

Mirosława Melezini

Zmiany w uregulowaniu instytucji warunkowego
zawieszenia wykonania kary pozbawienia
wolności po reformie prawa karnego z 2015 r.
i ich rezultaty w praktyce wymiaru sprawiedliwości

*Changes in the regulation of the institution of conditional
probation suspension of the execution of a prison sentence
after the criminal law reform of 2015 and their results in the
practice of justice*

prof. dr hab. Mirosława Melezini, Wydział Prawa i Administracji, Akademia Łomżyńska,
Polska, ORCID: 0000-0001-6168-5590, e-mail: mmelezini@al.edu.pl

Data zgłoszenia tekstu przez autora: 20.03.2025 r.; data zaakceptowania do publikacji: 9.01.2026 r.

Abstract

The subject of the study is changes in the regulations on the institution of conditional suspension of imprisonment, introduced under the criminal law reform of 2015 and their consequences in the system of responding to minor and medium-level crimes. In the opinion of the authors of the reform, the sentence of imprisonment with conditional suspension of execution, abused in judicial practice, often imposed in consensual modes, without establishing a positive criminological prognosis, in many cases led to the execution of the sentence, thereby affecting the size of the prison population. The amendments to the provisions of the Penal Code were aimed at modifying the structure of imposed penalties in order to, in practice, radically limit the possibility of applying the discussed probation measure in favor of a broader imposition of non-custodial penalties (fines and restriction of liberty). According to the assumption of the reform, the change in the structure of imposed penalties was to result in a significant reduction in the high prison population that had been maintained for many years. The question arises whether the changes made to the regulations regarding, in particular, conditional suspension of the execution of a sentence have been reflected in the judicial practice of courts and whether

the goal of the reform has been achieved in the form of: firstly, limiting the use of conditional suspension of the execution of a prison sentence, and secondly, reducing the size of the prison population. The research problem of the study is to answer the posed questions.

Keywords: conditional suspension of a prison sentence, criminal law reform, prison population

■ Streszczenie

Przedmiotem opracowania są zmiany w unormowaniach instytucji warunkowego zawieszenia wykonania kary pozbawienia wolności, wprowadzone na mocy reformy prawa karnego z 2015 r. i ich konsekwencje w systemie reagowania na przestępstwa drobnej i średniej wagi. Według twórców reformy nadużywana w praktyce orzecznictwej kara pozbawienia wolności z warunkowym zawieszeniem jej wykonania, często orzekana w trybach konsensualnych, z pominięciem ustalenia pozytywnej prognozy kryminologicznej, w wielu wypadkach prowadziła do zarządzenia wykonania kary, co wpływało na rozmiary populacji więziennej. Zmiany uregulowań Kodeksu karnego miały na celu modyfikację struktury orzekanych kar, by w praktyce radykalnie ograniczyć możliwość zastosowania omawianego środka probacyjnego na rzecz szerszego orzekania kar nieizolacyjnych (grzywny oraz kary ograniczenia wolności). Zgodnie z założeniem reformy efektem zmiany struktury kar orzekanych miało być istotne zmniejszenie utrzymujących się od wielu lat wysokich rozmiarów populacji więziennej. Powstaje pytanie, czy dokonane zmiany unormowań dotyczących w szczególności warunkowego zawieszenia wykonania kary znalazły odzwierciedlenie w praktyce orzecznictwej sądów i czy został osiągnięty cel reformy w postaci: po pierwsze – ograniczenia stosowania warunkowego zawieszenia wykonania kary pozbawienia wolności, po drugie – zmniejszenia rozmiarów populacji więziennej. Podjęcie próby odpowiedzi na postawione pytania stanowi problem badawczy opracowania.

Słowa kluczowe: warunkowe zawieszenie wykonania kary pozbawienia wolności, reforma prawa karnego, populacja więzienna

1. Wprowadzenie

Rozległa i głęboka nowelizacja Kodeksu karnego¹ dokonana ustawą z 20.02.2015 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw² wprowadziła bardzo istotne zmiany w unormowaniach instytucji warunkowego zawieszenia wykonania kary pozbawienia wolności. Pozostawała ona w centrum proponowanych zmian Kodeksu karnego, które w sposób fundamentalny zmodyfikowały strategię karnoprawnej reakcji na popełnione przestępstwo, aby poprawić skuteczność polityki karnej i doprowadzić do istotnego zmniejszenia utrzymującego się od lat wysokiego poziomu liczby osób osadzonych w zakładach karnych. Chodziło w szczególności o znaczne ograniczenie możliwości orzekania warunkowego zawieszenia wykonania kary pozbawienia wolności, które od lat stanowiło podstawowy środek reakcji prawnokarnej, na rzecz częstszego orzekania kar nieizolacyjnych, tj. grzywny i kary ograniczenia wolności³.

Potrzeba modyfikacji systemu reagowania na przestępstwa drobne i średniej wagi wynikała z krytycznej obserwacji praktyki stosowania kary pozbawienia wolności z warunkowym zawieszeniem jej wykonania w okresie poprzedzającym reformę. W motywach ustawodawczych stwierdzono, że „Z przeprowadzonej analizy aktualnego stanu w zakresie zwalczania przestępczości wynika utrzymujący się w dalszym ciągu wysoki poziom populacji osób osadzonych w zakładach karnych oraz całkowita niewydolność systemu probacji”⁴. U podstaw tej trafnej diagnozy leżały problemy polegające na nadużywaniu stosowania przez sądy instytucji warunkowego zawieszenia wykonania kary pozbawienia wolności, które stało się następnie źródłem wysokiej liczby osób odbywających karę pozbawienia wolności. Przykładowo liczba orzeczonych kar pozbawienia wolności z warunkowym zawieszeniem ich wykonania w 2005 r. wynosiła 291 409, co stanowiło 57,8% ogółu skazań, a w 2010 r. – 251 087, co stanowiło 58,0% ogółu skazań⁵. Tak wysokie liczby spraw kierowanych do wykonania w sytuacji ograniczonej wydolności służb probacyjnych powodowały ograniczone możliwości realizacji m.in. funkcji kontrolnej warunkowego zawieszenia, podważając efektywność instytucji. W literaturze zwracano uwagę, że w szczytowym okresie liczba wykonywanych kar pozbawienia wolności z warunkowym zawieszeniem przekraczała 700 000, co doprowadziło aparat wykonawczy do granic wydolności. Stwierdzono, że „Szafowanie probacją spowodowało, że była ona płytka, powierzchowna i nieskuteczna”⁶.

¹ Ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks karny (tekst jedn.: Dz.U. z 2025 r. poz. 383 ze zm.) – dalej k.k.

² Dz.U. z 2015 r. poz. 396 ze zm.

³ Zob. uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 2393, Sejm VII kadencji, s. 1 i n. – dalej uzasadnienie rządowego projektu.

⁴ Uzasadnienie rządowego projektu, s. 1.

⁵ M. Melezini, *Tendencje w orzekaniu kar w 25-lecie obowiązywania Kodeksu karnego z 1997 r.*, [w:] *Polskie prawo karne po 25 latach obowiązywania Kodeksu karnego z 1997 r.*, red. J. Lachowski, Warszawa 2024, s. 124.

⁶ K. Mycka, T. Kozłowski, *Zarys aktualnych tendencji w polskiej polityce karnej w oparciu o dane statystyczne*, „Probacja” 2017/1, s. 17.

Negatywna ocena praktyki nazbyt częstego orzekania warunkowego zawieszenia wykonania kary pozbawienia wolności wiązała się w szczególności z podstawą zastosowania tego środka probacyjnego w trybach konsensualnych⁷, które dopuszczały zastosowanie warunkowego zawieszenia wykonania kary pozbawienia wolności niezależnie od przesłanek określonych w art. 69 § 1–4 k.k., a więc także wtedy, gdy w rzeczywistości nie zachodziła pozytywna prognoza kryminologiczna, co często skutkowało zarządzeniem wykonania kary. W piśmiennictwie wskazywano na sytuacje, w których nawet wielokrotnie orzekano karę pozbawienia wolności z warunkowym zawieszeniem jej wykonania wobec osoby wcześniej karanej, również wielokrotnego recydywisty⁸. Odnotowano, że w połowie 2012 r. było 300 000 sprawców skazanych co najmniej 2-krotnie na karę pozbawienia wolności z warunkowym zawieszeniem jej wykonania, w tym ponad 100 000 osób było skazanych co najmniej 3-krotnie, a było też kilku skazanych 20-krotnie lub więcej na tego rodzaju środek probacyjny⁹. Powodem krytyki podkreślanym w piśmiennictwie była także dość powszechna praktyka orzekania przez sądy kary pozbawienia wolności z warunkowym zawieszeniem jej wykonania w rozmiarze wyższym niż kara pozbawienia wolności, która byłaby orzeczona bez warunkowego zawieszenia. W efekcie skazany w wypadku zarządzenia wykonania kary wykonywał karę w znacznie dłuższym okresie, niż gdyby sąd orzekł karę bezwarunkową¹⁰.

