

Warszawa, dnia 12 października 2021 r.

BAS-WAP-1957/21

Pan Poseł
Sławomir Jan Piechota
Przewodniczący Komisji
do Spraw Petycji

Opinia prawna
dotycząca petycji nr BKSP-144-IX-472/21 w sprawie zmiany art. 145 Kodeksu
wykroczeń

I. Treść i cel petycji

Petycja nr 144-IX-472/21 została wniesiona w interesie publicznym. Przedmiotem petycji jest: „zmiana brzmienia art. 145 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń¹ w taki sposób, aby sprawca wykroczenia polegającego na zaśmiecaniu miejsca publicznego obligatoryjnie otrzymywał karę prac społecznych, polegającą na samodzielnym uprzątnięciu zaśmieconego przez siebie miejsca publicznego wraz z nawiązką, tj. wraz z samodzielnym uprzątnięciem dodatkowego miejsca publicznego. Kary aktualnie wymienione w art. 145 ww. ustawy dalej zachowałyby moc obowiązującą, z tym że oprócz nich karą obligatoryjną byłyby obowiązkowe prace społeczne, o których mowa wyżej”.

Jak wskazano w uzasadnieniu petycji: „Jedną z wartości polskiego społeczeństwa jest prowadzenie polityki ekologicznej, która przejawia się m.in. poprzez szeroko pojętą dbałość o stan środowiska naturalnego. Zaś jedną z funkcji prawa jest tzw. funkcja ochronna, czyli mająca na celu wspieranie rozmaitych wartości istotnych ze społecznego punktu widzenia. W związku z powyższym, zasadne wydaje się możliwie najlepsze chronienie stanu środowiska naturalnego w kraju. Uważamy, że można to osiągnąć poprzez zaostrzenie kar za zaśmiecanie miejsc publicznych”. W ocenie Wnioskodawców: „zaostrzenie kar zgodnie z postulatem zawartym w naszej petycji skutecznie zniechęci potencjalnych sprawców wyżej wymienionych wykroczeń

¹ T.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 281 ze zm., dalej jako: „Kodeks wykroczeń” lub „k.w.”.

do zaśmiecania miejsc publicznych. Nawet jeśli część osób dalej będzie zaśmiecała miejsca publiczne, ale zostanie im udowodnione wykroczenie, wtedy skutki społeczne takiego zaśmiecania będą zupełnie inne, niż w przypadku kar, które w naszej ocenie nie powodują faktycznego naprawienia wyrządzonych przez sprawcę szkód. Ponadto realizacja naszego postulatu może oznaczać zwiększenie wśród potencjalnych sprawców wykroczenia poczucia odpowiedzialności za stan środowiska naturalnego, naukę szacunku do przyrody, a także lepszą resocjalizację”.

II. Czy petycja mieści się w zakresie zadań i kompetencji adresata petycji (art. 2 ust. 3 ustawy o petycjach)?

Petycja dotyczy zmiany ustawy przez Sejm. Zgodnie z art. 95 ust. 1 Konstytucji RP władzę ustawodawczą w Rzeczypospolitej Polskiej sprawują Sejm i Senat. Natomiast stosownie do art. 118 ust. 1 Konstytucji RP inicjatywa ustawodawcza przysługuje m.in. posłom. Artykuł 32 ust. 2 Regulaminu Sejmu, w związku z art. 112 Konstytucji RP, precyzuje, że poselskie projekty ustaw mogą być wnoszone przez komisje sejmowe lub grupę co najmniej 15 posłów podpisujących projekt. Uwzględniając powyższe należy uznać, iż petycja mieści się w zakresie zadań i kompetencji Sejmu.

III. Wymogi formalne (art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o petycjach)

Petycja spełnia wymogi formalne określone w art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 870).

IV. Kwestie, które ekspert uznaje za istotne w związku z petycją

Zgodnie z art. 145 k.w.: „Kto zanieczyszcza lub zaśmieca miejsca dostępne dla publiczności, a w szczególności drogę, ulicę, plac, ogród, trawnik lub zieleniec, podlega karze grzywny do 500 złotych albo karze nagany”.

Przedmiotem ochrony wykroczenia z art. 145 k.w. jest czystość miejsc dostępnych publicznie². Miejsca podlegające ochronie – tj. droga, ulica, plac, ogród, trawnik lub zieleniec zostały wymienione w treści art. 145 wyłącznie przykładowo. Wskazuje się, że do innych miejsc publicznych można zaliczyć m.in.: „chodnik (część drogi przeznaczona do ruchu pieszych), cmentarz (miejsce pochówku zmarłych), park

² P. Kozłowska-Kalisz, art. 145 [w:] *Kodeks wykroczeń. Komentarz, wyd. II*, M. Mozgawa (red.), Warszawa 2009, LEX/el.

