego ryzyka**, które może prowadzić do poniesienia odpowiedzialności, która w związku z wprowadzoną zmianą może być surowsza niż obecnie.

Lekarze podkreślają, że nie będzie chętnych by leczyć trudne przypadki. Największe powody do obaw wyrażają osoby pracujące w takich jednostkach jak oddziały położnicze, onkologiczne, SOR-y czy centra urazowe, do których trafiają pacjenci w najcięższym stanie.

Nikt nie będzie podejmował się trudnych, ryzykownych zabiegów, wdrażania (dających szansę na ratowanie życia) niestandardowych metod leczenia, narażając się na ewentualną odpowiedzialność karną wynikającą ze zwiększonej represyjności systemu odpowiedzialności lekarzy za błędy w sztuce.

Na marginesie należy też dodać, że oparcie polityki karnej na karze pozbawienia wolności będzie skutkować zwiększeniem ilości osób osadzonych w zakładach karnych, co jedynie pogłębi problem nadmiernego współczynnika osadzonych w Polsce oraz zwiększy dodatkowo przeludnienie zakładów karnych.

Mając powyższe na względzie oraz uznając, że zakwestionowany przepis w sposób nieproporcjonalny ingeruje w zasadę swobodnego uznania sądu w zakresie wymiaru kary projektodawcy wnoszą o zmianę przepisu art. 37a zawartą w przedłożonym projekcie ustawy.

4. Konsultacje

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

5. Oświadczenie o zgodności z prawem Unii Europejskiej

Zakres przedmiotowy projektowanej ustawy nie jest objęty prawem Unii Europejskiej.

Tytuł projektu: Ustawa o zmianie ustawy – Kodeks karny

Data sporządzenia: 18 sierpnia 2020 r.

Przedstawiciel wnioskodawcy:
Senator Beata Małecka - Libera

Źródło: inicjatywa senatorów

Osoby odpowiedzialne za projekt w Biurze Legislacyjnym:
Beata Mandylis, legislator, tel. 22 694 9340
Marian Fałek, ekspert ds. OSR, tel. 22 694 9082