Nadużywana w praktyce orzeczniczej kara pozbawienia wolności z warunkowym zawieszeniem jej wykonania, w szczególności często stosowana w wypadku, gdy brak było podstaw do formułowania pozytywnej prognozy na przyszłość, powodowała w wielu wypadkach zarządzenie wykonania warunkowo zawieszonych kary pozbawienia wolności. Skala zjawiska była na tyle poważna, że liczba kar zarządzanych do wykonania znacząco wpływała na rozmiary populacji więziennej. Z przeprowadzonych badań wynikało, że niemal 50% populacji więziennej stanowią skazani na karę pozbawienia wolności z warunkowym zawieszeniem jej wykonania, wobec

⁷ Zob. ustawa z 10.01.2003 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego, ustawy – Przepisy wprowadzające Kodeks postępowania karnego, ustawy o świadku koronnym oraz ustawy o ochronie informacji niejawnych (Dz.U. z 2003 r. Nr 17, poz. 155 ze zm.). Bliżej na ten temat zob. J. Jodłowski, *Orzekanie kar w trybach konsensualnych (aspekty procesowe i materialno-prawne)*, [w:] *Nowelizacja prawa karnego 2015. Komentarz*, red. W. Wróbel, Kraków 2015, s. 343–344 i 421–426.

⁸ Zob. uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy Kodeks karny, opracowanego przez Komisję Kodyfikacyjną Prawa Karnego (redakcja z 5.11.2013 r.), „Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych” 2013/4, s. 45–47; A. Zoll, *Regulacja warunkowego zawieszenia wykonania kary pozbawienia wolności w ustawie z 20 lutego 2015 r.*, [w:] *Problemy współczesnego prawa karnego i polityki kryminalnej. Księga jubileuszowa Profesora Zofii Sienkiewicz*, red. M. Bojarski, J. Brzezińska, K. Łucarz, Wrocław 2015, s. 411; A. Zoll, *Środki związane z poddaniem sprawcy próbie i zamiana kary*, [w:] *Nowelizacja prawa karnego 2015. Komentarz*, red. W. Wróbel, Kraków 2015, s. 429 i n.; J. Skupiński, *Warunkowe zawieszenie wykonania kary*, [w:] *System Prawa Karnego*, t. 6, *Kary i inne środki reakcji prawnokarnej*, red. M. Melezini, Warszawa 2016, s. 1123 i n.; uzasadnienie rządowego projektu, s. 2–3.

⁹ K. Mycka, T. Kozłowski, *Paradoksy polskiej polityki karnej, czyli jak zapelniamy więzienia, nadużywając środków probacji*, „Probacja” 2013/2, s. 10.

¹⁰ A. Zoll, *Środki...*, [w:] *Nowelizacja...*, s. 429; J. Skupiński, *Warunkowe...*, [w:] *System...*, t. 6, *Kary...*, s. 1123; uzasadnienie rządowego projektu, s. 2; T. Darkowski, *Warunkowe zawieszenie wykonania kary – próba oceny potencjalnego wpływu nowelizacji na politykę karną*, [w:] *Warunkowe zawieszenie wykonania kary w założeniach nowej polityki karnej*, red. A. Adamski, M. Berent, M. Leciak, Warszawa 2016, s. 53 i n.

których zarządzono wykonanie kary, np. w 2010 r. stanowili oni 49,8% populacji więziennej, a w 2012 r. – 50,5%¹¹.

W tych warunkach wspomnianą wyżej ustawą z 20.02.2015 r. wprowadzono zmiany unormowań Kodeksu karnego, które miały na celu modyfikację struktury kar orzekanych przez sąd. Powstaje pytanie: czy dokonane zmiany, w szczególności w zakresie unormowań dotyczących warunkowego zawieszenia wykonania kary pozbawienia wolności, znalazły odzwierciedlenie w praktyce orzeczniczej sądów i czy przyczyniły się do osiągnięcia wyznaczonego celu reformy prawa karnego z 2015 r., tj. zmniejszenia rozmiarów populacji więziennej? Niniejsze opracowanie stanowi próbę odpowiedzi na postawione pytania i umożliwi ocenę efektów dokonanych zmian normatywnych.

2. Zmiany normatywne w zakresie warunkowego zawieszenia wykonania kary pozbawienia wolności

Ustawodawca, realizując kluczowe założenie reformy prawa karnego z 2015 r., dokonał zmian niemal we wszystkich obszarach stosowania instytucji warunkowego zawieszenia wykonania kary pozbawienia wolności. Do najważniejszych, w kontekście tematu opracowania, należy zaliczyć zmiany w art. 69 k.k., określającym przesłanki dopuszczalności zastosowania warunkowego zawieszenia wykonania kary pozbawienia wolności. Znowelizowany art. 69 § 1 k.k. radykalnie obniżył górną granicę wymiaru kary pozbawienia wolności z 2 lat do maksymalnie roku, której wykonanie można warunkowo zawiesić. Równocześnie wprowadził drugie, daleko idące ograniczenie, w postaci bezwzględного warunku, aby sprawca w czasie popełnienia przestępstwa nie był skazany na karę pozbawienia wolności, przy czym chodzi o każde skazanie prawomocne na karę pozbawienia wolności, a więc zarówno na bezwzględną karę pozbawienia wolności, jak i na karę pozbawienia wolności z warunkowym zawieszeniem jej wykonania. Nie ma też znaczenia, czy skazanie uprzednie dotyczyło przestępstwa umyślnego, czy nieumyślnego¹².

Tak drastyczne ograniczenie zakresu zastosowania warunkowego zawieszenia wykonania kary pozbawienia wolności niemal powszechnie spotkało się z oceną negatywną. Uznano je za zbyt restrykcyjne i znacznie przekraczające granice racjonalności. Zwracano uwagę, że może ono doprowadzić do zwiększenia liczby orzekanych bezwzględnych kar pozbawienia wolności, co przekreśliłoby realizację celów reformy. Wskazywano, że założeniem reformy było ograniczenie liczby orzekanych kar pozbawienia wolności z warunkowym zawieszeniem jej wykonania na rzecz częstsze go orzekania grzywny oraz kary ograniczenia wolności, a nie zwiększenie

¹¹ K. Krajewski, *Przemiany polityki karnej po nowelizacji Kodeksu karnego z 2015 roku*, [w:] *Polityka kryminalna: między teorią a praktyką. Księga jubileuszowa profesor Janiny Błachut*, Kraków 2022, s. 188 i n.; A. Zoll, *Regulacja...*, [w:] *Problemy...*, s. 411.

¹² J. Majewski, *Kodeks karny. Komentarz do zmian 2015*, Warszawa 2015, s. 237–240; A. Zoll, *Środki...*, [w:] *Nowelizacja...*, s. 436–439.

liczby orzekanych bezwzględnych kar pozbawienia wolności¹³. Podnoszono, że tak istotne obniżenie granicy dopuszczalności zastosowania warunkowego zawieszenia wykonania kary pozbawienia wolności może utrudnić trafną reakcję karnoprawną m.in. w odniesieniu do przestępstw nieumyślnych cechujących się poważnym skutkiem, przy jednocześnie występującej pozytywnej prognozie kryminologicznej, ale w wypadku czynu o znacznej społecznej szkodliwości. W takich wypadkach orzeczenie grzywny czy kary ograniczenia wolności może być ocenione zarówno przez pokrzywdzonych, jak i przez opinię społeczną jako nieadekwatne w stosunku do popełnionego przestępstwa. W konsekwencji może to przynieść negatywne skutki kryminalno-polityczne w postaci orzeczenia bezwzględnej kary pozbawienia wolności i „izolacji w zakładach karnych tych wszystkich skazanych, dla których wystarczającą formą reakcji karnoprawnej byłoby zagrożenie możliwością osadzenia w zakładzie karnym przy wykorzystaniu grzywny i środków kompensacyjnych”¹⁴. Wskazywano, że ustanowiony w art. 69 § 1 k.k. warunek, by sprawca w czasie popełnienia przestępstwa nie był skazany na karę pozbawienia wolności niezależnie od tego, czy została ona orzeczona jako kara bezwzględna, czy jako kara z warunkowym zawieszeniem jej wykonania, oznacza bardzo poważne zawężenie dopuszczalności stosowania środka probacyjnego, a w rezultacie znaczne ograniczenie możliwości indywidualizacji wymiaru kary¹⁵.

