

UZASADNIENIE

Cel i zakres projektu

Przedstawiony projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wykroczeń oraz ustawy – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia ma na celu zminimalizowanie zagrożeń pożarowych. Aby wzmocnić funkcję prewencyjną i sprawiedliwościową prawa karnego *sensu largo* proponuje się wprowadzenie zmian, które pozwolą na skuteczniejszą walkę z niebezpiecznymi zachowaniami, polegającymi na:

- dokonywaniu czynności mogących spowodować pożar, jego rozprzestrzenianie się, utrudnienie prowadzenia działania ratowniczego lub ewakuacji,
- niezapewnieniu warunków ochrony przeciwpożarowej obiektu lub terenu,
- rozniecaniu ognia (albo paleniu tytoniu) poza miejscami wyznaczonymi do tego celu,
- wypalaniu trawy, słomy lub pozostałości roślinnych na polach niezgodnie z przepisami,
- nieostrożnym obchodzeniu się z ogniem.

Postępujące zmiany klimatu, w szczególności wzrost temperatury, brak śniegu i zmiana schematu opadowego generują m.in. zwiększone ryzyko pożarowe. To wyższe ryzyko pożarowe bezpośrednio wpływa zaś na bezpieczeństwo ludzi i zwierząt oraz ochronę mienia i przyrody. Pożary, tak jak inne niekontrolowane, ekstremalne zdarzenia związane z działaniem sił natury, stanowią zagrożenie dla życia i zdrowia ludzi, ich mienia, a także świata roślinnego i zwierzęcego.

Przywołując pożary z ostatnich lat, których skutki zagrażały życiu lub zdrowiu dużej liczby osób, mieniu w wielkich rozmiarach albo środowisku na znacznych obszarach, należy przypomnieć największy pożar w historii Biebrzańskiego Parku Narodowego, który miał miejsce zaledwie 5 lat temu, tj. w roku 2020. Akcja gaśnicza tego pożaru trwała tydzień (19-26 kwietnia), a w jego wyniku spłonęło prawie 5,3 tys. ha, czyli niemal 10% powierzchni parku. Co przy tym istotne biegły opisał przyczynę pożaru jako „noszącą cechy umyślnego zaprószenia ognia w kilku miejscach”. Śledztwo w tej sprawie zostało jednak umorzone z powodu niewykrycia sprawców.

Ostatni pożar w Biebrzańskim Parku Narodowym (20-25 kwietnia 2025 r.) był największym pożarem parku w tym roku. W rejonie pożaru potencjalnie zagrożone było leśne siedlisko priorytetowe Natura 2000 – bory i lasy bagienne. Według wstępnych szacunków Państwowej Straży Pożarnej pożar objął aż 450 ha powierzchni parku. Stwierdzono straty przyrodnicze – spalone zostały turzycowiska i trzcinowiska oraz niewielkie fragmenty lasu bagiennego w rejonie obszaru ochrony ścisłej Czerwone Bagno. Pożar spowodował nie tylko straty w świecie roślinnym i zwierzęcym, ale wygenerował również znaczne koszty społeczne i finansowe, związane z akcją gaszenia pożaru. Łącznie w tę akcję zaangażowanych było bowiem około 500 osób. Jak informowała Komenda Główna Państwowej Straży Pożarnej 22 kwietnia 2025 r. w działaniach brało udział około 300 strażaków, 100 żołnierzy z 1 Podlaskiej Brygady Obrony Terytorialnej oraz 60 pracowników Biebrzańskiego Parku Narodowego. Akcję dodatkowo wspierało pięć śmigłowców Lasów Państwowych, które wykonały ponad 250 lotów, zrzucając 125 tysięcy litrów wody, oraz policyjny śmigłowiec Black Hawk. Do dyspozycji pozostawało również 80 funkcjonariuszy Policji oraz 60 leśników. (<https://www.gov.pl/web/klimat/pozar-w-biebrzanskim-parku-narodowym-slugby-parku-szacuja-straty-w-ekosystemie>). Warto wskazać, że był to już siódmy pożar na obszarze Biebrzańskiego Parku Narodowego w 2025 r.