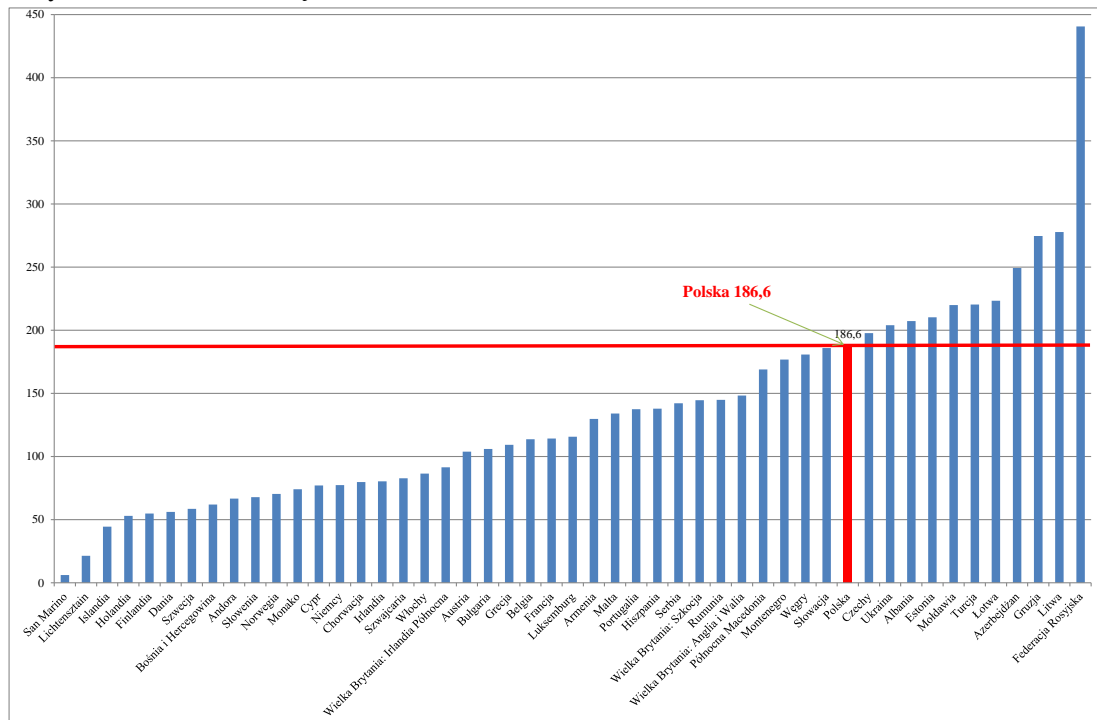
Nr druku: 163, 163S

OCENA SKUTKÓW REGULACJI

1. Jaki problem jest rozwiązywany?

W ujęciu historycznym polską politykę karną aż do 2015 r. cechowała dominacja kary pozbawienia wolności, w tym kilkudziesięcioprocentowy udział kar pozbawienia wolności z warunkowym zawieszeniem wykonania. Nadreprezentacja kary pozbawienia wolności, mimo stosunkowo niskiego poziomu przestępczości, powodowała, że Polska na tle innych krajów europejskich wykazywała wysoki odsetek populacji pozbawionej wolności.

Wykres nr 1: Liczba więźniów na 100 000 mieszkańców, stan na dzień 1.09.2015 r.



Źródło: Na podstawie danych z raportu: „Prisons in Europe 2005-2015”; Rady Europy. <https://rm.coe.int/prisons-in-europe-2005-2015-volume-1/1680990199>

W 2016 r. w praktyce orzecznictwa polskich sądów dokonał się zasadniczy przełom. Po raz pierwszy od dziesięcioleci łączny udział kary pozbawienia wolności w strukturze kar spadł znacznie poniżej 50%, a udział pozbawienia wolności z warunkowym zawieszeniem zmniejszył się do poziomu ok. 1/4 wszystkich zastosowanych sankcji. Tym samym, Polska po raz pierwszy w sposób tak wyraźny przełamała postkomunistyczną spuściznę i w zakresie struktury kar orzekanych za przestępstwa zbliżyła się do stanu obserwowanego w przypadku państw Europy Zachodniej.⁹

Tabela nr 1: Odsetek kar ograniczenia wolności w ogólnej liczbie kar za przestępstwa w sądach rejonowych w latach 2009-2016

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	I p. 2015	2015	2016
odsetek kar ograniczenia wolności	11,00	11,80	12,10	12,00	13,40	11,40	10,90	13,50	23,10

Źródło: „Zarys aktualnych tendencji w polskiej polityce karnej w oparciu o dane statystyczne”. Autor: Krzysztof Mycka, sędzia Sądu Rejonowego w Kluczborku, delegowany do Ministerstwa Sprawiedliwości i Tomasz Kozłowski, sędzia Sądu Rejonowego w Elku, delegowany do Ministerstwa Sprawiedliwości.

W dniu 19 czerwca 2020 r. Sejm uchwalił ustawę o dopłatach do oprocentowania kredytów bankowych udzielanych przedsiębiorcom dotkniętym skutkami COVID-19 oraz o uproszczonym postępowaniu o zatwierdzenie układu w związku z wystąpieniem COVID-19. W art. 38 tej ustawy dokonano nowelizacji Kodeksu karnego, nowe brzmienie uzyskał art. 37a k.k.

⁹ Źródło: „Zarys aktualnych tendencji w polskiej polityce karnej w oparciu o dane statystyczne”. Autor: Krzysztof Mycka, sędzia Sądu Rejonowego w Kluczborku, delegowany do Ministerstwa Sprawiedliwości i Tomasz Kozłowski, sędzia Sądu Rejonowego w Elku, delegowany do Ministerstwa Sprawiedliwości.

Zmiana art. 37a k.k. zmieniła zasadniczo charakter nowelizowanego przepisu, do tej pory rozumianego, jako modyfikator ustawowego zagrożenia karą, współwyznaczający ustawowe zagrożenia w tych wszystkich przypadkach, w których przepis typizujący wymienia karę pozbawienia wolności do lat 8 jako karę najsurowszą, po nowelizacji stał się instytucją sądowego wymiaru kary, możliwą do zastosowania jedynie po przeprowadzeniu skomplikowanego i wewnętrznie sprzecznego rozumowania.

Wprowadzenie tak znowelizowanego art. 37a k.k. wzbudza duży niepokój, gdyż dokonane zaostrenie przepisów karnych może doprowadzić do orzekania kary pozbawienia wolności w sytuacjach nieumyślnego błędu, a także częstsze niż do tej pory orzeczenia zakazu wykonywania zawodu, czego szczególnie obawiają się lekarze. Zwiększona represyjność systemu odpowiedzialności, w tym lekarzy za błędy w sztuce, może wzbudzać zachowania przejawiające się tym, że lekarze będą unikali podejmowania się trudnych, ryzykownych zabiegów, wdrażania (dających szansę na ratowanie życia) niestandardowych metod leczenia, aby nie narażać się na ewentualną odpowiedzialność karną, skutkującą bezwzględną karą pozbawienia wolności, w przypadku popełnienia błędu w sztuce lekarskiej.