(...) czy też tereny służące rekreacji i uprawianiu sportu, jak boisko i stadion”³. Zaśmiecanie miejsc publicznych stanowi wykroczenie powszechne, mogące zostać popełnione zarówno umyślnie i nieumyślnie. Czynność wykonawcza sprawcy polega na zaśmiecaniu lub zanieczyszczaniu miejsc dostępnych dla publiczności. Przyjmuje się, że „zanieczyszczanie oznacza brudzenie w inny sposób aniżeli przez wyrzucanie papierów, tj. zaśmiecanie (np. wyrzucanie niedopałków papierosów, puszek, plastikowych butelek i torebek, resztek jedzenia, pobrudzenie ławki parkowej smarem, polanie jej lepka ciecżą czy przyklejenie gumy do żucia, plucie na chodnik, mycie samochodu na ulicy, wylanie nieczystości na ulicę itp.)”⁴. Za popełnienie czynu zaśmiecania miejsc publicznych przewidziana została kara grzywny do 500 zł albo kara nagany. Karę nagany, zgodnie z art. 36 § 1 k.w. można orzec wtedy, gdy ze względu na charakter i okoliczności czynu lub właściwości i warunki osobiste sprawcy należy przypuszczać, że zastosowanie tej kary jest wystarczające do wdrożenia go do poszanowania prawa i zasad współżycia społecznego. Co więcej, kara nagany nie może zostać orzeczona za wykroczenie o charakterze chuligańskim (art. 36 § 2 k.w.).

Przedmiotem opiniowanej petycji jest dokonanie zmiany art. 145 Kodeksu wykroczeń, w taki sposób „aby sprawca wykroczenia polegającego na zaśmiecaniu miejsca publicznego obligatoryjnie otrzymywał karę prac społecznych, polegającą na samodzielnym uprzątnięciu zaśmieconego przez siebie miejsca publicznego wraz z nawiązką, tj. wraz z samodzielnym uprzątnięciem dodatkowego miejsca publicznego”. W ocenie Wnioskodawców: „zaostrenie kar zgodnie z postulatem zawartym w naszej petycji skutecznie zniechęci potencjalnych sprawców wyżej wymienionych wykroczeń do zaśmiecania miejsc publicznych. Nawet jeśli część osób dalej będzie zaśmiecała miejsca publiczne, ale zostanie im udowodnione wykroczenie, wtedy skutki społeczne takiego zaśmiecania będą zupełnie inne, niż w przypadku kar, które w naszej ocenie nie powodują faktycznego naprawienia wyrządzonych przez sprawcę szkód. Ponadto realizacja naszego postulatu może oznaczać zwiększenie wśród potencjalnych sprawców wykroczenia poczucia odpowiedzialności za stan środowiska naturalnego, naukę szacunku do przyrody, a także lepszą resocjalizację”.

³ J. Piórkowska-Flieger, art. 145 [w:] *Kodeks wykroczeń. Komentarz aktualizowany*, T. Bojarski (red.), LEX/el. 2021.

⁴ M. Zbrojewska, art. 145 [w:] *Kodeks wykroczeń. Komentarz, wyd. II*, T. Grzegorzczak (red.), Warszawa 2013, LEX/el.

Na wstępie należy zaznaczyć, że proces kryminalizacji powinien być procesem racjonalnym⁵, co jest zbieżne z założeniem racjonalności procesu stanowienia prawa. „Racjonalność postępowania w sferze mającej społeczne znaczenie” A. Zoll określa jako „zmierzenie do określonego celu społecznie korzystnego za pomocą środków, które są, z punktu widzenia wiedzy i doświadczenia w danej dziedzinie życia społecznego, adekwatne do osiągnięcia zamierzonego celu”⁶. Na gruncie prawa karnego celem tym jest przede wszystkim wyrażenie dezaprobaty dla określonych typów zachowań, a także zapewnienie możliwości ich ścigania za pomocą instrumentów prawa karnego oraz poinformowanie o tym adresatów norm⁷.

