

# **Nowy model prawa wykroczeń. Teoria, praktyka, przyszłość**



**Włodzimierz Wróbel**  
**Mikołaj Małecki**  
**Małgorzata Pyrcak-Górowska**  
**Dominik Zając**  
redakcja



## Skróty

BGH	niemiecki Sąd Najwyższy
ETPC	Europejski Trybunał Praw Człowieka
Europejska Konwencja Praw Człowieka, EKPC	Europejska Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzona w Rzymie dn. 4 listopada 1950 r., Dz.U. 1993, nr 61, poz. 284 ze zm.
Karta Nauczyciela	Ustawa z dn. 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela, Dz.U. 2021, poz. 1762, tekst jedn. ze zm.
Kodeks cywilny, k.c.	Ustawa z dn. 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, Dz.U. 2023, poz. 1610, tekst jedn. ze zm.
Kodeks karny skarbowy, k.k.s.	Ustawa z dn. 10 września 1999 r. – Kodeks karny skarbowy, Dz.U. 2022, poz. 859, tekst jedn. ze zm.
Kodeks karny z 1932 r., k.k. z 1932 r.	Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dn. 11 lipca 1932 r. – Kodeks karny, Dz.U. 1932, nr 60, poz. 571 ze zm.
Kodeks karny z 1969 r., k.k. z 1969 r.	Ustawa z dn. 19 kwietnia 1969 r. – Kodeks karny, Dz.U. 1969, nr 13, poz. 94 ze zm.
Kodeks karny, k.k.	Ustawa z dn. 6 czerwca 1997 r. - Kodeks karny, Dz.U. 2022, poz. 1138, tekst jedn. ze zm.
Kodeks postępowania administracyjnego, k.p.a.	Ustawa z dn. 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, Dz.U. 1960, nr 30, poz. 168 ze zm.
Kodeks postępowania cywilnego, k.p.c.	Ustawa z dn. 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego, Dz.U. 2023, poz. 1550, tekst jedn. ze zm.

## Skróty

Kodeks postępowania karnego, k.p.k.	Ustawa z dn. 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego, Dz.U. 2022, poz. 1375, tekst jedn.
Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia, k.p.w.	Ustawa z dn. 24 sierpnia 2001 r. - Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia, Dz.U. 2022, poz. 1124, tekst jedn.
Kodeks wykroczeń, k.w.	Ustawa z dn. 20 maja 1971 r. - Kodeks wykroczeń, Dz.U. 2022, poz. 2151, tekst jedn. ze zm.
Konstytucja, Konstytucja RP	Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dn. 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. nr 78, poz. 483 ze zm.
KRK	Krajowy Rejestr Karny
NIK	Najwyższa Izba Kontroli
NSA	Naczelny Sąd Administracyjny
p.p.s.a.	Ustawa z dn. 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz.U. 2023, poz. 1634, tekst jedn. ze zm.
Prawo o ustroju sądów powszechnych, u.s.p.	Ustawa z dn. 27 lipca 2001 r. - Prawo o ustroju sądów powszechnych, Dz.U. 2023, poz. 217, tekst jedn. ze zm.
Prawo o wykroczeniach, p.w.	Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dn. 11 lipca 1932 r. – Prawo o wykroczeniach, Dz.U. 1932, nr 60, poz. 572 ze zm.
Prawo ochrony środowiska	Ustawa z dn. 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska, Dz.U. 2022, poz. 2556, tekst jedn. ze zm.
SA	Sąd Apelacyjny
SN	Sąd Najwyższy
SO	Sąd Okręgowy
SR	Sąd Rejonowy
TK	Trybunał Konstytucyjny
u.s.p.	Ustawa z dn. 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych, Dz.U. 2023, poz. 217, tekst jedn.
ustawa o Krajowym Rejestrze Karnym	Ustawa z dn. 24 maja 2000 r. o Krajowym Rejestrze Karnym, Dz.U. 2023, poz. 159, tekst jedn. ze zm.
WSA	Wojewódzki Sąd Administracyjny

## **Decentralizacja i dekoncentracja zarządzania porządkiem publicznym. Zarządzenia o zachowaniach antyspołecznych – doświadczenia brytyjskie**

Decentralization and deconcentration of public policy management.  
Anti-social behavior orders – the British experience

DOI: 10.60677/kipk9788395965593.15

W. Zontek, *Decentralizacja i dekoncentracja zarządzania porządkiem publicznym. Zarządzenia o zachowaniach antyspołecznych – doświadczenia brytyjskie*, w: *Nowy model prawa wykroczeń. Teoria, praktyka, przyszłość*, red. W. Wróbel, M. Małecki, M. Pyrcak-Górowska, D. Zając, Kraków 2024, s. 439–458.

### **Witold Zontek**

dr, Katedra Prawa Karnego, Uniwersytet Jagielloński; ORCID: 0000-0002-7850-3930

Polskie doświadczenia z okresu szczytu pandemii COVID-19 (marzec – grudzień 2020 r.) dobitnie pokazały, że niezwykle praktycznym i użytecznym dla władz państwa (lokalnych i centralnych) narzędziem w zapewnianiu respektowania nakładanych obostrzeń są przepisy wykroczeniowe. Abstrahując od kar administracyjnych nakładanych przez urzędników stacji sanitarno-epidemiologicznych, to art. 54 k.w. stał się medialnym bohaterem „walki” z brakiem podporządkowania się zakazom i nakazom pandemicznym. Abstrahując zupełnie od praktyki

funkcjonowania organów ścigania i sądowej kontroli stosowania Kodeksu wykroczeń, blankietowa forma, zwłaszcza art. 54 k.w., skłania do refleksji, czy ta normatywna formuła, gdyby została obudowana rozsądnymi gwarancjami i warunkami, mogłaby stać się efektywnym narzędziem do zarządzania porządkiem publicznym w skali mikro (lokalnej).

Rozwojowi społeczeństwa obywatelskiego towarzyszy wzrost świadomości lokalnej (sąsiedzkiej, wspólnotowej), co przekłada się na naturalne tendencje do zwiększania zaangażowania w rzeczywistość w skali mikro. Pewne poligony tego rodzaju partycypacyjności obserwować możemy na dwóch przykładach – funkcjonowaniu wspólnoty mieszkaniowej oraz miejskich budżetach obywatelskich. Obie są naturalnie mocno centralnie (ustawowo) koncesjonowane, ale niewątpliwie lokalne wspólnoty otrzymują pewien obszar wyłączności własnej samoorganizacji. Wynika to zapewne z przeświadczenia, że partycypacja jest wartością przekładającą się na sprawniejsze społeczeństwo, a co za tym idzie, na lepszą alokację sprawczości państwa w realizacji jego zadań już w skali makro. Każdy, kto choć raz brał udział w zebraniu członków wspólnoty mieszkaniowej, wie, jaka mozaika zależności i interesów ujawnia się przy okazji decydowania o wydawałoby się prozaicznych kwestiach. Jednak podejmowane w drodze uchwał decyzje wiążą i w skali mikro budują (a czasem także zaburzają) relacje małej wspólnoty. Ona wszak najlepiej zna własne bóle i silne strony. Podobnie w przypadku budżetów obywatelskich – określona pula środków na urządzenie przestrzeni publicznej zależy wyłącznie od mieszkańców danej lokalności. Oni w założeniu najlepiej identyfikują potrzeby swojej dzielnicy. Te dwa przykłady są jednak naturalnie relewantne jedynie, gdy chodzi o pewien rodzaj „pozytywnego” rozstrzygnięcia o delegowanych na szczebel mikro kwestiach. Ławki w parku czy zewnętrzna siłownia? Nowe nasadzenia na dziedzińcu czy renowacja osiedlowego placu zabaw? Remont elewacji już w tym roku czy w kolejnym?