W kontekście wciąż rosnącego ryzyka pożarowego, będącego skutkiem zarówno zjawisk naturalnych, jak i działalności człowieka, często noszącej znamiona czynów zabronionych (podpalenia miejsc gromadzenia odpadów, niezgodne z przepisami wypalanie traw, nieostrożne obchodzenie się z ogniem na terenie otwartym) obowiązkiem państwa jest minimalizowanie tego ryzyka. Działania prewencyjne, w tym także działania w zakresie prowadzonej polityki karnej, mogą bowiem przyczynić się do poprawy bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony ich życia, zdrowia i mienia, a także do ochrony środowiska naturalnego, w tym terenów szczególnie chronionych ze względu na wartości przyrodnicze albo walory krajobrazowe (m.in. parki narodowe, parki krajobrazowe, rezerваты przyrody, pomniki przyrody, zespoły przyrodniczo-krajobrazowe i użytki ekologiczne).

Oczywistym jest, że wskazane zmiany klimatyczne, w przypadku umyślnych podpałów lub wypalania traw, w znaczący sposób zwiększają ryzyko wystąpienia poważnych pożarów, które mogą skutkować znacznymi szkodami dla ludzi, ich mienia i natury, a w konsekwencji generować znaczne koszty społeczne, finansowe i gospodarcze nie tylko dla obywateli, ale i dla państwa. W rezultacie koniecznym jest dostosowanie części przepisów prawa penalnego

do zmieniającej się rzeczywistości celem zminimalizowania potencjalnie katastrofalnych skutków pożarów.

Analiza obecnego stanu prawnego w przedmiotowej materii wskazuje przy tym, że zmiany są wymagane w obszarze prawa wykroczeń. W zakresie przestępstw szereg przepisów zawartych w Kodeksie karnym obejmuje już bowiem swoim normowaniem czyny polegające albo na bezpośrednim wywołaniu pożaru, albo na wywołaniu zagrożenia pożarowego. Zgodnie bowiem z art. 163 § 1 pkt 1 k.k., kto sprowadza zdarzenie, które zagraża życiu lub zdrowiu wielu osób albo mieniu w wielkich rozmiarach, mające postać pożaru, podlega karze pozbawienia wolności od roku do lat 10. Dla przypisania odpowiedzialności z tego przepisu konieczne jest powstanie zagrożenia dla życia lub zdrowia wielu osób, co najczęściej rozumie się jako 10 osób (ale sam uszczerbek na zdrowiu albo śmierć nie musi wystąpić) albo mienia w wielkich rozmiarach, tj. takiego, którego wartość przekracza 1 000 000 złotych (ponownie – wystarczy samo zagrożenie, rzeczywista szkoda w mieniu nie musi wystąpić). Jak przy tym wskazuje orzecznictwo, „mienie w wielkich rozmiarach” nie musi jednak ograniczać się tylko do wartości majątkowej. Pożar znacznego obszaru terenu (lasy, łąki, torfowiska etc.) wypełnia znamiona pożaru mienia w wielkich rozmiarach (w tym zakresie zob. wyrok Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu z 27 sierpnia 2015 r., II AKa 191/15). Sąd podkreślił, że „objęcie pożarem rozległego obszaru zarośli, mających znaczenie biologiczne, ale nie przedstawiających liczącej się wartości materialnej, wymierzalnej w pieniądzu, lub użytkowej, będzie stanowić zagrożenie mieniu w wielkich rozmiarach, określone w art. 163 § 1 pkt 1 k.k.”. Podobnie, Sąd Najwyższy wskazał, że „wartość zagrożonego mienia może stanowić tylko kryterium pomocnicze”, a zatem nie podstawowe (wyrok 7 sędziów Sądu Najwyższego z 7 grudnia 1976 r., VI KRN 369/76). Stanowisko to podzielane jest w doktrynie (np. M. Budyn-Kulik, Kodeks karny. Komentarz aktualizowany, LEX/el. 2025, J. Majewski (red.), Kodeks karny. Komentarz, WKP 2024). Przestępstwo określone w art. 163 k.k. można przy tym popełnić także nieumyślnie (art. 163 § 2 k.k.). Również przygotowanie do tego przestępstwa jest karalne (art. 168 k.k.).