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

Rekomenduje się projekt *ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny*, w którym proponuje się przywrócenie swobody decyzyjnej sądom orzekającym w sprawach karnych. Zgodnie z proponowanym nowym brzmieniem art. 37a jeżeli przestępstwo jest zagrożone tylko karą pozbawienia wolności nieprzekraczającą 8 lat wprowadza się możliwość orzeczenia kary grzywny albo kary ograniczenia wolności.

Oczekuje się, że projektowana ustawa przywróci swobodę decyzyjną sądom orzekającym w sprawach karnych, dając podstawę orzeczenia kary grzywny albo kary ograniczenia wolności w miejsce przewidzianej obecnie ustawą jednorodnej sankcji, w postaci kary pozbawienia wolności.

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

4. Podmioty, na które oddziałuje projekt.

Grupa	Wielkość	Źródło danych	Oddziaływanie
Osoby, które popełniły przestępstwo i są zagrożone tylko karą pozbawienia wolności nieprzekraczającą 8 lat	ok. 99 tys.	szacunki własne ¹⁰	sąd będzie mógł orzec: karę pozbawienia wolności albo karę grzywny albo karę ograniczenia wolności
Sądy powszechne			przywrócenie swobody decyzyjnej

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

Projekt *ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny* został w dniu 17 lipca 2020 r. przesłany do zaopiniowania: Ministrowi Sprawiedliwości, Sądowi Najwyższemu, Rzecznikowi Praw Obywatelskich, Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu, Krajowej Radzie Sądownictwa, Krajowej Radzie Radców Prawnych, Naczelnej Radzie Adwokackiej, Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej, Stowarzyszeniu Sędziów Polskich „Iustitia”, Stowarzyszeniu Sędziów THEMIS, Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka, Stowarzyszeniu Prokuratorów „Lex super omnia” oraz Fundacji Pomocy Ofiarom Przystępstw.

Minister Sprawiedliwości negatywnie ocenił projekt ustawy. Zgodził się, że wprowadzany przepis art. 37a Kodeksu karnego, stanowi generalny modyfikator zagrożenia karnego we wszystkich występach zagrożonych karą pozbawienia wolności nieprzekraczającą 8 lat, natomiast w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 19 czerwca 2020 r. o dopłatach do oprocentowania kredytów bankowych udzielanych przedsiębiorcom dotkniętym skutkami COVID-19 oraz uproszczonym postępowaniu o zatwierdzenie układu w związku z wystąpieniem COVID-19 (Dz. U. poz. 1086) stał się elementem sądowego wyboru i wymiaru kary. Minister stwierdził, że ostatnia zmiana przepisu była konieczna i uzasadniona i że na tym etapie obowiązywania przepisu skutki jego działania nie są możliwe do oceny.

Sąd Najwyższy stwierdził, że nie ma wątpliwości, że obecne brzmienie art. 37a Kodeksu karnego prowadzi do zaostrenia sankcji za czyny zabronione zagrożone karą pozbawienia wolności nieprzekraczającą 8 lat, co w oczywisty sposób dotyka także lekarzy w związku z ryzykiem związanym z wykonywaniem zawodu. SN proponuje przywrócenie uchylonego art. 58 §3 Kodeksu karnego w brzmieniu sprzed nowelizacji z dnia 20 lutego 2015 r., która weszła w życie 1 lipca 2015 r.

¹⁰ Oszacowano na podstawie danych Ministerstwa Sprawiedliwości podanych w raporcie opublikowanym w 2019 r.: „Statystyka sądowa. Prawomocne osądzenia osób dorosłych 2013-2017”.

Rzecznik Praw Obywatelskich projekt ustawy ocenił pozytywnie. Stwierdził, że wskazanym byłoby, żeby niniejsza nowelizacja stanowiła początek zmian zmierzających do usunięcia z systemu prawa karnego przepisów wprowadzonych ustawą z dnia 19 czerwca 2020 r. o dopłatach do oprocentowania kredytów bankowych udzielanych przedsiębiorcom dotkniętym skutkami COVID-19 oraz uproszczonym postępowaniu o zatwierdzenie układu w związku z wystąpieniem COVID-19, uchwalonych w trybie naruszającym w sposób oczywisty standard konstytucyjny procedowania nowelizacji kodeksów.