Czy do wyobrażenia jest zatem takie ustawowe rozwiązanie, które umożliwi wydawanie na wniosek określonych podmiotów stosownych indywidualnych nakazów lub zakazów, które w razie braku podporządkowania się im sankcjonowane byłyby sankcją wykroczeniową? Chodzi o pewne przejawy tzw. *preventive justice*, czyli quasi-środków zabezpieczających, ale niezwiązanych, w przeciwieństwie do rozdziału X Kodeksu karnego, z bardzo specyficznymi grupami sprawców i czynami

o znacznej społecznej szkodliwości. Raczej odwrotnie – dotyczyć by miały stosunkowo błahych zachowań, które jednak zaburzają swoisty porządek publiczny w skali lokalnej i w unikatowych okolicznościach konkretnej wspólnoty. Czy lokalna wspólnota mogłaby wnioskować do organu administracji lub sądu, by ten wydał w stosunku do Jana Kowalskiego, podejmującego określone zachowanie jednoznacznie negatywnie oceniane przez ową wspólnotę, konkretną decyzję nakazującą mu dostosować jego poczynania do warunków wyznaczanych przez tę wspólnotę pod rygorem odpowiedzialności za wykroczenie? A może lokalne władze mogłyby na wniosek takiej społeczności administracyjnie regulować sposób zachowania na określonych obszarach? Wszystko to pod rygorem odpowiedzialności za wykroczenie o normatywnym kształcie zbliżonym do wspomnianego przepisu art. 54 k.w. Akurat doświadczenie z oceną sposobu sformułowania tego przepisu pozwala na rekonstrukcję brzegowych warunków, które tego rodzaju rozwiązanie musi wypełniać.

Polski Trybunał Konstytucyjny, analizując relatywnie niedookreślone ujęcie ustawowe art. 54 k.w., wskazał, że:

nie można całkowicie wykluczyć posługiwania się techniką blankietu zupełnego, jeżeli w danym przypadku nie jest możliwe określenie przynajmniej niektórych znamion czynu zabronionego w samej ustawie. Takie rozwiązanie jest dopuszczalne tylko w szczególnie uzasadnionych przypadkach przy spełnieniu szeregu warunków. Zasada wyłączności ustawy w sferze prawa represyjnego wyznacza pewne nieprzekraczalne granice w zakresie posługiwania się odesłaniami o charakterze dynamicznym do aktów podustawowych. (...) przepisy represyjne o charakterze blankietu zupełnego są dopuszczalne tylko wówczas, gdy ustawa przewiduje kary o stosunkowo niewielkim stopniu dolegliwości. (...) posługiwanie się techniką blankietu zupełnego jest dopuszczalne, gdy ustawa odsyła do przepisów ustanowionych przez organy posiadające demokratyczną legitymację opartą na powszechnych i bezpośrednich wyborach, a taką legitymację posiadają organy stanowiące samorządu terytorialnego. (...) Przepisy porządkowe mogą być wydane wyłącznie w zakresie „niezbędnym dla ochrony życia lub zdrowia obywateli oraz dla zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego, wobec tego powinny one dotyczyć wyłącznie zachowań bezpośrednio zagrażających owym dobrom prawnym<sup>660</sup>.

Z wyroku tego wynika niezbicie, że swoista decentralizacja decyzyjności o treści zachowania zabronionego, a następnie sankcjonowanego

660 Wyrok TK z 8 lipca 2003 r., P 10/02.

w drodze odpowiedzialności karnej, jest możliwa pod kilkoma warunkami. Kluczowy z nich to ten o demokratycznej proweniencji i mandacie organu wydającego stosowne przepisy regulacyjne. Jest to bowiem warunek formalny, w przeciwieństwie do stopniowalnego warunku materialnego o „niewielkim stopniu dolegliwości”. Czy zatem możliwe byłoby ustawowe autoryzowanie innych podmiotów do wydawania zindywidualizowanych rozstrzygnięć obejmujących nakazy bądź zakazy? Obecnie podstawą wydawania przepisów, do których odwołuje się art. 54 k.w., jest m.in. art. 40 ust. 3 ustawy z dn. 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym<sup>661</sup>, stanowiący, że w zakresie nieuregulowanym w odrębnych ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących rada gminy może wydawać przepisy porządkowe, jeżeli jest to niezbędne dla ochrony życia lub zdrowia obywateli oraz dla zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego, czy też art. 4 ust. 1 ustawy z dn. 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach<sup>662</sup>, dający gminom kompetencje do ustalania wiążących regulaminów utrzymania czystości i porządku na terenie gminy.

Takie próby porządkowania przestrzeni publicznej były podejmowane, ale orzecznictwo stoi na stanowisku o absolutnie wyjątkowym charakterze tego rodzaju regulacji i ściśle wykłada konieczność precyzyjnego ustawowego dookreślenia kompetencji np. gminy do stanowienia stosownych regulaminów. Przykładem takiej nieudanej próby był regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, w którym zapisano, że „mycie pojazdów może odbywać się wyłącznie na terenie własnej nieruchomości”. Stwierdzając nieważność takiego regulaminu, WSA w Rzeszowie wskazał, że:

przepis ustawy (...) w postaci art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d, nie zawiera takiej kompetencji prawotwórczej, która pozwalałaby lokalnemu prawodawcy na ograniczenie możliwości mycia pojazdów samochodowych wyłącznie do ściśle wskazanych przez radnych nieruchomości, np. nieruchomości własnych. Przepisy ustawy wyposażają radę do określania wymagań w zakresie mycia i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi, jednocześnie nie precyzując dokładnie obszaru wykonywania czynności mycia i naprawy. Mycie pojazdu może się więc odbywać także na nieruchomościach nienależących do osoby myjącej

661 Dz.U. 2023, poz. 40, tekst jedn.

662 Dz.U. 2022, poz. 2519, tekst jedn. ze zm.

pojazd. Zatem wprowadzenie takiego ścisłego rozróżnienia zawężającego, jakie nastąpiło w zaskarżonej uchwale, było nieuprawnione (...) <sup>663</sup>.

W tym samym orzeczeniu zakwestionowano także regulację, w której gmina wskazała konkretne godziny, w jakich należałoby wystawiać poza posesję odpady przeznaczone do obioru. Sąd zaakcentował, że:

żadna z wypowiedzi ustawodawcy wyrażona w (...) nie upoważnia rady gminy do tak precyzyjnego dookreślenia terminów dokonywania tego rodzaju czynności, poprzez wskazanie w regulaminie konkretnych dni oraz przedziałów godzinowych. W obszarze słowa „częstotliwość” (...) oznaczającego powtarzalność określonych zdarzeń nie mieści się kompetencja do wskazywania konkretnych obszarów czasowych, a jedynie wiążące ustalenie przedziałów (np. dni) po jakich dopuszcza się odbieranie odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości.

Sąd, akcentując zasadę określoności zakazów i nakazów ustanawianych przez organy samorządu terytorialnego oraz konieczność zawężającej wykładni ustawowego upoważnienia, nie wypowiedział się kategorycznie, czy gdyby ustawodawca w istocie w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach przekazał kompetencje do dużo szerszego i bardziej precyzyjnego uregulowania wskazanych wyżej kwestii, to pojawiłby się tutaj problem natury konstytucyjnej. Zwłaszcza nie wybrzmiało, na ile ustawa mogłaby autoryzować gminę do ustalania indywidualizowanych regulaminów dla mniejszych obszarów lub wręcz konkretnych ulic/osiedli lub przedsiębiorców.