Warto w tym miejscu wspomnieć o ważnej zmianie dokonanej w treści art. 343 Kodeksu postępowania karnego¹⁶ w ramach modyfikacji tzw. trybów konsensualnych, która wyeliminowała podstawę nadużywania kary pozbawienia wolności z warunkowym zawieszeniem jej wykonania. Mianowicie wykluczyła ona możliwość warunkowego zawieszenia wykonania kary pozbawienia wolności w wymiarze do 5 lat w trybie konsensualnym¹⁷. W uzasadnieniu rządowego projektu podkreślono, że to właśnie w ramach tzw. trybów konsensualnych wymierzana była dotychczas większość ze wszystkich orzekanych kar pozbawienia wolności z warunkowym zawieszeniem jej wykonania „ze względu na atrakcyjność tego wymiaru dla skazanego (ze

¹³ A. Zoll, *Regulacja...*, [w:] *Problemy...*, s. 410–413; J. Lachowski, *Ocena wybranych zmian w zakresie instytucji warunkowego zawieszenia wykonania kary w ustawie z 20 lutego 2015 r.*, [w:] *Problemy współczesnego prawa karnego i polityki kryminalnej. Księga jubileuszowa Profesor Zofii Sienkiewicz*, red. M. Bojarski, J. Brzezińska, K. Łucarz, Wrocław 2015, s. 250–255; R. Zawłocki, *Reforma kary pozbawienia wolności z warunkowym zawieszeniem jej wykonania z perspektywy Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Karnego*, [w:] *Warunkowe zawieszenie wykonania kary w założeniach nowej polityki karnej*, red. A. Adamski, M. Berent, M. Leciak, Warszawa 2016, s. 26 i n.; P. Burzyński, *Zmiany normatywne w zakresie instytucji warunkowego zawieszenia wykonania kary pozbawienia wolności – uwagi praktyczne*, [w:] *Warunkowe zawieszenie wykonania kary w założeniach nowej polityki karnej*, red. A. Adamski, M. Berent, M. Leciak, Warszawa 2016, s. 60–63; V. Konarska-Wrzošek, *Ustawowe przesłanki stosowania warunkowego zawieszenia wykonania kary po nowelizacji kodeksu karnego*, [w:] *Warunkowe zawieszenie wykonania kary w założeniach nowej polityki karnej*, red. A. Adamski, M. Berent, M. Leciak, Warszawa 2016, s. 167–181.

¹⁴ P. Burzyński, *Zmiany...*, [w:] *Warunkowe...*, s. 62.

¹⁵ J. Skupiński, *Zalety i wady instytucji warunkowego zawieszenia wykonania kary po nowelizacji kodeksu karnego*, [w:] *Warunkowe zawieszenie wykonania kary w założeniach nowej polityki karnej*, red. A. Adamski, M. Berent, M. Leciak, Warszawa 2016, s. 190.

¹⁶ Ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks postępowania karnego (tekst jedn.: Dz.U. z 2025 r. poz. 46 ze zm.). Wspomniana zmiana została dokonana ustawą z 27.09.2013 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2013 r. poz. 1247 ze zm.).

¹⁷ J. Skupiński, *Zalety...*, [w:] *Warunkowe...*, s. 186 i n.

względu na brak odczuwalnej dolegliwości oraz możliwość wielokrotnego warunkowego zawieszenia kary pozbawienia wolności w kolejnych wyrokach) oraz organów ścigania (ze względu na to, że następuje orzeczenie kary pozbawienia wolności, do osiągnięcia której prokuratorów stymulowały wytyczne Prokuratora Generalnego)¹⁸.

Należy dodać, że nie wprowadzono zmian w art. 69 § 1 *in fine* k.k. i tak jak dotychczas przesłanką uzasadniającą zastosowanie warunkowego zawieszenia wykonania kary jest dodatnia prognoza kryminologiczna. Chodzi o takie ukształtowanie wymiaru kary, które będzie wystarczające dla osiągnięcia wobec sprawcy celów kary, a w szczególności zapobieżenia powrotowi do przestępstwa.

W kontekście realizacji założeń reformy prawa karnego z 2015 r. istotnym, nowym rozwiązaniem, nieznanym wcześniej w naszym ustawodawstwie, było wprowadzenie w dodanym art. 75a k.k. możliwości zamiany zarządzenia wykonania kary pozbawienia wolności uprzednio warunkowo zawieszony (o ile zostaną spełnione przesłanki zarządzenia wykonania kary pozbawienia wolności) na karę ograniczenia wolności, w formie obowiązku wykonywania nieodpłatnej kontrolowanej pracy na cele społeczne w wymiarze do 2 lat, albo na grzywnę w wymiarze do 810 stawek dziennych. W motywach ustawodawczych wskazano, że „Ma to na celu zwiększenie elastyczności decyzji sądu w konkretnej sprawie i preferowanie kary wolnościowej – zwłaszcza w odniesieniu do sprawców skazanych na podstawie obecnych przepisów, gdzie nadużywana jest kara pozbawienia wolności z warunkowym zawieszeniem jej wykonania”¹⁹. Należy dodać, że wskazana zmiana kary była warunkowa, bowiem zgodnie z art. 75a § 5 k.k. w wypadku, gdy skazany uchylał się od wykonania kary ograniczenia wolności, uiszczenia grzywny, wykonania nałożonych na niego obowiązków lub orzeczonych środków karnych, przepadku lub środków kompensacyjnych, sąd obligatoryjnie uchylał zamianę i zarządził wykonanie kary pozbawienia wolności. Nie ulega wątpliwości, że instytucja fakultatywnej zamiany kary pozbawienia wolności na karę nieizolacyjną na etapie wykonania kary stworzyła możliwość indywidualizowania prawnych następstw niepowodzenia okresu próby. Jednakże na mocy ustawy z 7.07.2022 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw²⁰, ukierunkowanej na wzmożenie poziomu punitivności systemu prawa karnego, przepis art. 75a k.k. został uchylony.

Drugim nowym instrumentem wprowadzonym w zakresie stosowania warunkowego zawieszenia wykonania kary pozbawienia wolności, który miał przyczynić się do realizacji założeń reformy, było wprowadzenie w dodanym art. 75 § 3a k.k. (nadal obowiązującym) możliwości skrócenia zarządzanej do wykonania kary pozbawienia wolności, jednak niewiecej niż o połowę. Za podstawę skrócenia kary uznano ocenę dotychczasowego przebiegu okresu próby, a w szczególności wykonanie nałożonych na skazanego obowiązków probacyjnych. Twórcy projektu odwołali się do dwóch argumentów, przemawiających za przyjęciem nowego rozwiązania. Po pierwsze – słusznie uznano, że sąd powinien uwzględnić przy podejmowaniu decyzji o redukcji

¹⁸ J. Majewski, *Kodeks...*, s. 203–205; J. Jodłowski, *Orzekanie...*, [w:] *Nowelizacja...*, s. 413–416.

¹⁹ Uzasadnienie rządowego projektu, s. 17.

²⁰ Dz.U. z 2022 r. poz. 2600 ze zm.

kary pozbawienia wolności wykonanie przez skazanego obowiązków przed wystąpieniem powodu zarządzenia wykonania kary, „do wykonania których nie byłby zobowiązany, gdyby kara nie była orzeczona z warunkowym zawieszeniem”²¹. Po drugie – odnosząc się do zdiagnozowanego od dawna zjawiska zawyżania wymiaru kary, której wykonanie następnie zawieszano, podkreślono, że „sąd, orzekając karę, traktuje decyzję o warunkowym zawieszeniu jako integralny element kary, co skutkuje określeniem jej rozmiaru w wyższej wysokości, niż gdyby orzekał karę bezwzględną”²².

Należy podkreślić, że dążenie do redukcji populacji więziennej drogą zmiany struktury kar orzekanych nie mogło ograniczyć się jedynie do bardziej rygorystycznych przesłanek stosowania kary pozbawienia wolności z warunkowym zawieszeniem jej wykonania. Toteż nowe rozwiązania zostały skorelowane z szeregiem innych zmian, które miały uelastyczyć sposoby reakcji prawnokarnej na tzw. drobną i średnią przestępczość. Docelowo oczekiwano, że kara grzywny będzie stanowić 60% ogółu orzeczonych kar, kara ograniczenia wolności – 20%, a pozostałą część będzie stanowić kara pozbawienia wolności w większości w zawieszeniu²³. Z uwagi na przedmiot niniejszych rozważań nie sposób w tym miejscu omówić wszystkich zmian. Niemniej trzeba wspomnieć o najważniejszych z nich w kontekście realizacji założeń reformy²⁴.