Kodeks karny penalizuje też samo sprowadzenie bezpośredniego niebezpieczeństwa pożaru, o jakim mowa w art. 163 § 1 k.k. Jest to przestępstwo z art. 164 § 1 k.k., zagrożone karą pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8 (art. 164 § 1 k.k.). Nieumyślne sprowadzenia takiego niebezpieczeństwa podlega karze pozbawienia wolności do lat 3 (art. 164 § 2 k.k.).

Kodeks karny kryminalizuje nadto zachowania skutkujące zniszczeniami w przyrodzie. Mianowicie zgodnie z art. 181 § 1 k.k. kto powoduje zniszczenie w świecie roślinnym lub zwierzęcym w znacznych rozmiarach, podlega karze pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8. Zgodnie z § 2 tego artykułu kto, wbrew przepisom obowiązującym na terenie objętym ochroną, niszczy lub uszkadza rośliny, zwierzęta, grzyby lub ich siedliska, lub siedliska przyrodnicze, powodując istotną szkodę, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5. Działanie nieumyślne w zakresie czynu określonego w § 1 jest zagrożone grzywną, karą ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2 (§ 4), a działanie nieumyślne w zakresie § 2 jest zagrożone grzywną albo karą ograniczenia wolności (§ 5).

Kodeks karny penalizuje wreszcie niszczenie lub uszkadzanie chronionych terenów lub obiektów. Zgodnie bowiem z art. 187 § 1 k.k. kto niszczy, poważnie uszkadza lub istotnie zmniejsza wartość przyrodniczą prawnie chronionego terenu lub obiektu, powodując istotną szkodę, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2. Jeżeli sprawca działa nieumyślnie, podlega grzywnie albo karze ograniczenia wolności (§ 2). Podsumowując przyjąć należy, że Kodeks karny przewiduje daleko idącą odpowiedzialność za podpalenia. Przestępstwem jest bowiem także działanie nieostrożne, które powoduje niebezpieczeństwo powstania pożaru, nawet jeśli do jego powstania faktycznie nie dochodzi. W tym miejscu dodać należy, że w przypadku wywołania pożaru w niewielkich rozmiarach, tj. takiego, którego nie można zakwalifikować z art. 163 § 1 k.k., sprawca i tak może odpowiadać za przestępstwo zniszczenia lub uszkodzenia cudzej rzeczy (art. 288 § 1 k.k.), czy zniszczenia w świecie roślinnym lub zwierzęcym w znacznych rozmiarach, które można popełnić także nieumyślnie (wskazany art. 181 § 1 i 4 k.k.). Podobnie jak w przypadku „wielkich rozmiarów”, o których mowa powyżej, te „znaczące rozmiary” również należy oceniać nie tylko przez pryzmat szkody majątkowej.

W rezultacie nie jest konieczne wprowadzanie nowych typów przestępstw ani zmian w zakresie przestępstw już obowiązujących.

W kontekście prawnej oceny działań człowieka wywołujących pożar wskazać też należy, że podpalenie całkowicie przypadkowe, tj. takie, któremu sprawca nie mógł zapobiec nawet przy zachowaniu pełnej ostrożności, nie będzie stanowiło przestępstwa ze względu na niemożność przypisania winy. Powodować ono jednak będzie w określonych okolicznościach odpowiedzialność odszkodowawczą na zasadach ogólnych z art. 415 i nast. Kodeksu cywilnego.