W podobnym tonie wypowiedział się Naczelny Sąd Administracyjny w sprawie uchwały rady gminy na podstawie art. 157 ustawy – Prawo ochrony środowiska <sup>664</sup>. Na jej podstawie wprowadzone zostały ograniczenia czasu funkcjonowania instalacji i korzystania z urządzeń, których hałas może negatywnie oddziaływać na środowisko, w odniesieniu do urządzeń nagłaśniających wykorzystywanych przy organizacji m.in. dyskotek, wieczorków tanecznych, koncertów, festynów, w salonach gier, przy prowadzeniu działalności gastronomicznej, jak również w prywatnym użyciu przez osoby fizyczne w godz. od 23.00 do 9.00 dnia następnego w okresie całego roku. Sąd uznał, że gmina naruszyła ten przepis, gdyż:

663 Wyrok WSA w Rzeszowie z 2 sierpnia 2022 r., II SA/Rz 204/22.

664 Ustawa z dn. 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska, Dz.U. 2022, poz. 2556, tekst jedn. ze zm.



nie przeprowadziła stosownych badań (ocen, analiz) wykazujących, iż korzystanie z instalacji i urządzeń określonych w uchwale może – w zakresie hałasu – negatywnie oddziaływać na środowisko, w tym przekraczać dopuszczalne normy. Nie mogą bowiem świadczyć o spełnieniu powyższego wymogu jedynie „skargi mieszkańców gminy” (...) uchwała w § 1 i 2 różnicuje sytuację podmiotów prowadzących działalność budowlaną oraz prowadzących i organizujących m.in. dyskoteki albowiem wobec wymienionych kategorii podmiotów wprowadzone zostały ograniczenia, przy jednoczesnym braku restrykcji względem podmiotów prowadzących inne rodzaje działalności, chociaż podmioty te także mogą korzystać z instalacji i urządzeń emitujących hałas, negatywnie oddziałujących na środowisko. NSA podziela zapatrywanie sądu I instancji, iż brak wskazania jasnych i jednoznacznych kryteriów dokonanej sporną uchwałą zróżnicowania podmiotów prowadzących działalność gospodarczą, narusza zasadę równości wobec prawa<sup>665</sup>.

Podobnie jak w przypadku polityki związanej z gospodarką odpadami, tak samo i tutaj sąd uznał wyjątkowość możliwości ustanowienia zakazu emisji hałasu, powołując się na ustawowy wymóg dokonania obliczeń i oceny w optyce norm hałasu. Niepodporządkowanie się wszak do takiej uchwały stanowi na gruncie ustawy – Prawo ochrony środowiska wykroczenie.

Ideę bardzo szerokiego wykorzystania prawa represyjnego do sankcjonowania nakazów czy zakazów dotyczących konkretnych osób czy przestrzeni publicznych w skali mikro odnaleźć można w brytyjskich regulacjach zapoczątkowanych przez wprowadzenie tzw. ASBO, czyli Anti Social Behavior Orders; zarządzeń o zachowaniu antyspołecznym. Zagadnienie przeniesienia dbałości i w pewnym sensie odpowiedzialności za porządek publiczny na szczebel lokalny było końcem lat 90. XX w. projektem brytyjskiej Partii Pracy, mającym na celu odnowienie przestrzeni miejskich, czyniąc je przyjaznymi i bezpiecznymi. Program nazywany wówczas „renesansem miast” łączył się z dużym stopniem zabezpieczania przestrzeni publicznej, co znajdowało swoje odzwierciedlenie m.in. w postaci takich rzeczy jak bramy, ogrodzenia, zakrzywione ławki, systemy operacyjne telewizji przemysłowej i systemy zraszania, które zostały zaprojektowane i użyte w celu wykluczenia „niepożądanych” grup z przestrzeni publicznej. Jak się wskazuje, jednym z kluczowych tematów w ówczesnej debacie o zabezpieczaniu (*securitization*) była rola retoryki „antyspołecznego zachowania”, która została wykorzystywana do uzasadnienia nowych form stanowienia polityk

---

665 Wyrok NSA z 21 czerwca 2017 r., II OSK 1815/16.

(*policing*). Zachowania antyspołeczne stały się głównym punktem politycznym i kluczowym problemem w brytyjskich strategiach zarządzania przestrzenią publiczną<sup>666</sup>.

W ustawie Crime and Disorder Act 1998<sup>667</sup> wprowadzono nowe narzędzie pod nazwą ASBO<sup>668</sup>. Definicja zachowania stojącego u podstaw stosowania tego instrumentu była niezwykle szeroka i niedookreślona – zachowanie się w sposób, który spowodował lub mógł spowodować nękanie, alarm lub niepokój jednej lub więcej osób nienależących do tego samego gospodarstwa domowego<sup>669</sup>. Wskazywano w późniejszych oficjalnych raportach, że chodzi zasadniczo o następujące aktywności: nękanie mieszkańców lub przechodniów, przemoc werbalna, uszkodzenie mienia, wandalizm, uciążliwe hałasowanie, graffiti, palenie tytoniu lub picie alkoholu przez osoby niepełnoletnie, używanie zakazanych substancji, joyriding, żebranie, prostytutka, przesiadywanie na ulicach bez celu, ataki fizyczne itp. W swojej istocie ASBO były instrumentami prawa cywilnego<sup>670</sup> mającymi na celu ochronę społeczeństwa przed zachowaniem, które powoduje lub może powodować nękanie, alarm lub niepokój. Zarządzenie zawierać miało warunki zakazujące sprawcy określonych działań antyspołecznych lub wchodzenia na określone obszary i obowiązywać mogło przez minimum dwa lata. Można było go nałożyć na osobę w wieku od 10 lat, a więc także na dzieci.

Wskazywano jednak w dokumentach urzędowych, że zarządzenie nie ma na celu ukarania sprawcy. Akcentowano także, że ASBO oparte miały być na aktywności społeczności lokalnej, które angażują mieszkańców w zbieranie dowodów, ale również w pomoc w egzekwowaniu naruszeń. Miały zachęcać lokalne wspólnoty do zaangażowania się

---

666 D. Brown, *Young...*

667 Dalej: CDA 1998. Tekst ustawy: < <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/37/contents> >, dostęp: 19 września 2023 r.

668 Szczegółowe omówienie tego instrumentu w polskiej literaturze – zob. A. Błachnio-Parzych, *Anti-Social...*, s. 46–58.

669 Artykuł 1 pkt 1 CDA 1998: „the person has acted, since the commencement date, in an anti-social manner, that is to say, in a manner that caused or was likely to cause harassment, alarm or distress to one or more persons not of the same household as himself”.

670 A precyzyjnie – niekarnego. W doktrynie angloamerykańskiej pojęcie *civil measure* oznacza instrument prawa charakterystyczny zarówno dla prawa publicznego, jak i prywatnego. W każdym razie odróżniać ma się od wszelkiego rodzaju sankcji karnej, wymagającej innego standardu dowodowego i innych gwarancji proceduralnych.

w zgłaszanie przestępstw i zakłóceń porządku oraz aktywnego przyczyniania się do budowania i ochrony społeczności.

Warunkiem nałożenia ASBO na konkretną osobę dopuszczającą się zachowania antyspołecznego było wykazanie, że takie zarządzenie jest niezbędne w celu ochrony osób w obszarze samorządu terytorialnego, w którym nękanie, alarm lub niepokój zostały spowodowane lub mogły zostać spowodowane, przed dalszymi antyspołecznymi działaniami ze strony danej osoby. Zatem głównym celem tego instrumentu było prewencyjne oddziaływanie i – jak się wydaje – działanie na głębokim przedpolu „prawdziwej” aktywności kryminalnej.