Przed wszystkim zmieniony przepis art. 58 § 1 k.k. przekształcił dotychczasową zasadę *ultima ratio* bezwzględnej kary pozbawienia wolności, jeżeli ustawa przewiduje możliwość wyboru rodzaju kary, a przestępstwo jest zagrożone karą pozbawienia wolności nieprzekraczającą 5 lat, w zasadę *ultima ratio* bezwzględnej kary pozbawienia wolności, a także kary pozbawienia wolności z warunkowym zawieszeniem jej wykonania. Było to kolejne rozwiązanie ograniczające zastosowanie warunkowego zawieszenia wykonania kary pozbawienia wolności. Z kolei nowy art. 37a k.k. znacząco rozszerzył podstawy orzekania kar nieizolacyjnych (grzywny oraz kary ograniczenia wolności) na wszystkie te wypadki, w których ustawa przewiduje w ustawowym zagrożeniu karą pozbawienia wolności nieprzekraczającą 8 lat²⁵. Równocześnie uchylono dyrektywę zawartą w art. 58 § 2 k.k. zakazującą orzekania grzywny w sytuacji, gdy status majątkowy sprawcy uzasadnia przekonanie, że sprawca grzywny nie uiści i nie będzie jej można ściągnąć w drodze egzekucji. Usunięto zatem rozwiązanie ograniczające zakres zastosowania grzywny ze względu na sytuację majątkową sprawcy. Gruntownie zreformowano karę ograniczenia wolności, m.in. wydłużono z roku do 2 lat czas, na jaki może być orzeczona, rozbudowano formy kary ograniczenia wolności, w tym wzbogacono jej treść o system dozoru elektronicznego, a także wprowadzono możliwość łączenia poszczególnych form kary (art. 34–35 k.k.). Jednakże wkrótce,

²¹ Uzasadnienie rządowego projektu, s. 17.

²² Uzasadnienie rządowego projektu, s. 17.

²³ Uzasadnienie rządowego projektu, s. 142, zob. pkt „Ocena skutków regulacji”.

²⁴ Bliżej na ten temat zob. M. Melezini, *On the underlying assumptions for the 2015 criminal law reform and the most important changes in the penal system*, „Ius Novum” 2016/10, s. 21–34.

²⁵ Na mocy ustawy z 19.06.2020 r. o dopłatach do oprocentowania kredytów bankowych udzielonych przedsiębiorcom dotkniętym skutkami COVID-19 oraz o uproszczonym postępowaniu o zatwierdzeniu układu w związku z wystąpieniem COVID-19 (tekst jedn.: Dz.U. z 2025 r. poz. 1738) nadano art. 37a k.k. charakter szczególnej dyrektywy sądowego wymiaru kary.

na mocy ustawy z 11.03.2016 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz ustawy – Kodeks karny wykonawczy²⁶, usunięto formę wykonywania kary ograniczenia wolności w postaci możliwości zastosowania dozoru elektronicznego i przywrócono dozór elektroniczny jako formę wykonywania kary pozbawienia wolności, a na mocy ustawy z 11.03.2016 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego i niektórych innych ustaw²⁷ usunięto kolejną nową formę kary ograniczenia wolności polegającą na wykonywaniu obowiązku określonego w art. 72 § 1 pkt 4–7a k.k. Nie ulega wątpliwości, że dokonane zmiany istotnie zubożyły treść kary ograniczenia wolności oraz ograniczyły szerokie możliwości kształtowania stopnia dolegliwości kary odpowiednio do potrzeb konkretnego przypadku. Wśród wielu zmian wprowadzonych reformą prawa karnego z 2015 r. wskazać też należy na rozwiązanie przyjęte w dodanym art. 37b k.k., który wprowadził możliwość orzekania tzw. kary mieszanej (łączonej), tj. połączenia w jednym orzeczeniu dwóch kar – krótkoterminowej kary pozbawienia wolności oraz kary ograniczenia wolności. Uznano, że to nowatorskie rozwiązanie powinno być szczególnie atrakcyjne w przypadku poważniejszych występów²⁸.

Na tym tle powstaje pytanie: czy zmieniony stan normatywny wpłynął na zmiany polityki karnej i czy osiągnięty został cel reformy Kodeksu karnego w postaci zmniejszenia zakresu orzekania kary pozbawienia wolności z warunkowym zawieszeniem jej wykonania na rzecz kar nieizolacyjnych, którego rezultatem miała być redukcja populacji więziennej?

3. Warunkowe zawieszenie wykonania kary pozbawienia wolności w strukturze kar orzeczonych w latach 2014–2023

Dane statystyczne obrazujące strukturę kar orzeczonych przez sądy w latach 2014–2023 przedstawia tabela 1.

Tabela 1. Struktura kar orzeczonych przez sądy w latach 2014–2023 (z wyłączeniem kary dożywotniego pozbawienia wolności i kary 25 lat pozbawienia wolności)

Rok	Ogółem skazani	Bezwzględna kara pozbawienia wolności		Kara pozbawienia wolności z warunkowym zawieszeniem		Kara ograniczenia wolności		Grzywna samoistna		Kara mieszana	
		n	%	n	%	n	%	n	%	n	%
2014	295 353	35 633	12,1	163 534	55,4	33 009	11,2	63 078	21,3	–	–
2015	260 034	33 952	13,1	133 076	51,2	31 096	12,0	61 461	23,6	370	0,1
2016	289 512	43 695	15,1	81 673	28,2	61 720	21,3	98 776	34,1	3544	1,2
2017	241 436	44 527	18,4	54 819	22,7	53 854	22,3	84 721	35,1	3424	1,4

²⁶ Dz.U. z 2016 r. poz. 428.

²⁷ Dz.U. z 2016 r. poz. 437 ze zm.

²⁸ Uzasadnienie rządowego projektu, s. 11.

cd. tabeli 1

Rok	Ogółem skazani	Bezwzględna kara pozbawienia wolności		Kara pozbawienia wolności z warunkowym zawieszeniem		Kara ograniczenia wolności		Grzywna samoistna		Kara mieszana	
		n	%	n	%	n	%	n	%	n	%
2018	275 768	49 512	18,0	54 302	19,7	78 172	28,3	90 491	32,8	3212	1,2
2019	287 978	53 350	18,5	52 491	18,2	84 992	29,5	93 843	32,6	3137	1,1
2020	251 369	48 550	19,3	41 974	16,7	74 012	29,4	84 081	33,4	2619	1,0
2021	279 446	63 086	22,6	50 151	17,9	76 762	27,5	86 116	30,8	2692	1,0
2022	276 682	62 759	22,7	46 243	16,7	73 353	26,5	89 907	32,5	2655	1,0
2023	261 093	60 323	23,1	42 290	16,2	69 284	26,5	85 219	32,6	2373	0,9

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych statystycznych za lata 2014–2020 publikowanych przez Ministerstwo Sprawiedliwości, <http://isw.ms.gov.pl/pl/bazastatystyczna/opracowaniawieloletnie> (dostęp: 20.01.2025 r.); dane za lata 2021–2023 opracowano na podstawie sprawozdań sądów okręgowych (MS-S6o) uzyskanych z Departamentu Strategii i Funduszy Europejskich Ministerstwa Sprawiedliwości w odpowiedzi na złożony 5.02.2024 r. wniosek o udzielenie informacji publicznej.

Najważniejsze spostrzeżenie, jakie nasuwa się na tle prezentowanych danych, to zasadnicze zmiany w strukturze kar orzeczonych od 2016 r., czyli po reformie prawa karnego z 2015 r. Przede wszystkim kara pozbawienia wolności z warunkowym zawieszeniem jej wykonania, która w latach 2014–2015 była najczęściej stosowanym środkiem reakcji karnej, utraciła dominującą pozycję w strukturze kar orzeczonych. Stopień marginalizacji tej formy reakcji karnej osiągnął niespotykane rozmiary. Jeszcze w 2014 r. liczba orzeczonych kar pozbawienia wolności z warunkowym zawieszeniem jej wykonania wynosiła 163 534, co stanowiło 55,4% ogółu orzeczonych kar. Na koniec badanego okresu, tj. w 2023 r., zmniejszyła się do 42 290, a więc o ponad 120 000, osiągając poziom 16,2% w strukturze kar orzeczonych.

Trzeba zauważyć, że tendencja spadkowa udziału skazań na karę pozbawienia wolności z warunkowym zawieszeniem jej wykonania zaznaczyła się już w 2016 r., a więc po dokonanych w 2015 r. zmianach normatywnych Kodeksu karnego, natomiast w kolejnych latach się pogłębiała. Udział kary pozbawienia wolności z warunkowym zawieszeniem jej wykonania, który w 2016 r. wynosił 28,2%, czyli po upływie 2 lat był niemal 2-krotnie niższy, zasadniczo w kolejnych latach stopniowo zmniejszał się do poziomu 16,2% w 2023 r.²⁹ Skala zmian w zakresie częstości orzekania kary pozbawienia wolności z warunkowym zawieszeniem jej wykonania była zatem ogromna. W tym obszarze była to zmiana oczekiwana i zgodna z założeniami twórców reformy.