Stowarzyszenie Prokuratorów „Lex super omnia” projekt ustawy ocenia pozytywnie. Stwierdza w opinii, że zmiany wprowadzone w zakresie art. 37a Kodeksu karnego, ustawą z dnia 19 czerwca 2020 r. o dopłatach do oprocentowania kredytów bankowych udzielanych przedsiębiorcom dotkniętym skutkami COVID-19 oraz uproszczonym postępowaniu o zatwierdzenie układu w związku z wystąpieniem COVID-19, prowadzą do zaostrzenia sankcji karnych i ograniczenia kar wolnościowych oraz że ich wprowadzenie nie zostało oparte o żadne badania empiryczne.

Naczelny Sąd Administracyjny, Krajowa Rada Sądownictwa oraz Prokuratoria Generalna Rzeczypospolitej Polskiej nie zgłosiły uwag do treści projektu ustawy.

Swoje stanowiska przedstawiły ponadto: Krajowa Rada Transplantacyjna, Konferencja Prezesów Towarzystw Lekarskich, Zarząd Krajowy OPZZ Pielęgniarek i Położnych. Wpłynęła też jedna uwaga obywatelska.

Krajowa Rada Transplantacyjna wnosi o podjęcie inicjatywy ustawodawczej, która uchyli niepokojące środowisko lekarzy transplantologów niekorzystne zmiany w zakresie art. 37a Kodeksu karnego, prowadzące do zaostrzenia odpowiedzialności karnej, jakiej podlegać mogą lekarze w związku z wykonywaniem zabiegów wysokiego ryzyka.

Konferencja Prezesów Towarzystw Lekarskich wyraziła stanowczy sprzeciw wobec najnowszej nowelizacji art. 37a Kodeksu karnego, prowadzącej do zaostrzenia zasad odpowiedzialności karnej pracowników zawodów medycznych, prowadzącej do preferencji w zakresie orzekania kary pozbawienia wolności w miejsce kar wolnościowych. Konferencja wskazuje, że zaostrzenie takie doprowadzi do zmniejszenia dostępności usług medycznych związanych z dużym ryzykiem oraz obniżenia zaufania w relacji lekarz–pacjent.

Zarząd Krajowy OPZZ Pielęgniarek i Położnych przedłożył pisma, w których wzywa do natychmiastowej nowelizacji przepisu art. 37a Kodeksu karnego, którego ostania zmiana odbyła się z rażącym naruszeniem zasad legislacji.

Przedłożona uwaga obywatelska wzywa do przyjęcia projektu, ze względu na to, że daje on możliwość zmniejszenia wysokich kosztów, jakie generuje dla społeczeństwa rosnąca liczba osób osadzonych w zakładach karnych.

6. Wpływ na sektor finansów publicznych.

(ceny stałe z 2020 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	0	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.
Wydatki ogółem	0	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.
Saldo ogółem	0	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.

Źródła finansowania	
Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń	<p>Przedmiotowa ustawa przywróci swobodę decyzyjną sądom orzekającym w sprawach karnych, możliwość orzekania kary grzywny albo kary ograniczenia wolności w miejsce przewidzianej ustawą jednorodnej sankcji w postaci kary pozbawienia wolności. W konsekwencji należy oczekiwać, że zmianie ulegnie udział orzeczonych kar pozbawienia wolności w strukturze kar.</p> <p>Z uwagi na to, że struktura orzeczonych kar jest pochodną wydanych przez sądy orzeczeń, dlatego w tym przypadku brak jest podstaw do przyjęcia odpowiedniego parametru, udokumentowanego naukowo, który umożliwiłby sporządzenie wiarygodnej prognozy zmiany tej struktury po wejściu w życie przedmiotowej ustawy.</p> <p>Uwzględniając wpływ struktury orzeczonych kar na wydatki ponoszone przez budżet państwa w związku z przebywaniem osób skazanych w więzieniach oraz to, że osoby skazane na karę ograniczenia wolności zobowiązane są także do wykonywania pracy wskazanej przez sąd, należy oczekiwać, że zmiana struktury orzekanych kar spowoduje zmianę wysokości wydatków ponoszonych przez budżet państwa oraz wysokości dochodów uzyskiwanych z tytułu pracy skazanych.</p>