Upoważnione organy mogły złożyć wniosek o wystawienie takiego nakazu do sądu (*magistrate court*), od którego orzeczenia przysługiwała apelacja. Naruszenie zasad określonych w nakazie skutkowało odpowiedzialnością karną w wymiarze nawet do 5 lat pozbawienia wolności lub grzywną do maksymalnej możliwej do wymierzenia wysokości lub obiema tymi karami naraz<sup>671</sup>.

Bardzo szybko Izba Lordów (wówczas pełniąca rolę *sui generis* Sądu Najwyższego) musiała zmierzyć się z kwestią, czy orzeczenia ASBO mają charakter karny, czy cywilny i konsekwentnie jaki standard dowodowy należy stosować. W orzeczeniu R (McCann & others) v Crown Court at Manchester and Another<sup>672</sup> wskazano na szereg czynników, które przemawiały za uznaniem, że postępowanie na podstawie CDA 1998 miało charakter cywilny w świetle prawa krajowego. Wskazano, że oskarżyciel publiczny nie jest zaangażowany we wniosek o wydanie ASBO, postępowanie rozpoczyna się w drodze procesu cywilnego w postaci skargi uprawnionego podmiotu, nie stawia się nikomu zarzutu popełnienia przestępstwa, zakaz/nakaz nie jest odnotowywany w rejestrach właściwych dla skazań, a procedura ma cel prewencyjny, a nie retrospektywnie represyjny. Izba Lordów zaakcentowała, że:

należy zachować odpowiednią równowagę pomiędzy wymogami interesu ogólnego społeczności (w tym przypadku społeczności reprezentowanej przez osoby słabe i wrażliwe które twierdzą, że są ofiarami antyspołecznego zachowania,

671 Klasyfikacja czynu zabronionego stanowiącego nieuzasadnione naruszenie ASBO zależy od sądu grodzkiego. W przypadku uznania czynu za możliwy do zakwalifikowania jako tzw. *summary offence* kara nie może przekroczyć 6 miesięcy pozbawienia wolności i grzywny, natomiast uznanie czynu za przestępstwo o poważniejszym charakterze otwiera możliwości wskazanej wyżej kary 5 lat pozbawienia wolności.

672 [2002] UKHL 39.

które narusza ich prawa) oraz wymogami ochrony praw oskarżonych (...) wymagają przechylenia szali na korzyść ochrony społeczności i dopuszczenia wykorzystania dowodu niebezpośredniego<sup>673</sup> w wnioskach o wydanie zakazu antyspołecznego zachowania.

Ma to o tyle istotne znaczenie, że Izba nie uznała za zasadne argumentów, że sam zakaz ma charakter represyjny, gdyż jego naruszenie obarczone jest relatywnie surową sankcją karną<sup>674</sup>. Z jednej strony przesądziła, że zachowanie antyspołeczne musi być udowodnione ponad wszelką wątpliwość, ale w czynieniu takich ustaleń dopuszczalne jest uwzględnienie dowodów charakterystycznych wyłącznie dla postępowań niemających charakteru karnego.

W kolejnych latach pojawiały się krytyczne publikacje dotyczące sposobu funkcjonowania ASBO. W swoim raporcie Alvaro Gil-Robles, Komisarz Rady Europy, wskazał, że:

to, co jest tak uderzające w mnożeniu się zarządzeń cywilnych w Wielkiej Brytanii, jest fakt, że nakazy/zakazy te mają na celu ochronę nie tylko konkretnych osób, ale całych społeczności. Nieuchronnie prowadzi to do bardzo szerokiego i niekiedy nadmiernego zakresu zachowań, które są nimi regulowane, ponieważ określenie, co stanowi zachowanie antyspołeczne, staje się uzależnione od subiektywnych poglądów danej zbiorowości. Utrudnia to również zdefiniowanie warunków nakazów w sposób, który nie zachęca do nieuchronnego ich naruszania. Jest to szczególnie ważne, ponieważ naruszenie nakazu jest przestępstwem o potencjalnie poważnych konsekwencjach. Na pierwszy rzut oka takie zarządzenia przypominają raczej indywidualne kodeksy karne, w których zachowanie nie będące przestępstwami stają się przestępstwami dla osób, które naraziły się na gniew społeczności<sup>675</sup>.

W raporcie akcentowano także, że ASBO jest przedstawiany jako cudowne lekarstwo na wszelkie uciążliwości. Policja, władze lokalne i inne uprawnione podmioty znajdują się pod znaczną presją, aby ubiegać się o ASBO, zarówno ze strony rządu centralnego, jak i roszczeniowych członków społeczności lokalnej. Jak wynika z raportu, z 3069 wniosków o ASBO złożonych w okresie od 1 kwietnia 1999 r. do 30 czerwca 2004 r., tylko w 42 nie zostały one uwzględnione. Nadto Komisarz podkreślił, że:

ASBO może być stosowany wobec dzieci w wieku 10 lat w Anglii i Walii oraz 12 lat w Szkocji. Jedną rzeczą jest interweniowanie w stosunku do poważnie kłopotliwej

673 Tzw. *hearsay evidence* niedopuszczalnego w procedurze karnej w UK.

674 Szeroko sprawę w kontekście EKPC omawia S. Macdonald, *The Nature...*

675 *Report...*

młodzieży, w stosunku do której ASBO może być stosowany i być odpowiednim narzędziem. Czym innym jest nakładanie go na młodzież, która po prostu sprawia problemy. Istnieje ogromna różnica pomiędzy dokuczaniem a nękaniami. Faktu, że dziecko powoduje niedogodności nie powinien prowadzić go przed wymiar sprawiedliwości w sprawach karnych (...) ASBO grozi alienacją i stygmatyzacją dzieci, a tym samym zakotwiczeniu ich w nieprawidłowym zachowaniu. O ile pierwsza z tych konsekwencji jest być może mimowolna, a nawet nieunikniona, to drugi efekt wydaje się być raczej wyraźnie wspierany. (...) wytyczne (...) zachęcają do podjęcia szerokiego wachlarza działań mających na celu informowania mieszkańców o wydaniu zarządzenia na członków społeczności, co obejmuje dystrybucję ulotek zawierających zdjęcia osób, wobec których wydano ASBO.

Chodziło zasadniczo o tzw. politykę *naming and shaming*, czyli swoistą publiczną stygmatyzację przez informowanie lokalnej społeczności o osobie, na którą nałożono ASBO. W sprawie *R (Stanley and Others) v Commissioner of Police of the Metropolis and Another*<sup>676</sup> rozważano zarzut naruszenia art. 8 EKPC przez upublicznienie m.in. wizerunków młodych ludzi, na których nałożono ASBO z uwagi na ich zachowanie polegające na: gromadzeniu się i „włóczeniu się” po bloku i wokół niego, rzucaniu w siebie kamieniami z balkonów, uszkodzaniu okien i pojazdów mechanicznych, bieganiu po schodach i schodzeniu z nich z krzykiem i wrzaskiem, rzucaniu śmieci i pluciu z balkonów, pozostawianiu rowerów na terenach wspólnych, przeszkadzaniu mieszkańcom, puszczaniu głośnej muzyki i organizowaniu hałaśliwych imprez do wczesnych godzin porannych, palenie narkotyków w pomieszczeniach ogólnodostępnych, uzyskiwanie dostępu do pomieszczeń ogólnodostępnych poprzez uszkodzenie drzwi i okien, pozostawianie śmieci w pomieszczeniach ogólnodostępnych, wzniesienie ognia na klatce schodowej, niszczenie ścian klatki schodowej graffiti, odpalenie fajerwerków w pomieszczeniach ogólnodostępnych, granie w piłkę nożną w pomieszczeniach ogólnodostępnych, uszkodzanie okien, znęcanie się i grożenie mieszkańcom i gościom budynku. Sąd orzekł jednak, że nie doszło do naruszenia ich prywatności, gdyż informacja o ASBO miała na celu informowanie, uspokajanie i pomoc w egzekwowaniu tych nakazów oraz odstraszenie innych, a nie byłaby skuteczna, gdyby nie zawierała fotografii, nazwisk i częściowych adresów<sup>677</sup>.