Zmniejszeniu udziału skazań na karę pozbawienia wolności z warunkowym zawieszeniem jej wykonania towarzyszyło wydatne powiększenie udziału skazań na

²⁹ Pewne, niewielkie odstępstwa od zarysowanej stałej tendencji malejącej nastąpiły w 2020 r. i prawdopodobnie związane były z konsekwencjami pandemii COVID-19 oraz zakłóceniami w funkcjonowaniu sądów w okresie *lockdownu*. Zob. P. Ostaszewski, J. Klimczak, J. Włodarczyk-Madejska, *Przestępczość i wymiar sprawiedliwości w pierwszym roku pandemii COVID-19*, Warszawa 2021, s. 113–135.

kary nieizolacyjne, tj. karę ograniczenia wolności i karę grzywny. I choć w wypadku grzywny kara ta nie osiągnęła oczekiwanego wskaźnika 60% ogółu orzeczonych kar, to w wypadku kary ograniczenia wolności zakres jej orzekania był nawet większy od zakładanych 20%. O ile w 2014 r. udział kary ograniczenia wolności w strukturze kar orzeczonych wynosił 11,2%, to w 2023 r. osiągnął wielkość 26,5%, czyli był ponad 2-krotnie wyższy niż w 2014 r. Również na grzywnę skazywano w latach 2016–2023 częściej niż w 2014 r., choć skala wzrostu była mniejsza niż w wypadku kary ograniczenia wolności. Udział skazań na grzywnę samoistną, który w 2014 r. wynosił 21,3%, w 2023 r. osiągnął poziom 32,6%. W relacji do oczekiwań był to zatem wzrost niewielki. Nie ulega jednak wątpliwości, że wzrost roli kar nieizolacyjnych w polityce karnej był wydatny i wiązał się zapewne ze spektakularnym zmniejszeniem się udziału skazań na karę pozbawienia wolności z warunkowym zawieszeniem jej wykonania, której ustawowy zakres zastosowania został radykalnie zawężony.

Niestety potwierdziły się też obawy niektórych przedstawicieli nauki (o czym pisałam wcześniej), że wprowadzone przez ustawodawcę zbyt restrykcyjne ograniczenia możliwości zastosowania środka probacyjnego mogą wpłynąć na zwiększenie częstotliwości orzekania bezwzględnej kary pozbawienia wolności, co stało się faktem. Udział skazań na bezwzględną karę pozbawienia wolności, który jeszcze w 2014 r. wynosił 12,1% ogółu orzeczonych kar, w 2023 r. był już na poziomie 23,1%. Zwiększył się zatem niemal 2-krotnie. Niepokojące są liczby skazań na bezwzględną karę pozbawienia wolności. W 2014 r. liczba orzeczonych tego rodzaju kar wynosiła 35 633, w 2023 r. wzrosła aż do 60 323, a jest to liczba, która zasadniczo współwyznacza obciążenie zakładów karnych wykonaniem orzeczonych kar. Jeszcze wyższe liczby orzeczonych bezwzględnych kar pozbawienia wolności odnotowano w latach 2021–2022, bowiem wynosiły odpowiednio 63 086 i 62 759. Trzeba również mieć na uwadze, że bezwzględna kara pozbawienia wolności orzekana jest także w ramach tzw. kary mieszanej (łączonej). Wprawdzie udział tzw. kar mieszanych w strukturze kar orzeczonych jest niewielki i w ostatnich latach oscylował w granicach 1%, to liczby orzeczonych tzw. kar mieszanych, a takich kar w 2023 r. orzeczono 2373, również nie pozostają bez wpływu na rozmiary populacji więziennej. Należy dojść do wniosku, że wbrew założeniom twórców reformy kara pozbawienia wolności z warunkowym zawieszeniem jej wykonania w bardzo licznych przypadkach została zastąpiona bezwzględną karą pozbawienia wolności. Obrany kierunek reform przyniósł zatem zarówno pozytywne, jak i negatywne konsekwencje.

4. Rozmiary i struktura populacji więziennej w latach 2014–2023 w kontekście zmiany struktury kar orzeczonych

Mając na uwadze istotne zmiany w strukturze kar orzeczonych, nasuwa się pytanie: czy znalazły one odzwierciedlenie w rozmiarach populacji więziennej oraz czy osiągnięto główny cel reformy?

Tabela 2. Osoby pozbawione wolności w latach 2014–2023 (stan na 31 grudnia)

Rok	Ogółem	Skazani		Tymczasowo aresztowani		Ukarani	
	<i>n</i>	<i>n</i>	%	<i>n</i>	%	<i>n</i>	%
2014	77 371	70 125	90,6	6238	8,1	1008	1,3
2015	70 836	65 664	92,7	4162	5,9	1010	1,4
2016	71 528	65 079	91,0	5396	7,5	1053	1,5
2017	73 822	65 769	89,1	7239	9,8	814	1,1
2018	72 204	64 045	88,7	7360	10,2	799	1,1
2019	74 130	64 811	87,6	8520	11,5	799	1,1
2020	67 894	58 487	86,1	8692	12,8	715	1,0
2021	71 874	62 644	87,2	8495	11,8	735	1,0
2022	71 228	62 339	87,5	8149	11,4	740	1,0
2023	73 822	64 336	87,1	8430	11,4	1056	1,4

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych statystycznych Centralnego Zarządu Służby Więziennej, <http://sw.gov.pl/dzial/statystyka> (dostęp: 20.01.2025 r.).

Prezentowane dane statystyczne pokazują, że w okresie od 31.12.2014 r. do 31.12.2023 r. ogólna liczba uwięzionych zmniejszyła się o 3549 osób i wynosiła 73 822. Nie był to spadek na tyle wydatny, by można było mówić o wpływie zasadniczej reorientacji polityki karnej na rozmiary populacji więziennej. Po widocznej redukcji populacji więziennej w 2015 r. (z 77 371 w 2014 r. do 70 836 w 2015 r.) w kolejnych latach liczba pozbawionych wolności ulegała niewielkim zmianom i z wyjątkiem 2020 r., który był rokiem pandemii COVID-19³⁰, kształtowała się w granicach 72 000–74 000 osób. Należy jednak mieć na uwadze, że populację więzienną tworzą trzy różne zbiorowości, mianowicie: skazani, tymczasowo aresztowani oraz ukarani za wykroczenia, którzy stanowili niewielką grupę. Podstawową zbiorowością uwięzionych są skazani i właśnie w rozmiarach tej grupy populacji więziennej można poszukiwać ewentualnego wpływu istotnych zmian, które nastąpiły w strukturze orzekanych kar, a w szczególności zarysowanej tendencji do ograniczenia stosowania kary pozbawienia wolności z warunkowym zawieszeniem jej wykonania, którą nie bez powodu uznano za istotne źródło wysokich rozmiarów populacji więziennej.

Z danych zawartych w tabeli 2 wynika, że po 2015 r., tj. w latach 2016–2019, liczba skazanych pozbawionych wolności oscylowała w granicach 64 000–66 000 osób. Trudno zatem uznać, że nastąpiła znacząca redukcja populacji skazanych. Z badań przeprowadzonych przez Krzysztofa Krajewskiego³¹ wynika, że o ile w 2014 r. w odniesieniu do 41 889 osób zarządzono wykonanie kary pozbawienia wolności

³⁰ Spadek populacji więziennej dotyczył wyłącznie skazanych i ukaranych oraz wynikał z mniejszej liczby osób przyjmowanych do jednostek penitencjarnych w związku z ograniczeniem działalności sądów. Zob. B. Stańdo-Kawecka, *Populacja więzienna w Polsce w pierwszym roku pandemii COVID-19*, „Archiwum Kryminologii” 2021/43, s. 127–149.

