



Do druku nr 1169

Warszawa, dnia 28 października 2008 r.

RZECZPOSPOLITA POLSKA
MINISTER SPRAWIEDLIWOŚCI
PROKURATOR GENERALNY

DL-P-V-023-179/08

SEKRETARIAT Z-OY SZEFA KS

L.dz. LC2-020-00064

Data wpływu 29. 10. 2008

Pan

Lech Czapla

Zastępca Szefa

Kancelarii Sejmu

Szanowny Panie Ministrze,

W odpowiedzi na pismo z dnia 3 września 2008 r. (znak: PS-238/08), dotyczące poselskiego projektu ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, uprzejmie przedstawiam następującą opinię.

1. Wydaje się, iż projektowana ustawa kompleksowo reguluje kwestie związane z utrzymaniem czystości i porządku w gminach. Niemniej jednak znaczna część projektowanych przepisów jest powtórzeniem regulacji zawartych w ustawie z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2005 r. Nr 236, poz. 2008, z późn. zm.). W związku z tym należy rozważyć, czy zasadne jest uchwalanie nowej ustawy, czy też wystarczające byłoby ewentualne dokonanie nowelizacji obecnie obowiązującej ustawy.
2. Wątpliwości budzi treść i redakcja przepisów karnych zawartych w Rozdziale 6 projektu ustawy. Projektodawca nie formułuje bowiem wprost przepisów karnych, ale penalizuje zachowania obywateli poprzez odesłanie do innych przepisów projektu ustawy (tj. art. 12 ust. 1-6, art. 13 i art. 14 ust. 1). W tym miejscu pokreślić trzeba, iż zgodnie z § 75 ust. 1 „Zasad techniki prawodawczej”, w przepisie karnym znamiona czynu zabronionego określa się w sposób wyczerpujący, bez odsyłania do nakazów albo zakazów zawartych w pozostałych przepisach tej samej ustawy lub w przepisach innych ustaw, w tym ustaw określanych jako „kodeks”, albo w postanowieniach umów międzynarodowych ratyfikowanych za zgodą wyrażoną w ustawie. Odesłanie takie – w myśl ust. 2 ww. przepisu - stosuje się tylko w przypadku, gdy bezprawność czynu polega na naruszeniu nakazów albo zakazów wyraźnie sformułowanych w innych

przepisach tej samej ustawy albo postanowieniach umów międzynarodowych ratyfikowanych za zgodą wyrażoną w ustawie. W takim przypadku w przepisie karnym można odesłać do określonego przepisu tej samej ustawy albo do postanowienia oznaczonej umowy międzynarodowej, używając zwrotu: „Kto wbrew przepisom art. ... (postanowieniom art. ... umowy)”.

Obowiązki zawarte w projektowanych przepisach materialnych (np. art. 12 ust. 1-6 projektu) nie są zaś sformułowane w sposób precyzyjny i kategoriyczny. Z przepisów tych nie wynika wyraźnie, czy określają one obowiązki właścicieli nieruchomości, czy też sposób zapewnienia porządku na posesji. Wobec tego odesłania zawarte w projektowanych przepisach karnych nie spełniają wymagań określonych w „Zasadach techniki prawodawczej”.

3. Wydaje się, że kryminalizowanie zachowania określonego w projektowanym art. 12 ust. 1 pkt 6 w związku z art. 21 ust. 2 projektu ustawy jest zbędne. Należy bowiem wskazać, iż przepis ten pokrywa się z obecnie obowiązującą regulacją zawartą w art. 54 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2007 r. Nr 109, poz. 756). Stosownie zaś do § 28 „Zasad techniki prawodawczej” przepisy karne zamieszcza się tylko w przypadku, gdy naruszenie przepisów ustawy nie kwalifikuje się jako naruszenie przepisów Kodeksu karnego, Kodeksu karnego skarbowego lub Kodeksu wykroczeń, a czyn wymagający zagrożenia karą jest związany tylko z treścią tej ustawy.