676 [2004] EWHC 2229.

677 Szerzej w kwestii polityki *naming and shaming* J. Donoghue, *The Judiciary...*, s. 417–430.

W 2014 r. uchylono dotychczasowe rozwiązania prawne dotyczące ASBO<sup>678</sup> i na mocy Anti-social Behaviour, Crime and Policing Act 2014<sup>679</sup> wprowadzono nieco bardziej zniuansowane rozwiązania<sup>680</sup>. Dotychczasowe ASBO zastąpiono Civil Injunction (CI), czyli zarządzeniem cywilnym<sup>681</sup>, które zostało znacznie bardziej precyzyjnie opisane w porównaniu do swojego pierwowzoru. Sądem właściwym do wydania nakazu jest sąd ds. nieletnich w przypadku osób poniżej 18. roku życia oraz sądy w hrabstwach (*county courts*) lub High Court w Londynie w pozostałych przypadkach. Zatem zmieniono właściwość sądów *stricte* na pion cywilny, gdyż (dotychczasowo właściwe dla ASBO) *magistrate's courts* to w polskiej nomenklaturze sądy karne. Warunkiem wydania nakazu jest, by sąd był przekonany, na podstawie oceny prawdopodobieństwa, że osoba podjęła lub grozi podjęciem antyspołecznego zachowania oraz że wydanie nakazu jest słuszne i dogodne w celu zapobieżenia podejmowaniu przez pozwanego zachowań antyspołecznych. Zarządzenie może mieć formę negatywną (zakaz określonych zachowań) lub pozytywny (nakaz podjęcia zachowań opisanych w nim), podczas gdy ASBO nie przewidywały pozytywnych obowiązków i koncentrowały się wyłącznie na zakazach. Co więcej, obowiązki lub zakazy nakładane w drodze CI nie powinny w praktyce kolidować z czasem, w którym osoba pracuje lub pobiera naukę. Oznacza to, że nie mogą obejmować obowiązków lub zakazów prowadzących do zaburzenia obowiązków wynikających z wykonywanej pracy lub edukacji. W przypadku nakazu wydanego przed osiągnięciem przez pozwanego wieku 18 lat należy określić okres, który nie może być dłuższy niż 12 miesięcy. W stosunku do dorosłego nakaz może być wydany bezterminowo (tj. do czasu jego zdjęcia). Sąd może niuansować obowiązki i zakazy w ramach jednego CI np. przez określenie okresów, w których obowiązują. Sama definicja zachowania antyspołecznego uległa zmianie, ale nie w sposób, który redukowałby w sposób fundamentalny stawiane już wobec ASBO zarzuty. Obecnie ustawa przewiduje, że zachowanie antyspołeczne to takie:

---

678 Interdyscyplinarne omówienie wad i zalet ASBO znaleźć można w książce *ASBO nation...*

679 Tekst ustawy: < <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2014/12/contents/enacted> >, dostęp: 19 września 2023 r.

680 Bardzo dobra wizualizacja i opis reform – *YOT Practitioner's...*

681 W specyficznym tego słowa rozumieniu, tj. o charakterze niekarnym (*non criminal*).

- a. które spowodowało lub może spowodować nękanie, niepokój lub cierpienie jakiejkolwiek osoby,
- b. które może spowodować uciążliwość lub dokuczliwość dla osoby w związku z zajmowaniem przez nią lokalu mieszkalnego, lub
- c. mogące spowodować uciążliwość lub dokuczliwość dla jakiejkolwiek osoby w związku z zajmowaniem przez nią lokalu mieszkalnego.

W przypadku CI opartych na pozytywnych obowiązkach ustawa przewiduje szczegółowe rozwiązania dotyczące ustanowienia efektywnego nadzoru nad przestrzeganiem ich realizacji. Obowiązkiem osoby wyznaczonej do nadzoru jest m.in. dokonanie wszelkich niezbędnych ustaleń w związku z wymogami, za które osoba ta jest odpowiedzialna, promowanie przestrzegania przez adresata zarządzenia odpowiednich wymogów oraz informowanie osoby, która wystąpiła o wydanie nakazu oraz właściwego komendanta policji, czy adresat, na którego nałożono nakaz, go przestrzega. Z kolei ten ostatni musi utrzymywać kontakt z podmiotem nadzorującym i informować o każdej zmianie adresu. Sąd na wniosek podmiotu, który wystąpił o wydanie CI lub osoby, wobec której został on orzeczony, może dokonywać zmian w odniesieniu do treści CI.

Bardzo ważną zmianą było wprowadzenie do ustawy możliwości opatrzenia CI kompetencją do dokonania zatrzymania jego adresata, jeśli zachowanie antyspołeczne, w które zaangażował się lub grozi zaangażowaniem, obejmuje użycie lub groźbę użycia przemocy wobec innych osób lub istnieje znaczne ryzyko wyrządzenia przez pozwanego szkody innym osobom. Wówczas funkcjonariusz policji może zatrzymać taką osobę bez odrębnego nakazu wydanego przez sąd, jeżeli ma uzasadnione powody, aby sądzić, że doszło do naruszenia. Policja musi przekazać zatrzymanego do dyspozycji sądu w ciągu 24 godzin. Naruszenie CI skutkuje w przypadku osób pomiędzy 14. a 18. rokiem roku życia możliwością orzeczenia nadzoru lub umieszczenia w ośrodku dla nieletnich na maksymalnie 3 miesiące. W przypadku osób młodszych niż 14 lat – w grę wchodzi jedynie system nadzoru. Natomiast w odniesieniu do osób dorosłych naruszenie warunków CI nie stanowi już odrębnego przestępstwa, ale jest traktowane jako przestępstwo obrazy sądu i penalizowane karą pozbawienia wolności do lat 2 lub grzywną.

Do systemu wprowadzono także inne regulacje o podobnym charakterze, tym razem przekazujące lokalnym władzom szerokie, sankcjonowane prawem karnym kompetencje do zarządzania bezpieczeństwem przestrzeni publicznej. Władze lokalne mogą wydać tzw. Public Space Protection Order (PSPO; zarządzenie ochrony przestrzeni publicznej), jeżeli na podstawie uzasadnionych przesłanek stwierdzą, że działalność przedsięwzięta w miejscu publicznym na obszarze działania tych władz ma szkodliwy wpływ na jakość życia osób w okolicy lub istnieje prawdopodobieństwo, że działalność ta będzie miała taki wpływ. Negatywnie oceniane zachowanie musi mieć charakter ciągły, być nieracjonalne oraz uzasadniać nałożenie ograniczeń.