³¹ K. Krajewski, *Przemiany...*, [w:] *Polityka...*, s. 191 i n.

orzeczonej z warunkowym zawieszeniem jej wykonania, to w 2016 r. liczba ta zmniejszyła się do 30 279 osób, w 2017 r. – do 24 716, w 2018 r. – do 16 999, w 2019 r. – do 13 000, a w 2020 r. – nawet do 9200 osób. Należało zatem oczekiwać, że konsekwencją takiego stanu rzeczy będzie wyraźna redukcja populacji więziennej. Tymczasem skala zmian w rozmiarach populacji skazanych pozbawionych wolności okazała się marginalna. Warto dodać, że w kolejnych latach (2021–2023) nastąpił dalszy spadek liczby zarządzeń wykonania kary pozbawienia wolności uprzednio warunkowo zawieszonych. W 2021 r. dotyczył on 9330 skazanych, w 2022 r. – 8634, a w 2023 r. – już tylko 7705 skazanych³². Trzeba zauważyć, że po 2020 r. (roku pandemii COVID-19), w którym liczba skazanych uwięzionych wynosiła 58 487, liczba ta w 2021 r. wzrosła do 62 644 osób, a w 2023 r. osiągnęła nawet wielkość 64 336 osób. Przytoczone dane skłaniają do wniosku, że radykalne zmniejszenie liczby orzeczonych kar pozbawienia wolności z warunkowym zawieszeniem jej wykonania wywarło niewielki wpływ na rozmiary populacji skazanych pozbawionych wolności. Natomiast spektakularne ograniczenie ustawowego zakresu zastosowania omawianego środka probacyjnego wpłynęło na wydatny wzrost liczby skazanych na bezwzględną karę pozbawienia wolności, zwiększając represyjność polityki karnej. Z prezentowanych w tabeli 1 danych statystycznych wyraźnie wynika, że w praktyce orzeczniczej kara pozbawienia wolności z warunkowym zawieszeniem jej wykonania nie we wszystkich wypadkach została zastąpiona przez kary nieizolacyjne. Jej alternatywą stała się również bezwzględna kara pozbawienia wolności, której zakres stosowania od 2015 r. powiększał się z roku na rok i osiągał niespotykane wielkości. Liczba skazań zwiększyła się z 33 952 w 2015 r. do 60 323 w 2023 r., a w 2021 r. przekroczyła nawet 63 000. Są to liczby, które współwyznaczają obciążenie zakładów karnych wykonaniem orzeczonych kar i zapewne w znacznym stopniu zniwelowały rezultaty zmniejszenia liczby zarządzeń wykonania kary pozbawienia wolności wcześniej warunkowo zawieszonych.

Na ogólne rozmiary populacji więziennej wpływa również liczba osób tymczasowo aresztowanych i chociaż nie ma ona związku z reformą prawa karnego z 2015 r., to trzeba odnotować, że zbiorowość tymczasowo aresztowanych w ostatnich latach wyraźnie wzrosła. Jeszcze w 2015 r. wynosiła 4162 osoby, w 2023 r. – już 8430 osób. Gdy uwzględni się fakt wejścia w życie ustawy z 7.07.2022 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw³³, która wprowadziła fundamentalne zmiany w systemie karania zaostrzające represję karną i wyznaczające nowy kierunek polityki karnej, to nasuwa się spostrzeżenie, że w praktyce stanowienia i stosowania prawa karnego ostatnich lat zaznaczyła się wyraźnie tendencja do zaostrzenia odpowiedzialności karnej³⁴, a to w dłuższej perspektywie nie sprzyja realizacji głównego celu reformy prawa karnego z 2015 r.

³² Źródłem danych są sprawozdania sądów rejonowych (Ms-S10r) z sądowego wykonywania orzeczeń z lat 2021–2023 uzyskane z Departamentu Strategii i Funduszy Europejskich Ministerstwa Sprawiedliwości.

³³ Dz.U. z 2022 r. poz. 2600 ze zm.

³⁴ M. Melezini, *Nowe założenia polityczno-kryminalne i środki ich realizacji w świetle nowelizacji kodeksu karnego z dnia 7 lipca 2022 r.*, [w:] *W kręgu kryminologii. Księga jubileuszowa Profesora Krzysztofa Krajewskiego*, red. J. Błachut, M. Bocheński, E. Drzazga, M. Grzyb, M. Powszedniak, D. Wzorek, Kraków 2024, s. 211–223.

Podczas poszukiwania przyczyn niepowodzeń reformy z 2015 r. w zakresie redukcji rozmiarów populacji więziennej warto jeszcze zwrócić uwagę na efekty przekształceń w strukturze orzekanych kar, a dotyczące kar nieizolacyjnych. Z dostępnych danych statystycznych wynika, że wraz z rosnącą liczbą orzekanych kar ograniczenia wolności oraz kar grzywny zwiększała się równocześnie liczba zarządzanych do wykonania zastępczych kar pozbawienia wolności. Jeszcze na koniec 2016 r. liczba wykonywanych zastępczych kar pozbawienia wolności wynosiła 3259. W kolejnych latach niemal systematycznie się powiększała. Kształtowała się mianowicie (na 31 grudnia każdego roku) na poziomie: w 2018 r. – 4803, w 2019 r. – 6693, w 2020 r. – 6178, w 2021 r. – 7903, w 2022 r. – 8129, w 2023 r. – 7791³⁵. Z najnowszych danych statystycznych wynika, że na 31.12.2024 r. liczba wyroków przesłanych do wykonania przez sądy, które to wyroki dotyczyły zastępczych kar pozbawienia wolności orzeczonych za karę ograniczenia wolności wynosiła 7998, a orzeczonych za nieuiszczoną grzywnę – 7425. Łącznie wykonaniu podlegało 15 423 orzeczenia o zastępczej karze pozbawienia wolności³⁶. I chociaż skala niepowodzeń orzeczonych kar nieizolacyjnych wyrażona we wskaźnikach wykonywanych kar zastępczych jest mniejsza niż w przypadku zarządzeń wykonania kary pozbawienia wolności uprzednio orzeczonej z warunkowym zawieszeniem, to można uznać, że był to kolejny czynnik, obok zwiększającej się liczby orzeczonych bezwzględnych kar pozbawienia wolności, który wpłynął na wzrost populacji skazanych pozbawionych wolności.

W kontekście prezentowanych danych dotyczących rezultatów radykalnych zmian w strukturze orzekanych kar powstaje pytanie: czy nowe ujęcie przesłanek zastosowania warunkowego zawieszenia wykonania kary pozbawienia wolności w Kodeksie karnym, istotnie ograniczające stosowanie tego środka probacyjnego, było w pełni trafne?

Warto w tym miejscu przytoczyć wyniki badań nad efektywnością poszczególnych rodzajów kar, mierzoną wskaźnikiem powrotności do przestępstwa w ciągu 5 lat od prawomocnego skazania na dany rodzaj kary, które zostały opracowane przez Wydział Statystycznej Informacji Zarządczej Ministerstwa Sprawiedliwości³⁷. Z badań obejmujących trzy okresy sprawozdawcze, tj. lata 2009–2013, 2010–2014, 2011–2015³⁸, wynika, że w każdym z okresów wskaźnik powrotności do przestępstwa

³⁵ Źródłem danych są roczne informacje statystyczne Centralnego Zarządu Służby Więziennej za lata 2018–2023, www.sv.gov.pl/dzial/statystyka (dostęp: 29.01.2025 r.).

³⁶ Źródłem danych jest Kwartalna informacja statystyczna Centralnego Zarządu Służby Więziennej za IV kwartał 2024 r., www.sv.gov.pl/dzial/statystyka (dostęp: 30.01.2025 r.). Zob. także B. Stańdo-Kawecka, *Niepożądane skutki fragmentarycznych reform systemu karania na przykładzie kary zastępczej za ograniczenie wolności*, [w:] *Polityka kryminalna: między teorią a praktyką. Księga jubileuszowa profesor Janiny Błachut*, red. M. Grzyb, K. Krajewski, Kraków 2022, s. 306–310; D. Wzorek, *Polityka karna w Polsce w latach 2008–2020. Ucieczka od normalności*, „Państwo i Prawo” 2024/4, s. 71–73.

³⁷ Szerzej zob. M. Melezini, *Reforma Kodeksu karnego z 2015 r. a polityka karna w latach 2014–2023 i jej rezultaty*, [w:] *Hominum causa omne ius constitutum sit. Księga jubileuszowa Profesora Piotra Hofmańskiego*, red. P. Czarniecki, S. Głogowska, A. Górski, A. Sakowicz, A. Światłowski, Warszawa 2024, s. 811–813.

³⁸ Zob. Departament Strategii i Funduszy Europejskich, Wydział Statystycznej Informacji Zarządczej Ministerstwa Sprawiedliwości, *Powrotność do przestępstwa w latach 2009–2014, I edycja*, Warszawa 19.10.2015 r., <http://isw.ms.gov.pl/pl/bazastatystyczna/publikacje-archiwum> (dostęp: 10.08.2023 r.); Departament Strategii i Funduszy Europejskich, Wydział Statystycznej Informacji Zarządczej Ministerstwa

w grupie skazanych na karę pozbawienia wolności z warunkowym zawieszeniem jej wykonania był znacząco niższy (wynosił odpowiednio: 23,5%, 24,4%, 25,1%) niż w grupie skazanych na karę ograniczenia wolności (bezwzględną), w której wynosił odpowiednio: 35,6%, 35,1%, 32,7%, jak również w grupie skazanych na bezwzględną karę pozbawienia wolności, w której odsetek powrotności do przestępstwa w każdym okresie sprawozdawczym był najwyższy i wynosił odpowiednio: 36,2%, 35,4%, 33,7%. Można zatem stwierdzić, że kara pozbawienia wolności z warunkowym zawieszeniem jej wykonania wyróżnia się stosunkowo wysoką efektywnością w zapobieganiu powrotności do przestępstwa. Jest ona znacznie wyższa niż w wypadku skazania na karę ograniczenia wolności (bezwzględną) oraz na bezwzględną karę pozbawienia wolności. Niepokojąco zbliżone i wysokie odsetki powrotności do przestępstwa w wypadku skazania na bezwzględną karę pozbawienia wolności oraz na karę ograniczenia wolności (bezwzględną) świadczą o wysokim poziomie nieskuteczności obu rodzajów kar.