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 2020 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
W ujęciu niepieniężnym	duże przedsiębiorstwa	Brak wpływu.						
	sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw	Brak wpływu.						
	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe	Brak wpływu na sektor gospodarstw domowych.						
8. Zmiana obciążeń regulacyjnych (w tym obowiązków informacyjnych) wynikających z projektu.								
Brak wpływu.								
9. Wpływ na rynek pracy.								
Brak wpływu.								
10. Wpływ na pozostałe obszary.								
Brak wpływu								
11. Planowane wykonanie przepisów aktu prawnego.								
Przepisy projektu ustawy wejdą w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia ustawy.								
12. W jaki sposób i kiedy nastąpi ewaluacja efektów projektu oraz jakie mierniki zostaną zastosowane?								
Przedmiotowa ustawa powinna podlegać ewaluacji po upływie 3 lat jej obowiązywania i ukazać wpływ na strukturę orzekanych kar i zmianę wysokości wydatków ponoszonych przez wymiar sprawiedliwości.								
13. Załączniki (istotne dokumenty źródłowe, badania, analizy itp.).								
Aneks statystyczny prezentujący liczbę osób pozbawionych wolności w latach 2013-2017.								

Załącznik:

Z danych opublikowanych przez Ministerstwo Sprawiedliwości w dokumencie „Statystyka sądowa. Prawomocne osądzania osób dorosłych 2013–2017” wynika, że udział osób skazanych na karę pozbawienia wolności, w wymiarze kary powyżej 8 lat, w latach 2013–2017, kształtował się na poziomie poniżej 0,5% ogółu osób pozbawionych wolności. Ponadto analiza danych odnośnie liczby osób pozbawionych wolności w latach 2013–2017 ukazuje tendencję przejawiającą się w spadku, w kolejnych latach, liczby osób pozbawionych wolności. Na koniec 2017 r. liczba osób pozbawionych wolności wynosiła 99.346 osób. Udział osądzania na karę pozbawienia wolności w ogółem osądzania (łącznie skazania, warunkowe umorzenia, odstąpienia od wymierzenia kary i środki zabezpieczające orzeczone samoistnie) obniżył się z poziomu 66,5% w 2013 r. do 41,1% w 2017 r. W związku z powyższym przyjmuje się, że liczba osób, których przedmiotowa regulacja będzie dotyczyć może kształtować się na poziomie ok. 99 tys. osób.

Tabela nr 2: Liczba osób pozbawionych wolności w latach 2013-2017.

wymiar kary		2013	2014	2015	2016	2017
ogółem pozbawieni wolności		235 032	199 167	167 028	125 368	99 346
1 miesiąc	razem	955	720	649	593	495
	z zawieszeniem	626	405	319	208	166
2 miesiące	razem	3 102	2 184	1 800	1 613	1 163
	z zawieszeniem	2 352	1 583	1 219	706	384
3 miesiące	razem	18 078	14 289	11 382	8 642	6 670
	z zawieszeniem	15 578	11 991	9 174	5 237	3 527
4-5 miesięcy	razem	28 701	23 229	18 669	13 856	10 965
	z zawieszeniem	24 100	19 133	14 840	8 359	5 625
6 miesięcy	razem	52 224	44 746	37 320	26 460	21 246
	z zawieszeniem	46 366	39 535	32 252	19 456	13 838
7-11 miesięcy	razem	48 185	42 344	35 016	24 872	20 159
	z zawieszeniem	41 435	36 015	29 061	17 350	12 033
1 rok	razem	41 852	35 819	30 602	25 633	21 065
	z zawieszeniem	36 331	30 728	25 810	19 496	14 395
od 1 roku do 2 lat	razem	24 361	20 742	17 881	12 345	8 618
	z zawieszeniem	18 993	15 869	13 291	6 890	3 166
2 lata	razem	11 701	10 153	8 806	6 081	3 962
	z zawieszeniem	9 133	7 861	6 650	3 699	1 568
od 2 lat do 3 lat	razem	1 903	1 650	1 659	1 687	1 625
	z zawieszeniem	144	147	177	96	58
3 lata	razem	1 533	1 272	1 263	1 348	1 206
	z zawieszeniem	210	186	193	118	34
od 3 lat do 5 lat	razem	1 700	1 401	1 402	1 646	1 581
	z zawieszeniem	80	80	90	58	25
od 5 lat do 8 lat	razem	450	375	357	356	360
	z zawieszeniem	0	0	0	0	0
od 8 lat do 10 lat		101	105	95	99	102
od 10 lat do 15 lat		186	137	127	137	129
25 lat pozbawienia wolności		77	66	64	68	50
dożywotnie pozbawienie wolności		25	23	6	20	12

Źródło: Ministerstwo Sprawiedliwości, raport opublikowany w 2019 r., „Statystyka sądowa. Prawomocne osądzania osób dorosłych 2013-2017”.