F. Ciepły wyraża zapatrywanie, że prawo karne (zaraz obok prawa rodzinnego) – spośród wszystkich dziedzin w systemie prawa jest najbardziej powiązane z problematyką etyczną oraz antropologiczną⁸. Ponadto uznaje się, że ustawodawca poprzez kształtowanie przepisów prawa karnego daje bezpośredni wyraz określonym przez siebie ocenom moralnym⁹. Ustawodawca dokonując zatem modyfikacji w zakresie typizacji zachowań kryminalizowanych, czy stopnia surowości kar założonych w ustawie wyznacza jednocześnie kierunki polityki karnej, która w praktyce realizowana jest przez wymiar sprawiedliwości. Polityka karna państwa wiąże się z tworzeniem i odpowiednim stosowaniem środków prawnych o charakterze karnym, ukierunkowanych na zwalczanie zjawisk społecznie szkodliwych noszących znamiona przestępstw¹⁰.

Wskazać zatem należy, że prowadzona polityka karna państwa może uzasadniać wprowadzanie różnorodnych modyfikacji, w tym także w zakresie typizacji określonych czynów zabronionych, ich rodzaju oraz stopnia surowości kar. Co więcej, w szczególnych sytuacjach, ustawodawca może decydować także o penalizowaniu

⁵ R. Zawłocki, *Pojęcie i funkcje społecznej szkodliwości czynu w prawie karnym*, Warszawa 2007, s. 107.

⁶ A. Zoll, *Potrzeba racjonalności w reformowaniu prawa karnego* [w:] T. Bojarski, A. Michalska - Warias, I. Nowikowski, K. Nazar - Gutowska, J. Piórkowska - Flieger, D. Firkowski (red.), *Teoretyczne i praktyczne problemy współczesnego prawa karnego*, Lublin 2011, s. 29.

⁷ Ibidem, s. 30.

⁸ F. Ciepły, *Sprawiedliwościowa racjonalizacja wymiaru kary kryminalnej wobec współczesnych tendencji polityki karnej w Polsce*, Lublin 2017, s. 107.

⁹ A. Grześkowiak, *Prawo karne wartości. Wybrane problemy* [w:] P. Kardas, T. Sroka, W. Wróbel (red.), *Państwo prawa i prawo karne. Księga Jubileuszowa Profesora Andrzeja Zolla*, t. II, Warszawa 2012, s. 294.

¹⁰ S. Pikulski, *Polityka karna w Polsce z perspektywy międzynarodowej* [w:] E.W. Pływaczewski (red.), *Współczesne zagrożenia przestępczością i innymi zjawiskami patologicznymi a prawo karne i kryminologia*, Białostockie Studia Prawnicze 2009, z. 6, s. 14.

określonych zachowań i depenalizowaniu czynów, które do tej pory uznawane były za społecznie szkodliwe.

Kształtowanie polityki karnej państwa powinno każdorazowo wynikać z przeprowadzonej analizy bieżącego, jak i przewidywanego stopnia społecznej szkodliwości czynów, w związku z którymi ustawodawca chce wprowadzić mechanizmy oddziaływania karnego. Uzasadnieniem dla podejmowania przez ustawodawcę wszelkich decyzji kryminalizacyjnych będzie stwierdzenie występowania zagrożenia dla określonych praw i wolności, pozostających pod ochroną prawa. Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 18 lutego 2004 r. „funkcja prawodawcy przy regulowaniu wolności jednostki (»praw wolnościowych«) nie polega bowiem - co należy z naciskiem podkreślić - na ustanowieniu normy zezwalającej na określone zachowania. Zasadza się na wprowadzeniu zakazu podejmowania działań, które utrudniałyby podmiotowi danego prawa kształtowanie swojego zachowania w określonej sferze zgodnie z dokonanym przez siebie wyborem”¹¹. Stwierdzenie określonego zagrożenia powinno wynikać jednakże z odpowiednich źródeł, takich jak m.in. badań naukowych, czy badań aktowych, jako podstaw leżących w uzasadnieniu decyzji kryminalizacyjnych.

W tym miejscu należy odnieść się do petycji Wnioskodawcy, który na poparcie przedstawionych postulatów wskazał własne przekonanie co do zasadności przedstawionej propozycji. Niemniej jednak należy uznać, że zaostrzenie karalności wykroczeń z art. 145 k.w. – do czego de facto sprowadza się propozycja wprowadzenia obligatoryjnej kary ograniczenia wolności (tj. wskazanej w petycji kary „pracy społecznej”) może stanowić wątpliwą metodę redukcji przestępczości. Lepszy skutek „odstraszający” potencjalnych przestępców może mieć natomiast kara, która jest nieuchronna. Wskazuje się, że: „Surowość kary nie ogranicza wcale ilości popełnianych przestępstw, zmniejsza ją natomiast poczucie nieuchronności kary, a więc skuteczność wykrycia sprawcy i jej wykonania. Można to zilustrować przykładem z życia codziennego. Wiele osób nie kupuje biletów komunikacji miejskiej. Zdają sobie oni sprawę, że ryzyko kontroli, a więc przyłapania ich na gorącym uczynku i ukarania, jest niewielkie, a ściągальność mandatów wynosi jedynie 60-70%. Nieuchronność kary jest więc w tym przypadku niska. Zupełnie inaczej jest

¹¹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 lutego 2004 r., P 21/02, OTK-A 2004/2/9.

w pociągach, gdzie istnieje niemal stuprocentowa pewność kontroli biletów. Dlatego mało kto ryzykuje jazdę koleją na gapę¹².