Na podstawie decyzji lokalnych władz na wyznaczonym obszarze można zakazać wykonywania określonych czynności lub wprowadzić obowiązek podejmowania wskazanych zachowań. Może dotyczyć to wszystkich albo tylko niektórych grup osób i być ustanowione elastycznie (np. wskazując na konkretne okresy lub okoliczności, w których nakaz lub zakaz ma zastosowanie). Czas trwania omawianego zakazu nie może przekroczyć 3 lat i zasadność jego wprowadzenia musi być okresowo weryfikowana. Gdyby zaś wykazano, że zachowania, co do których wydano pierwotny zakaz, mogły zwiększyć swoją intensywność lub ponownie mieć miejsce, dopuszczalne jest przedłużenie obowiązywania zarządzenia. W związku z tym, że PSPO nie jest aktem indywidualnym jak np. CI (a dawniej ASBO), nie wydaje go sąd, ale stosowna jednostka władz lokalnych. Mieszkańcy danego obszaru lub osoby, które mają interes w określonym kształcie i funkcjonowaniu danego miejsca, mogą zaskarżyć nakaz do sądu.

Naruszenie warunków wynikających z nakazu stanowi przestępstwo zagrożone grzywną. Przy czym przesłanki uznania naruszenia za mające charakter przestępczy zostały dość interesująco opisane w ustawie. Stanowi ona, że karalne jest takie sprzeniewierzenie się nakazowi, które jest nieuzasadnione (*without reasonable excuse*). Jeżeli zaś formuła zarządzenia wykraczała poza kompetencje ustanawiającego ją organu – sprawca nie popełnia przestępstwa.

Jedną z ciekawszych spraw związanych z tym narzędziem było zatrzymanie aktywistki pro-life Isabel Vaughan-Spruce, która pojawiła się przed kliniką aborcyjną w Birmingham. Zarządzenie wydane przez



władze Birmingham przewidywało, że na „obszarze w obrębie i wokół Station Road, Birmingham, B30” zabronione jest:<sup>682</sup>

- a. protestowanie, czyli angażowanie się w jakikolwiek akt aprobaty lub dezaprobaty, lub próbę aktu aprobaty lub dezaprobaty, w odniesieniu do kwestii związanych z usługami aborcyjnymi, za pomocą jakichkolwiek środków. Obejmuje to, ale nie jest ograniczone do środków graficznych, słownych lub pisemnych, modlitwy lub doradztwa,
- b. przeszkadzanie lub próba przeszkodzenia – werbalnie lub fizycznie – korzystającym z usług Robert Clinic, gościom lub członkom personelu,
- c. zastraszanie lub nękanie, lub próba zastraszania lub nękania, użytkowników usług Robert Clinic, gości lub członków personelu,
- d. nagrywanie lub fotografowanie użytkownika usług Robert Clinic, osoby odwiedzającej lub członka personelu,
- e. umieszczanie jakichkolwiek tekstów lub obrazów odnoszących się bezpośrednio lub pośrednio do przerywania ciąży.

Wokół zatrzymania kobiety w domenie publicznej i w mediach narosło wiele kontrowersji właśnie z uwagi na dość enigmatyczne sformułowanie zakazu okazywania dezaprobaty w formie m.in. modlitwy. Problematyczne w sprawie było to, czy można wykazać, że kobieta znana ze swoich afiliacji i działalności antyaborcyjnej, stojąc pod kliniką, w ciszy modliła się czy też nie<sup>683</sup>. Niezależnie od istoty problemu i debaty na temat samego prawa do pokojowego protestu, sprawa tego konkretnego zakazu ukazała w całej okazałości to, jak wiele uznaniowości ustawa Anti-social Behaviour, Crime and Policing Act 2014<sup>684</sup> przekazała w ręce lokalnych władz.

---

682 Treść zarządzenia z dn. 7 września 2022 r.: < [https://www.birmingham.gov.uk/downloads/file/24121/robert\\_clinic\\_station\\_road\\_b30](https://www.birmingham.gov.uk/downloads/file/24121/robert_clinic_station_road_b30) >, dostęp: 15 stycznia 2014 r.

683 Sprawa była także komentowana i wyjaśniana w polskich mediach – zob. J. Kunert, *Kobieta...*

684 Omawianą wyżej ustawą, która następnie została zmieniona ustawą Sentencing Act 2020, wprowadzono do systemu Criminal Behavior Order, który swoją konstrukcją przypomina hybrydę polskiej koncepcji środka karnego i zabezpieczającego. Orzekany jest w przypadku skazania za przestępstwo, gdy jest przekonany, że sprawca zaangażował się w zachowanie, które spowodowało lub mogło spowodować nękanie, alarm lub niepokój jakiegokolwiek osoby, oraz uważa, że wydanie nakazu pomoże w zapobieżeniu temu, aby sprawca nie podejmował takich zachowań. Nie będą omawiał go szczegółowo, gdyż nie stanowi w kontekście tematyki niniejszego artykułu rozwiązania atypowego dla prawa karnego.

Zadać zatem wypada pytanie, czy któreś z powyższych narzędzi mogłoby zostać zaadaptowane na gruncie polskiego systemu prawnego i wykorzystać analogiczną do art. 54 k.w. formułę penalizacyjną? Biorąc pod uwagę kryteria wskazane przez Trybunał Konstytucyjny, użycie wykroczenia spełniałoby wymóg relatywnie niewielkiej sankcji. Jak wskazano wyżej, ustawa o samorządzie gminnym autoryzuje jej organy do wydawania przepisów porządkowych, gdy jest to niezbędne dla ochrony życia lub zdrowia obywateli oraz dla zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego. Na gruncie innych ustaw możliwe jest wprowadzanie przez organy gmin przepisów porządkowych, które mogą być nakierowane już niekoniecznie na ochronę życia lub zdrowia, ale na sam porządek w miejscu publicznym. Oprócz cytowanego wcześniej przykładu gospodarki odpadami czy ustawy – Prawo ochrony środowiska, chociażby ustawa z dn. 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi<sup>685</sup> przewiduje, że rada gminy może ustalić, w drodze uchwały, dla terenu gminy lub wskazanych jednostek pomocniczych gminy ograniczenia w godzinach nocnej sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży. Ograniczenia mogą dotyczyć sprzedaży prowadzonej między godziną 22 a 6.

Polski ustawodawca, gdy autoryzuje władze lokalne do nakładania ograniczeń lub obowiązków, czyni to szczegółowo i obudowuje to szeregiem warunków, często o charakterze centralnym (np. rozporządzenie z normami hałasu). Można założyć, że spowodowane jest to oceną, iż wszelkie ograniczenia praw i wolności obywatelskich muszą mieć charakter proporcjonalny, konieczny i być ustanowione w ustawie<sup>686</sup>. Zapewne z tego też względu wykroczenia nakierowane na ochronę porządku i spokoju publicznego są albo powiązane z konkretnymi rozwiązaniami ustawowymi (generalno-abstrakcyjne), albo właśnie z precyzyjnie delegowanymi i ograniczonymi przejawami prawotwórczości na szczeblu samorządu terytorialnego. Jak widać na wskazanych wcześniej przykładach związanych z wykroczeniową penalizacją niedostosowy-