4. Zastrzeżenia merytoryczne i formalno – prawne budzi projektowany art. 12 ust. 3 i 4 w kontekście proponowanego przepisu karnego zawartego w art. 21 ust. 2. Trzeba podkreślić, iż odpowiedzialności za wykroczenie – w myśl art. 1 § 1 Kodeksu wykroczeń - podlega tylko ten, kto popełnia czyn społecznie szkodliwy, zabroniony przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia pod groźbą kary aresztu, ograniczenia wolności, grzywny do 5.000 złotych lub nagany. Odpowiedzialność za wykroczenie można zatem przypisać osobie fizycznej, a nie organowi (w tym przypadku zakładom transportowym użytkującym tereny służące komunikacji publicznej i zarządowi drogi).

5. W projektowanym art. 21 ust. 1 proponuje się penalizację zachowania polegającego na prowadzeniu działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości lub opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych bez wymaganego zezwolenia albo wbrew jego warunkom. Wydaje się, iż projektowana norma pokrywa się z normą prawną zawartą w art. 70 pkt 6 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach (Dz. U. z 2007 r. Nr 39, poz. 251), która penalizuje zachowanie polegające na zbieraniu i transporcie odpadów przez osoby działające bez stosownego zezwolenia. W związku z tym rozważenia wymaga

zmodyfikowanie projektowanej normy, w taki sposób aby jej dyspozycja nie pokrywała się z dyspozycją zawartą w art. 70 pkt 6 ustawy o odpadach.

6. Niezależnie od powyższego wątpliwości budzą również sankcje karne określone w art. 21 ust. 2 i 3 projektu ustawy. W przepisach tych sankcja karna przewiduje karę grzywny do 5000 zł. Wydaje się, że zbędne jest określenie kwotowej górnej granicy grzywny, w przypadku, gdy art. 24 § 1 Kodeksu wykroczeń określa rozpiętość grzywny, przyjmując, iż dolną jej granicę stanowi kwota 20 zł, zaś górną 5000 zł. Jeżeli bowiem w przepisie szczególnym podano, iż czyn zagrożony jest grzywną bez równoczesnego określenia kwoty, oznacza to, że organ orzekający może wymierzyć tę grzywnę w granicach ustawowego zagrożenia (zob. Kotowski Wojciech, komentarz, LEX 2003).

Należy zaznaczyć, że w Ministerstwie Sprawiedliwości rozpoczęto prace nad nowelizacją Kodeksu wykroczeń w zakresie rodzajowej wysokości kary grzywny za wykroczenia. Wstępnie proponuje się podwyższenie górnej granicy rodzajowej kary grzywny za wykroczenia do kwoty 10.000 zł. W tej sytuacji sankcje w projektowanym art. 21 ust. 2 i 3 powinny być określone poprzez wyrazy „podlega karze grzywny”. Rozwiązanie takie zapewni bowiem spójność projektowanej regulacji z Kodeksem wykroczeń.

Nadto wydaje się, że nie można zobowiązywać (art. 13 w związku z art. 21 ust. 3 projektu) właściciela nieruchomości do dokumentowania korzystania z usług wykonywanych przez przedsiębiorcę i jeszcze dodatkowo obowiązek ten obwarowywać sankcją karną, w przypadku, gdy gminy będą obowiązane na podstawie art. 4 ust. 5 projektu do prowadzenia ewidencji w tym zakresie.

7. Projekt ustawy wymaga doprecyzowania pod względem redakcyjno-legislacyjnym. Przykładowo, w art. 9 ust. 8 projektu, w przytoczonym numerze i pozycji Dziennika Ustaw, pod którym opublikowano tekst jednolity ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa, brakuje odnośnika informującego o zmianach tekstu jednolitego tej ustawy. Z kolei, w art. 14 ust. 2 pkt 2 projektu zamieszczono nieprawidłową metrykę promulgacyjną ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 o odpadach, tj. (Dz. U. Nr 62, poz. 628, z późn. zm.) zamiast (Dz. U. z 2007 r. Nr 39, poz. 251 i Nr 88, poz. 857).

8. Ponadto Ocena Skutków Regulacji (OSR) nie określa podmiotów, na które oddziałuje projektowana ustawa, a także nie wskazuje wpływu projektu aktu prawnego na: rynek pracy, konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym na funkcjonowanie przedsiębiorstw, sytuację i rozwój regionalny.

I wypracowaniu szacunku

Włodzisław Cwiągalski

Włodzisław Cwiągalski