Odmienne jednak wygląda sytuacja w prawie wykroczeń w zakresie deliktów sankcjonujących zachowania mogące wywołać pożar. Siatka i wysokość kar za wykroczenia określone w art. 82 k.w., obejmujące szereg zachowań mogących wywołać pożar, a w szczególności granice kary grzywny, nie były zmieniane od 27 lat, co było konsekwencją „denominacji” polskiego pieniądza w 1995 r. Również górna granica kwoty mandatu za te wykroczenia nie uległa żadnej zmianie od wejścia Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia w życie (17 października 2001 r.), pozostając na tej samej wysokości (500 zł) od 24 lat.

Mając na uwadze powyższe projektodawca uznał, że zdiagnozowany problem społeczny, bezpośrednio związany z bezpieczeństwem ludzi, ochroną ich mienia oraz ochroną przyrody, generujący znaczne koszty społeczne i finansowe (które mogłyby być przecież przeznaczone przez państwo na inne cele) wymaga interwencji ustawodawczej.

Osiągnięcie celu ustawy nie jest możliwe za pomocą innych środków.

Zmiany w ustawie z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2025 r. poz. 734), zwanej dalej „k.w.”

art. 24 § 1a k.w.

Projektowana zmiana art. 24 § 1a k.w. ma na celu zaostrzenie górnej granicy kary grzywny za wykroczenia z art. 82 § 1–3, 4 i 5 k.w. z obecnych 5 000 złotych do 30 000 złotych, w sposób tożsamy do już obowiązującego stanu prawnego w stosunku do wykroczeń przeciwko bezpieczeństwu i porządkowi w komunikacji.

art. 82 § 1, § 2, § 3, § 4 i § 5 k.w.

Projektowane zmiany art. 82 § 1–3, 4 i 5 k.w. mają na celu zaostrzenie sankcji karnych przewidzianych za te wykroczenia.

Przepisy art. 82 § 1–3, 4 i 5 k.w. penalizują zachowania polegające na: dokonywaniu czynności mogących spowodować pożar, jego rozprzestrzenianie się, utrudnienie prowadzenia działania ratowniczego lub ewakuacji (art. 82 § 1 k.w.); niezapewnieniu warunków ochrony przeciwpożarowej obiektu lub terenu (art. 82 § 2 k.w.); rozniecaniu ognia (albo paleniu tytoniu) poza miejscami wyznaczonymi do tego celu (art. 82 § 3 k.w.); wypalaniu trawy, słomy lub pozostałości roślinnych na polach niezgodnie z przepisami (art. 82 § 4 k.w.); nieostrożnym obchodzeniu się z ogniem (art. 82 § 5 k.w.).

Obecnie wykroczenia z art. 82 § 1, 2, 4 i 5 k.w. są zagrożone karą aresztu, grzywny albo karą nagany. Proponuje się zmianę art. 82 § 1, 2, 4 i 5 k.w. przez wyeliminowanie z katalogu kar kary nagany i dodanie kary ograniczenia wolności.

Natomiast wykroczenie z art. 82 § 3 k.w. obecnie jest zagrożone karą aresztu, ograniczenia wolności, grzywny albo karą nagany. Proponuje się zmianę art. 82 § 3 k.w. przez wyeliminowanie z katalogu kar kary nagany.

Zmiany w ustawie z dnia 24 sierpnia 2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz. U. z 2025 r. poz. 860), zwanej dalej „k.p.s.w.”

art. 96 § 1ad k.p.s.w

Projektowana zmiana art. 96 § 1ad k.p.s.w. ma na celu podniesienie w postępowaniu mandatowym za wykroczenia z art. 82 § 1–3, 4 i 5 k.w. kwoty grzywny do wysokości 5 000 złotych (obecnie do 500 złotych), albo 6 000 złotych (obecnie do 1000 złotych), jeśli sprawca jednym czynem popełnia więcej niż jedno wykroczenie, w sposób tożsamy do już obowiązującego stanu prawnego w stosunku do wykroczeń przeciwko bezpieczeństwu i porządkowi w komunikacji.