Należy również wskazać, że Wnioskodawca wnosi o to, aby „sprawca wykroczenia polegającego na zaśmiecaniu miejsca publicznego obligatoryjnie otrzymywał karę prac społecznych, polegającą na samodzielnym uprzątnięciu zaśmieconego przez siebie miejsca publicznego wraz z nawiązką, tj. wraz z samodzielnym uprzątnięciem dodatkowego miejsca publicznego”. Kodeks wykroczeń przewiduje natomiast karę ograniczenia wolności trwającą 1 miesiąc, która polega na obowiązku wykonywania nieodpłatnej kontrolowanej pracy na cele społeczne, obowiązku udzielania wyjaśnień dotyczących przebiegu odbywania kary oraz uniemożliwieniu zmiany miejsca stałego pobytu bez zgody sądu (art. 20 k.w.). Wymierzając karę ograniczenia wolności, organ orzekający może zobowiązać ukaranego ponadto do naprawienia w całości albo w części szkody wyrządzonej wykroczeniem lub przeproszenia pokrzywdzonego (art. 22 k.w.). Co więcej, ewentualne wprowadzenie obligatoryjnej kary „prac społecznych” obok pozostałych kar przewidzianych w art. 145 k.w. mogłoby w sposób znaczący spowodować ograniczenie swobody sędziowskiej. Należy bowiem podkreślić, że polskie prawo karne oparte jest na systemie sankcji względnie oznaczonych – który „oddaje” sędziom kompetencje oznaczania kary, stosownie do indywidualnych okoliczności każdego przypadku. Ustawodawca pozostawiając zatem zakres swobody sędziowskiej co do rodzaju i wymiaru kary stanowi tym samym rękojmię sprawiedliwego rozpoznania sprawy wobec każdej osoby.

V. Wnioski końcowe

Przedmiotem opiniowanej petycji jest dokonanie zmiany art. 145 Kodeksu wykroczeń, w taki sposób „aby sprawca wykroczenia polegającego na zaśmiecaniu miejsca publicznego obligatoryjnie otrzymywał karę prac społecznych, polegającą na samodzielnym uprzątnięciu zaśmieconego przez siebie miejsca publicznego wraz z nawiązką, tj. wraz z samodzielnym uprzątnięciem dodatkowego miejsca publicznego”. Należy jednakże uznać, że zaostrenie karalności wykroczeń z art. 145

¹² Czy zaostrenie kar rozwiąże problem bezpieczeństwa w domach i na ulicach? – odpowiedź na pytanie dr. Pawła Czarneckiego z Katedry Postępowania Karnego Wydziału Prawa i Administracji UJ https://nauka.uj.edu.pl/aktualnosci//journal_content/56_INSTANCE_Sz8leL0jYQen/74541952/108364952 [data dostępu: 27 września 2021 r.].

k.w. stanowi wątpliwą metodę redukcji popełnianych wykroczeń. Lepszy skutek „odstraszający” potencjalnych sprawców może mieć natomiast kara, która jest nieuchronna.

Należy także zaznaczyć, że zmiany proponowane w petycji odnoszą się do przepisów Kodeksu wykroczeń. Ustawy o randze kodeksowej mają natomiast podstawowe znaczenie dla określonej gałęzi prawa, a merytoryczne zmiany w tego typu ustawach powinny odzwierciedlać aktualne koncepcje i kierunki regulacji kodeksowej, które w szczególności określane są przez Radę Ministrów. Wobec tego, w przypadku uznania zasadności propozycji Wnioskodawcy, celowe byłoby wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości z postulatem rozważenia nowelizacji art. 145 k.w. w kształcie zaproponowanym przez Autora petycji.

Autor:

Natalia Podraza

ekspert ds. legislacji

w Biurze Analiz Sejmowych

Akceptował:

Wicedyrektor Biura Analiz Sejmowych

Jacek Krawczyk

Deskryptory bazy REX: petycja, prawo karne, wykroczenia.

Weryfikacja: Adam Karczmarek