685 Dz.U. 2023, poz. 165, tekst jedn. ze zm.

686 Artykuł 31 ust. 2 Konstytucji: „Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób”.

wania się do np. gminnych przepisów porządkowych, koncepcja swoistej decentralizacji i dekoncentracji zarządzania przestrzenią publiczną i porządkiem nie są czymś zupełnie atypowym w polskim systemie prawnym. Dostrzec jednak można silną reglamentację tego typu kompetencji. Można naturalnie uznać, że to parlament jest w stanie lepiej w ramach demokracji deliberatywnej ocenić wzajemną wagę poszczególnych wolności o praw chronionych konstytucyjnie, a w rezultacie jest wyłącznie legitymowany do ich wiążącego ostatecznego wyważenia. W istocie wprowadzenie do systemu prawnego odpowiednika PSPO wiązałoby się z nie lada zadaniem, tj. ustaleniem na szczeblu ustawowym, w jakich obszarach i pod jakimi warunkami władze lokalne mogłyby czynić konkretne ograniczenia lub nakładać obowiązki. Zwłaszcza, że wchodzi w grę tak delikatne kwestie jak chociażby swoboda przemieszczania się, prowadzenia działalności gospodarczej, prywatność, prawa do pokojowej demonstracji, prawo do wykonywania kultu religijnego. Każdy z tych aspektów był poddany analizie czy to Trybunału Konstytucyjnego, czy to Sądu Najwyższego. Choć zapewne przytaczane wyżej rozstrzygnięcia dotyczące hałasu generowanego przez tzw. małą gastronomię czy organizacja wywozu śmieci mogą budzić pewne zadziwienie, że tak bardzo władze lokalne są ograniczone w samoregulacji. Specyfika lokalności jest przecież tak duża, że z kolei można uznać centralne próby ustalenia określonych norm (np. hałasu i jego wpływu na środowisko) za nieodpowiadające potrzebom konkretnej wspólnoty. Jeżeli np. wszyscy mieszkańcy określonego osiedla uważają, że muzyka odtwarzana w ogródku restauracji znajdującej się w okolicy jest nie do wytrzymania, to obowiązek prowadzenia (kosztownych zapewne i długotrwałych) analiz wpływu tego hałasu na środowisko przed podjęciem decyzji w trybie art. 157 ustawy – Prawo ochrony środowiska może z kolei prowadzić do braku ochrony otoczenia, z korzyścią dla działalności gospodarczej. Ustawodawca wyważył te wartości w określony sposób, co nie oznacza, że wyeliminowanie subiektywnej decyzyjności lokalnej zostało przeprowadzone zasadnie.

Gdy zaś chodzi o odpowiednik ASBO, a obecnie CI – sytuacja polskiego systemu prawnego także nie jest szczególnie nietypowa. Kodeks cywilny przewiduje powództwo o immisje (art. 144 k.c.). Sąd Najwyższy wskazał, że:

przepis art. 144 k.c. kreuje roszczenie prawnorzeczowe po stronie właściciela nieruchomości w stosunku do właściciela nieruchomości sąsiedniej. Jest to więc typowy instrument ochrony prawa majątkowego w postaci własności nieruchomości przed jego naruszeniami przybierającymi inną postać niż pozbawienie właściciela faktycznego władztwa nad rzeczą, w tym poprzez immisje. Ponadto roszczenie to nie zmierza do jakiegokolwiek regulacji stosunków niemajątkowych; zmierza do bezpośredniej ingerencji w sposób korzystania z prawa własności przez właściciela nieruchomości sąsiedniej, będącej źródłem immisji. Jedynie pośrednim skutkiem orzeczenia uwzględniającego to roszczenie jest ochrona wartości niemajątkowych, w tym dóbr osobistych właściciela i innych osób korzystających z nieruchomości sąsiedniej<sup>687</sup>.

Zgodnie zaś z art. 1051 k.p.c., jeżeli dłużnik ma obowiązek zaniechać pewnej czynności lub nie przeszkadzać czynności wierzyciela, sąd, na wniosek wierzyciela, po wysłuchaniu stron i stwierdzeniu, że dłużnik działał wbrew obowiązkowi, nałoży na niego grzywnę. Wobec tego mamy w polskim systemie prawnym pewną iterację swoistego zarządzenia o zachowaniu antyspołecznym, które jest ujęte wąsko, bo odnosi się do relacji właścicieli nieruchomości. Ewentualna grzywna (wcale nie mniejsza niż możliwa do orzeczenia na gruncie k.w.) nakładana jest w postępowaniu cywilnym.

Czy w takim razie do wyobrażenia jest analogiczny nakaz/zakaz, ale sprowadzający się do „niewłaściwego” korzystania z przestrzeni publicznej? Problematyczne jest to, kto pozostaje dysponentem takiej przestrzeni. Z pewnością ustawa o samorządzie gminnym wskazuje, że to gmina może ustalać zasady korzystania z terenów należących do niej. Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi:

Użyte w art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. pojęcie „zasady i tryb korzystania” zawiera w sobie kompetencję organu stanowiącego gminy do formułowania w stosunku do urzędzeń użyteczności publicznej norm i zasad prawidłowego postępowania, ustalania obowiązujących reguł zachowania się, określenia ustalonego porządku zachowania się. Oznacza to w konsekwencji uprawnienie rady gminy do wprowadzenia reguł dotyczących obowiązującego sposobu zachowania się podmiotów, które przebywają w obiektach użyteczności publicznej<sup>688</sup>.

Jednak w równym stopniu prawo do korzystania z owej przestrzeni mają wszyscy obywatele i wprowadzanie zbyt daleko idących zakazów może pozostawać znów w konflikcie z konstytucyjnymi wolnościami

687 Postanowienie SN z 13 września 2018 r., II CZ 37/18.

688 Wyrok WSA w Łodzi z 15 lutego 2023 r., III SA/Łd 580/22.

(np. swobodą przemieszczania się). Gdyby jednak np. rada gminy czy inny podmiot (zaufania publicznego) mógł wnioskować do sądu o objęcie konkretnej osoby stosownym nakazem/zakazem, by ta korzystała z przestrzeni publicznej w określony sposób – mielibyśmy do czynienia z czymś w istocie analogicznym do immisji. Sankcjonowanie niepodporządkowania się na drodze wykroczeniowej dawałoby wyższe gwarancje (choćby dowodowe) niż postępowanie cywilne o nałożenie grzywny przymuszającej.

Wydaje się, że kwestia zasady określoności nie byłaby większym problemem, gdyż konkretne osoby uzyskiwałyby konkretny sądowy opis zachowań, jakich jej nie wolno lub jakie powinna podejmować przebywając w owej przestrzeni publicznej. Kluczowym zgrzytem aksjologicznym w tej kwestii byłoby dość istotne wkroczenie m.in. w czyjąś prywatność. Jednak z drugiej strony poprawne i uwzględniające dające się wyobrazić kolizje praw i obowiązków konstytucyjnych zdefiniowanie zachowań antyspołecznych dawałoby na poziomie generalno-abstrakcyjnym określoną dozę pewności dla członków społeczeństwa, jakie zachowania mogą być indywidualnie sankcjonowane. Zresztą, czy definicja immisji z k.c. związanych z ingerencją w prawo własności jest precyzyjna? Immisje to wszak działania, które zakłócają korzystanie z nieruchomości sąsiednich ponad przeciętną miarę, wynikającą ze społeczno-gospodarczego przeznaczenia nieruchomości i stosunków miejscowych.