Stosunkowo wysoka skuteczność kary pozbawienia wolności z warunkowym zawieszeniem jej wykonania w zakresie przeciwdziałania powrotności do przestępstwa skłania do wniosku, że ustawodawca nadmiernie ograniczył możliwości stosowania tego środka probacyjnego. Co ciekawe, z badań ankietowych przeprowadzonych w 2017 r., identyfikujących poglądy praktyków prawa na temat warunkowego zawieszenia wykonania kary pozbawienia wolności³⁹, wynika, że „recepta na problem nadużywania warunkowego zawieszenia wykonania kary okazała się niewłaściwa”. Według oceny 61,2% ankietowanych przepisy dotyczące warunkowego zawieszenia wykonania kary pozbawienia wolności powinny zostać zliberalizowane, a aż 80,6% respondentów opowiedziało się za potrzebą szerszego stosowania warunkowego zawieszenia wykonania kary w przypadku skazania za przestępstwo nieumyślne. Jednocześnie aż 70,9% respondentów uznało, że kara ograniczenia wolności w obecnym kształcie (tzn. bez możliwości zastosowania dozoru elektronicznego) nie stanowi rzeczywistej alternatywy dla kary pozbawienia wolności z warunkowym zawieszeniem jej wykonania⁴⁰.

5. Podsumowanie

Reasumując dotychczasowe rozważania, trzeba stwierdzić, że gruntowna nowelizacja Kodeksu karnego z 2015 r. w sposób fundamentalny zmodyfikowała system środków reakcji prawnokarnej na przestępstwa drobnej i średniej wagi. W założeniu miała doprowadzić do zmiany wadliwej struktury orzekanych kar w kierunku znacznego ograniczenia stosowania warunkowego zawieszenia wykonania kary pozbawienia wolności na rzecz kar nieizolacyjnych, tj. grzywny i kary ograniczenia wolności,

Sprawiedliwości, *Powrotność do przestępstwa w latach 2009–2015 – II edycja*, maj 2017 r., <http://isw.ms.gov.pl/pl/bazastatystyczna/publikacje-archiwum> (dostęp: 29.01.2025 r.).

³⁹ D. Kucyper, K. Mamak, W. Płóciennik, *Warunkowe zawieszenie wykonania kary w świetle wypowiedzi praktyków wymiaru sprawiedliwości*, „Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych” 2017/2, s. 79–107.

⁴⁰ D. Kucyper, K. Mamak, W. Płóciennik, *Warunkowe...*, s. 84–107.

a w konsekwencji miała być środkiem do osiągnięcia podstawowego celu reformy, jakim było zmniejszenie rozmiarów populacji więziennej. Obrany kierunek reform niewątpliwie zasługuje na pozytywną ocenę. Opierał się na trafnej diagnozie, że nadużywana w praktyce orzeczniczej sądów instytucja warunkowego zawieszenia wykonania kary pozbawienia wolności stosowana często nietrafnie, z pominięciem rzetelnej prognozy kryminologicznej, na skutek negatywnego przebiegu okresu próby prowadziła do częstego zarządzania wykonania warunkowo zawieszonych kary, czego konsekwencją były utrzymujące się na wysokim poziomie rozmiary populacji więziennej.

Realizując przyjęte założenia, nowelizacja Kodeksu karnego wprowadziła spektakularne zmiany w zakresie unormowań dotyczących warunkowego zawieszenia wykonania kary pozbawienia wolności, które miały istotne znaczenie w praktyce stosowania tego środka probacyjnego. Mianowicie zasadniczo zmodyfikowała przesłanki stosowania warunkowego zawieszenia wykonania kary pozbawienia wolności, radykalnie ograniczając zakres jego stosowania. Równocześnie realizacji przyjętych założeń służyły liczne inne zmiany, m.in. poszerzające zasadę *ultima ratio* bezwzględnej kary pozbawienia wolności na karę pozbawienia wolności z warunkowym zawieszeniem jej wykonania oraz rozszerzające podstawy orzekania kar nieizolacyjnych.

Zmieniony stan normatywny istotnie odmienił praktykę wymiaru sprawiedliwości. Statystyczny obraz struktury kar orzekanych przez sądy w latach 2014–2023 pozwala stwierdzić, że zgodnie z oczekiwaniami twórców reformy prawa karnego zasadniczy cel reformy w postaci radykalnego ograniczenia zakresu stosowania warunkowego zawieszenia wykonania kary pozbawienia wolności został osiągnięty. Udział tego środka probacyjnego w strukturze kar orzeczonych zmniejszył się z 55,4% w 2014 r. do 16,2% w 2023 r. Nie ulega zatem wątpliwości, że rola kary pozbawienia wolności z warunkowym zawieszeniem jej wykonania w polityce karnej została zmarginalizowana. Jednocześnie, zgodnie z założeniami reformy, znaczne zredukowanie orzekania kary pozbawienia wolności z warunkowym zawieszeniem jej wykonania wpłynęło na wydatne poszerzenie orzekanych kar nieizolacyjnych, których zakres stosowania w 2023 r. przekroczył łącznie nawet 59%. Niestety, wbrew oczekiwaniom twórców reformy, jednocześnie nastąpił wydatny wzrost zakresu orzekania bezwzględnej kary pozbawienia wolności. Udział skazań na bezwzględną karę pozbawienia wolności zwiększył się z 12,1% w 2014 r. do 23,1% w 2023 r. Niepożądanym efektem ubocznym wprowadzenia drastycznych ograniczeń możliwości stosowania warunkowego zawieszenia wykonania kary pozbawienia wolności okazał się zatem znaczący wzrost liczby skazań na bezwzględną karę pozbawienia wolności.

Zmieniona struktura orzekanych kar nie znalazła odzwierciedlenia w zmniejszeniu rozmiarów populacji więziennej. Okazało się, że radykalne zmniejszenie roli warunkowego zawieszenia wykonania kary pozbawienia wolności w polityce karnej i spektakularny spadek liczby zarządzeń wykonania kary pozbawienia wolności uprzednio warunkowo zawieszonych nie doprowadziły do zmniejszenia liczby osób uwięzionych. Główny cel reformy w postaci redukcji populacji więziennej nie został

osiągnięty. Po zastanowieniu się nad przyczynami takiego stanu rzeczy dochodzi się do wniosku, że rezultaty reformy w postaci spadku liczby zarządzeń wykonania kary pozbawienia wolności wcześniej warunkowo zawieszonych zostały zniwelowane przez inne elementy współwyznaczające zbiorowość uwięzionych. Z przeprowadzonej analizy wynika, że źródłem wysokich rozmiarów populacji więziennej jest rosnąca liczba skazanych na bezwzględną karę pozbawienia wolności, wzrost populacji tymczasowo aresztowanych, a także rosnąca liczba zarządzanych do wykonania kar zastępczych pozbawienia wolności za karę ograniczenia wolności oraz grzywnę. Należy dodać, że ważnym elementem współwyznaczającym rozmiary populacji więziennej jest także praktyka stosowania instytucji warunkowego przedterminowego zwolnienia, która aczkolwiek nie została objęta badaniami, to z piśmiennictwa wynika, że w ostatnich latach doszło do zmarginalizowania instytucji warunkowego zwolnienia w praktyce i coraz większa liczba skazanych odbywa karę w całości. W 2013 r. odsetek skazanych z powodu odbycia całości wymierzonej kary wynosił 53%, a w latach 2020–2021 wzrósł do 71%. W 2020 r. warunkowo zwolnieni stanowili ok. 11%, a w 2021 r. – 9%⁴¹. Nie był to zatem czynnik obojętny w kontekście kształtowania rozmiarów populacji więziennej, a raczej wynik przyjętego kierunku polityki warunkowych zwolnień⁴².

Nie ulega wątpliwości, że na wielkość populacji więziennej wpływają różnorodne czynniki, związane nie tylko ze strukturą kar orzekanych. Wiązą się one z różnymi etapami postępowania karnego. Jedne (jak tymczasowe aresztowanie) związane są z postępowaniem przygotowawczym, inne (kary orzekane) – z postępowaniem przed sądem, a jeszcze inne (kary zastępcze, pozbawienia wolności, warunkowe przedterminowe zwolnienie) – z postępowaniem wykonawczym. Jeżeli zatem za cel reformy przyjmuje się zmniejszenie rozmiarów populacji więziennej, to nie wydaje się wystarczające zreformowanie jednego elementu systemu prawa karnego, związanego ze zmianą struktury orzekanych kar. Na problem należy spojrzeć kompleksowo.