Powyższe zmiany polegające na eliminacji z siatki kar za wskazane wykroczenia kary nagany, uzupełnienie tej siatki o karę ograniczenia wolności oraz podniesienie górnej granicy kary grzywny z 5 000 złotych do 30 000 złotych nie tylko nie ograniczą sędziowskiego uznania w ramach sądowego wymiaru kary, ale poszerzą go o nową rodzajowo karę oraz o powiększony zakres możliwej do orzeczenia kary grzywny.

W zakresie uchylanej kary nagany należy również wskazać, że sąd w dalszym ciągu, w każdej sprawie, w wypadkach zasługujących na szczególne uwzględnienie, będzie mógł, biorąc pod uwagę charakter i okoliczności czynu lub właściwości i warunki osobiste sprawcy, skorzystać z instytucji przewidzianej w art. 39 k.w., tj. zastosować wobec sprawcy nadzwyczajne złagodzenie kary albo odstąpić od wymierzenia kary lub środka karnego. Nadzwyczajne złagodzenie polega przy tym na wymierzeniu kary poniżej dolnej granicy ustawowego zagrożenia albo kary łagodniejszego rodzaju (w tym kary nagany).

Przepis końcowy

Projekt przewiduje, że ustawa wejdzie w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia, co powinno z jednej strony zapewnić możliwość zapoznania się z nowym stanem prawnym wszystkim adresatom, a jednocześnie nie odsuwać nadto w czasie wejścia w życie zmian, które projekt przewiduje.

Skutki finansowe projektu

Projektowana ustawa wpłynie na budżet państwa przez zwiększenie zakładanych wpływów do budżetu państwa z tytułu przedmiotowych kar. Z kolei ograniczenie na skalę ogólnokrajową zachowań mogących spowodować pożar spowoduje, że zmniejszy się liczba pożarów wywołanych zachowaniem człowieka, w tym wypalaniem traw i nieostrożnym obchodzeniem się z ogniem. Tym samym proponowane zmiany przyniosą pozytywne skutki społeczne, ekonomiczne i gospodarcze.

Projektowana regulacja nie jest sprzeczna z zakresem prawa Unii Europejskiej.

Projekt nie wymaga przedstawienia właściwym organom i instytucjom Unii Europejskiej, w tym Europejskiemu Bankowi Centralnemu, w celu uzyskania opinii, dokonania powiadomienia, konsultacji albo uzgodnienia.

Projekt nie zawiera przepisów technicznych, zatem nie podlega procedurze notyfikacji zgodnie z trybem przewidzianym w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. poz. 2039, z późn. zm.).

Zawarte w projekcie regulacje nie będą miały wpływu na działalność mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców, o których mowa w ustawie z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz. U. z 2024 r. poz. 236, z późn. zm.).

Projekt nie podlegał dokonaniu oceny OSR przez koordynatora OSR w trybie § 32 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 2024 r. poz. 806, z późn. zm.).

Zgodnie z § 52 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów oraz stosownie do wymogów art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. z 2025 r.

poz. 677) projekt został udostępniony w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej Rządowego Centrum Legislacji w serwisie Rządowy Proces Legislacyjny.

Żaden podmiot nie zgłosił zainteresowania pracami nad projektem w trybie przepisów o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa.

W celu spełnienia wymogów, o których mowa w § 42 ust. 1 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów, projekt został skierowany do koordynatora OSR.

Projekt nie dotyczy warunków określonych w uchwale nr 20 Rady Ministrów z dnia 18 lutego 2014 r. w sprawie zaleceń ujednolicenia terminów wejścia w życie niektórych aktów normatywnych (M.P. poz. 205).