Wydaje się zatem, że od strony konstytucyjnej pewna hybryda rozwiązań brytyjskich byłaby możliwa. Problem leży jednak gdzie indziej. Przekazanie tak dużej władzy do regulowania życia społecznego na etap lokalny wymaga bardzo dokładnego sprofilowania preferencji społecznych i oceny poziomu dojrzałości i empatii. Jak trafnie wskazuje A. Lach w odniesieniu do brytyjskich doświadczeń:

indywidualny charakter zakazów orzekanych w drodze cywilnych środków prewencyjnych jest przedmiotem krytyki jako naruszenie zasady równości wobec prawa. Podnosi się bowiem, że zakazy powinny mieć charakter generalny, niedopuszczalna jest zatem sytuacja, gdy osoba A może się zachować w określony sposób, a osoba B nie, ze względu na nałożony na nią zakaz (...) Poza tym jednostkę wyklucza się częściowo ze społeczeństwa i nie uznaje się jej swobody wyboru co do zachowania, czy dopuścić się ponownie zabronionego zachowania. Za słabość instrumentu uważa się odwołanie do reakcji lub potencjalnej reakcji społeczeństwa na dane zachowanie, takie jak nękanie czy niepokój, co nie zawsze bywa

racjonalne. W związku z tym postuluje się, aby podstawą orzekania nakazu było co najmniej popełnienie deliktu cywilnego<sup>689</sup>.

Jak się wydaje, istota przekazania zarządzania porządkiem publicznym lub przestrzenią publiczną na szczebel lokalny może być atrakcyjna i w pewnym wymiarze dużo bardziej efektywna dla zapewnienia spokoju publicznego niż czysto generalno-abstrakcyjne rozwiązania, które nie pozwalają na niuansowanie z uwagi na lokalną specyfikę czy potrzeby. Aspekty gwarancyjne i ramy prawne to kwestia, która zawsze budzić może wątpliwości, ale jest możliwa do racjonalnego normatywnego ujęcia. Doświadczenia brytyjskie pokazują jednak, że zwłaszcza w przypadku mechanizmów typu ASBO czy CI, a mniej PSPO powodzenie takiego prawnego przedsięwzięcia zależy od dojrzałości społeczeństwa i zrozumienia, że nie jest możliwe zapobieżenie każdemu przestępstwu ani ustanowienie absolutnego spokoju publicznego. Zbyt „ochocze” wykorzystywanie prawa karnego, nawet relatywnie mało surowego, jak wykroczenia, prowadzić może do zbytnej penalizacji codziennego funkcjonowania i efektu odwrotnego do zamierzonego, tj. erozji relacji lokalnych. Ponadto pandemiczne doświadczenia ze stosowaniem art. 54 k.w. doskonale pokazują, że rozwiązanie takie stanowi nie lada test dla wymiaru sprawiedliwości, który także może być skłonny do przytaknięcia przesadnemu i złudnemu poczuciu efektywności głębokiej ingerencji w funkcjonowanie społeczeństwa.

## Summary

The chapter deals with the issue of the constitutional, theoretical and socially adequate model of local community response to the nuisances accompanying it at the micro level. The experience of British regulation of the so-called Anti Social Behavior Order and then Civil Injunctions shows an interesting perspective of increasing the decision-making power of communities to regulate orders and prohibitions, which are then accompanied by a specific type of sanctions. Arguments are presented for and against the introduction of such solutions for enhancing citizen agency in the organization of life at the local level. What has been successful and what is questionable? To what extent would the current Polish constitutional solutions allow to make the rigid system of centralized response to offenses more flexible?

---

689 A. Lach, *Prewencja...*, s. 314.

## Keywords

Anti Social Behavior Order, public order, nuisance, condemnation, social control

## Literatura

- Błachnio-Parzych A., *Anti-Social Behaviour Order (ASBO) w prawie angielskim – istota, przesłanki, charakter odpowiedzialności*, „Państwo i Prawo” 2015, nr 12.
- Brown D., *Young people, antisocial behaviour and public space: The role of Community Wardens in policing the ‘ASBO-generation’*, „Urban Studies” 2013, vol. 50, nr 3.
- Donoghue J., *The Judiciary as a Primary Definer on Anti-Social Behaviour Orders*, „The Howard Journal of Criminal Justice” 2007, vol. 46, < <https://doi.org/10.1111/j.1468-2311.2007.00486.x> >.
- Kunert J., *Kobieta zostaje aresztowana za modlitwę? Sprawdzamy*, „tvn24.pl” z 29 grudnia 2022 r., < <https://konkret24.tvn24.pl/swiat/wielka-brytania-kobieta-zostaje-aresztowana-za-modlitwe-sprawdzamy-6555327> >.
- Lach A., *Prewencja indywidualna w procesie karnym*, Warszawa 2020.
- Macdonald S., *The Nature of the Anti-Social Behaviour Order – R (McCann & (and) Others) v Crown Court at Manchester*, „The Modern Law Review” 2003, vol. 66, no. 630.
- Report By Mr Alvaro Gil-Robles, Commissioner For Human Rights, On His Visit To The United Kingdom 4 Th – 12 Th November 2004 for the attention of the Committee of Ministers and the Parliamentary Assembly*, 8 czerwca 2005 r., < [https://www.coe.int/en/web/commissioner/country-monitoring/united-kingdom/-/asset\\_publisher/wg6OoFIRCaX1/content/report-on-visit-to-the-united-kingdom?inheritRedirect=false](https://www.coe.int/en/web/commissioner/country-monitoring/united-kingdom/-/asset_publisher/wg6OoFIRCaX1/content/report-on-visit-to-the-united-kingdom?inheritRedirect=false) >.
- YOT Practitioner’s Guide: civil injunctions and the Criminal Behaviour Order*, < [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/532514/YOT\\_Practitioners\\_Guide\\_Injunctions\\_to\\_prevent\\_gang\\_related\\_violence.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/532514/YOT_Practitioners_Guide_Injunctions_to_prevent_gang_related_violence.pdf) >, dostęp: 19 września 2023 r.
- Opracowanie jest rezultatem projektu badawczego *Nowy model prawa wykroczeń. Analiza teoretyczna, normatywna i empiryczna* finansowanego ze środków Narodowego Centrum Nauki w ramach grantu OPUS 14, nr 2017/27/B/HS5/02137

## Nowy model prawa wykroczeń. Teoria, praktyka, przyszłość

Prezentowana monografia to kompleksowe spojrzenie na prawo wykroczeń w Polsce. Wypracowanie nowych założeń modelowych w zakresie prawa wykroczeń możliwe jest po wszechstronnej analizie jego miejsca w systemie prawa represyjnego oraz spojrzeniu na praktykę stosowania przepisów.

Autorzy analizują prawo wykroczeń z trzech perspektyw. Pierwsza to teoretyczne spojrzenie na prawo wykroczeń jako takie, aspekty normatywne prawa wykroczeń oraz istotne instytucje Kodeksu wykroczeń. Druga to prezentacja wyników badań aktowych dotyczących różnorodnych typów wykroczeń wraz z krytyczną analizą problemów, jakie rodzą w praktyce wymiaru sprawiedliwości. Trzecia to krytyczne spojrzenie na przyszłość prawa wykroczeń w aspekcie modelowym, w kontekście rozwoju nowych technologii, szczególnych przepisów wymagających aktualizacji oraz wykroczeń, które jawią się jako żywe skamieniałości.

Prawo, którego zadaniem jest kształtowanie rzeczywistości społecznej, musi brać pod uwagę aktualny stan stosunków społecznych, otoczenie kulturowe i cywilizacyjne norm prawnych, a także stan dyskusji naukowej o jakości tworzenia i stosowania prawa represyjnego w państwie praworządym. Przedstawione w książce rozważania, zgrupowane pod hasłami: *Teoria – Praktyka – Przyszłość*, wyznaczają kierunki i ramy nowego modelu prawa wykroczeń w Polsce.

[sklep.kipk.pl](http://sklep.kipk.pl)

[sklep@kipk.pl](mailto:sklep@kipk.pl)

Facebook: KIPKfundacja

Instagram: kipkPRESS



Krakowski  
Instytut  
Prawa  
Karnego  
Fundacja

ISBN EBOOK: 978-83-959655-9-3