Niemniej poczynione ustalenia dotyczące instytucji warunkowego zawieszenia wykonania kary pozbawienia wolności uzasadniają sformułowanie wniosków *de lege ferenda*, które powinny zmierzać do wyeliminowania rozwiązań skrajnych, z równoczesnym zapewnieniem swobodnego uznania sędziowskiego przy stosowaniu omawianej instytucji probacyjnej. Celowe wydaje się w szczególności zmodyfikowanie podstaw stosowania warunkowego zawieszenia wykonania kary pozbawienia wolności i odstąpienie od radykalnego ograniczenia możliwości stosowania tego środka probacyjnego, którego znaczenie dla polityki karnej jest ważne. Mam tu na uwadze potrzebę podwyższenia z roku do 2 lat wymiaru kary pozbawienia wolności, której wykonanie mogłoby być warunkowo zawieszona. Rozważenia wymaga też potrzeba uchylecia bezwzględnej przesłanki zastosowania warunkowego zawieszenia wykonania kary w postaci wyłączenia stosowania tego środka probacyjnego

⁴¹ Blżej na ten temat zob. B. Stańdo-Kawecka, *Czy warunkowe przedterminowe zwolnienie jest wyrazem zbytniej pobłażliwości dla przestępców?*, [w:] *W kręgu kryminologii. Księga jubileuszowa Profesora Krzysztofa Krajewskiego*, red. J. Błachut, M. Bocheński, E. Drzazga, M. Grzyb, M. Powszedniak, D. Wzorek, Kraków 2024, s. 308–313.

⁴² K. Krajewski, *Przemiany...*, [w:] *Polityka...*, s. 193.

wobec sprawcy skazanego prawomocnie na karę pozbawienia wolności i przyjęcie wyłączenia możliwości zastosowania warunkowego zawieszenia wykonania kary pozbawienia wolności jedynie w odniesieniu do skazanego prawomocnie na bezwzględną karę pozbawienia wolności.

Bibliografia

1. Burzyński P., *Zmiany normatywne w zakresie instytucji warunkowego zawieszenia wykonania kary pozbawienia wolności – uwagi praktyczne*, [w:] *Warunkowe zawieszenie wykonania kary w założeniach nowej polityki karnej*, red. A. Adamski, M. Berent, M. Leciak, Warszawa 2016.
2. Darkowski T., *Warunkowe zawieszenie wykonania kary – próba oceny potencjalnego wpływu nowelizacji na politykę karną*, [w:] *Warunkowe zawieszenie wykonania kary w założeniach nowej polityki karnej*, red. A. Adamski, M. Berent, M. Leciak, Warszawa 2016.
3. Jodłowski J., *Orzekanie kar w trybach konsensualnych (aspekty procesowe i materialno-prawne)*, [w:] *Nowelizacja prawa karnego 2015. Komentarz*, red. W. Wróbel, Kraków 2015.
4. Konarska-Wrzosek V., *Ustawowe przesłanki stosowania warunkowego zawieszenia wykonania kary po nowelizacji kodeksu karnego*, [w:] *Warunkowe zawieszenie wykonania kary w założeniach nowej polityki karnej*, red. A. Adamski, M. Berent, M. Leciak, Warszawa 2016.
5. Krajewski K., *Przemiany polityki karnej po nowelizacji Kodeksu karnego z 2015 roku*, [w:] *Polityka kryminalna: między teorią a praktyką. Księga jubileuszowa profesor Janiny Błachut*, red. M. Grzyb, K. Krajewski, Kraków 2022.
6. Kucyper K., Mamak K., Plóciennik W., *Warunkowe zawieszenie wykonania kary w świetle wypowiedzi praktyków wymiaru sprawiedliwości*, *Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych* 2017, nr 2.
7. Lachowski J., *Ocena wybranych zmian w zakresie instytucji warunkowego zawieszenia wykonania kary w ustawie z 20 lutego 2015 r.*, [w:] *Problemy współczesnego prawa karnego i polityki kryminalnej. Księga jubileuszowa Profesora Zofii Sienkiewicz*, red. M. Bojarski, J. Brzezińska, K. Łucarz, Wrocław 2015.
8. Majewski J., *Kodeks karny. Komentarz do zmian 2015*, Warszawa 2015.
9. Melezini M., *Nowe założenia polityczno-kryminalne i środki ich realizacji w świetle nowelizacji kodeksu karnego z dnia 7 lipca 2022 r.*, [w:] *W kregu kryminologii. Księga jubileuszowa Profesora Krzysztofa Krajewskiego*, red. J. Błachut, M. Bocheński, E. Drzazga, M. Grzyb, M. Powszedniak, D. Wzorek, Kraków 2024.
10. Melezini M., *On the underlying assumptions for the 2015 criminal law reform and the most important changes in the penal system*, *Ius Novum* 2016, nr 10.
11. Melezini M., *Reforma Kodeksu karnego z 2015 r. a polityka karna w latach 2014–2023 i jej rezultaty*, [w:] *Hominum causa omne ius constitutum sit. Księga jubileuszowa Profesora Piotra Hofmańskiego*, red. P. Czarnecki, S. Głogowska, A. Górski, A. Sakowicz, A. Światłowski, Warszawa 2024.

12. Melezini M., *Tendencje w orzekaniu kar w 25-lecie obowiązywania Kodeksu karnego z 1997 r.*, [w:] *Polskie prawo karne po 25 latach obowiązywania Kodeksu karnego z 1997 r.*, red. J. Lachowski, Warszawa 2024.
13. Mycka K., Kozłowski T., *Paradoksy polskiej polityki karnej, czyli jak zapewniamy więzienia, nadużywając środków probacji*, *Probacja* 2013, nr 2.
14. Mycka K., Kozłowski T., *Zarys aktualnych tendencji w polskiej polityce karnej w oparciu o dane statystyczne*, *Probacja* 2017, nr 1.
15. Ostaszewski P., Klimczak J., Włodarczyk-Madejska J., *Przestępczość i wymiar sprawiedliwości w pierwszym roku pandemii COVID-19*, Warszawa 2021.
16. Skupiński J., *Warunkowe zawieszenie wykonania kary*, [w:] *System Prawa Karnego*, t. 6, *Kary i inne środki reakcji prawnokarnej*, red. M. Melezini, Warszawa 2016.
17. Skupiński J., *Zalety i wady instytucji warunkowego zawieszenia wykonania kary po nowelizacji kodeksu karnego*, [w:] *Warunkowe zawieszenie wykonania kary w założeniach nowej polityki karnej*, red. A. Adamski, M. Berent, M. Leciak, Warszawa 2016.
18. Stańdo-Kawecka B., *Czy warunkowe przedterminowe zwolnienie jest wyrazem zbytnej pobłażliwości dla przestępców?*, [w:] *W kręgu kryminologii. Księga jubileuszowa Profesora Krzysztofa Krajewskiego*, red. J. Błachut, M. Bocheński, E. Drzazga, M. Grzyb, M. Powszedniak, D. Wzorek, Kraków 2024.
19. Stańdo-Kawecka B., *Niepożądanе skutki fragmentarycznych reform systemu karania na przykładzie kary zastępczej za ograniczenie wolności*, [w:] *Polityka kryminalna: między teorią a praktyką. Księga jubileuszowa profesor Janiny Błachut*, red. M. Grzyb, K. Krajewski, Kraków 2022.
20. Stańdo-Kawecka B., *Populacja więzienna w Polsce w pierwszym roku pandemii COVID-19*, *Archiwum Kryminologii* 2021, nr 43.
21. Wzorek D., *Polityka karna w Polsce w latach 2008–2020. Ucieczka od normalności*, *Państwo i Prawo* 2024, nr 4.
22. Zawłocki R., *Reforma kary pozbawienia wolności z warunkowym zawieszeniem jej wykonania z perspektywy Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Karnego*, [w:] *Warunkowe zawieszenie wykonania kary w założeniach nowej polityki karnej*, red. A. Adamski, M. Berent, M. Leciak, Warszawa 2016.
23. Zoll A., *Regulacja warunkowego zawieszenia wykonania kary pozbawienia wolności w ustawie z 20 lutego 2015 r.*, [w:] *Problemy współczesnego prawa karnego i polityki kryminalnej. Księga jubileuszowa Profesor Zofii Sienkiewicz*, red. M. Bojarski, J. Brzezińska, K. Łuczarski, Wrocław 2015.
24. Zoll A., *Środki związane z poddaniem sprawcy próbie i zamiana kary*, [w:] *Nowelizacja prawa karnego 2015. Komentarz*, red. W. Wróbel, Kraków 2015.