

Węzłowe problemy penalnej ochrony środowiska w Polsce. Przyczynek do dyskusji

Maciej Pająk, Katarzyna Urbanowicz

Autorzy poddają ocenie obowiązujące normy o charakterze penalnym w zakresie ochrony środowiska. Spojrzenie to obejmuje najważniejsze, wybrane problemy stanowienia i stosowania norm oraz rozmieszczenie i liczbę przepisów, z których one są wyprowadzane. Trzy odrębne reżimy odpowiedzialności powodują problemy systemowe odnoszące się do środowiskowych przepisów represyjnych – zarówno kodeksowych, jak i pozakodeksowych. Niniejsza publikacja, wpisując się w założenia realizowanego projektu badawczego, ma przyczynkowski, lecz prowokujący do dyskusji naukowców i praktyków, charakter.

§ 1. Wprowadzenie

Przepisy dotyczące ochrony środowiska stanowią w polskim porządku prawnym konglomerat regulacji rozsiianych po kilkudziesięciu ustawach. Po-szczególne akty prawne traktują o ochronie środowiska naturalnego *in genere* albo o ochronie określonych, licznych jego elementów. Regulacje w tej dziedzinie niemal zawsze wzmacniane są środkami penalnymi. Sposób reagowania na niezgodne z prawem zachowania przeciwko środowisku jest mocno zróżnicowany – ustawodawca typizuje je jako czyny zabronione (przestępstwa i wykroczenia) albo delikty administracyjne. Odpowiedzialność za tego typu naruszenia może więc przybrać różnorodną postać¹, a każdą z nich cechują od-

¹ Przyjmując poniższy podział za W. Radeckim, należy wskazać na prawo karne środowiska w trojakim rozumieniu: *sensu stricto* – rozumiane jako zbiór przepisów dotyczących przestępstw

mienne zasady jej ponoszenia. Celem niniejszego tekstu jest ogólne przedstawienie obecnego kształtu penalnej ochrony środowiska w Polsce oraz związanych z nim konsekwencji (mankamentów), w szczególności przejrzystości przedmiotowej materii oraz sankcji grążących za naruszenia norm. Rozważania dotyczą zarówno materii kodeksowej, jak i pozakodeksowej, w tym deliktów administracyjnych.

§ 2. Ochrona środowiska w Kodeksie karnym i Kodeksie wykroczeń

Do najbardziej doniosłych w polskim systemie prawnym przepisów karnych chroniących środowisko naturalne zalicza się przepisy rozdziału XXII Kodeksu karnego². W założeniu ustawodawcy mają bowiem one odnosić się do najbardziej karygodnych zachowań godzących w integralność środowiska. O randze tych przepisów świadczy nadto ich generalny i kompleksowy charakter oraz umieszczenie w strukturze kodeksowej przed przepisami chroniącymi inne dobra rodzajowe³.

Przepisy rozdziału XXII określają podstawowe trzy grupy karalnych zachowań:

- 1) niszczenie lub zanieczyszczanie środowiska;
- 2) obrót materiałami szkodliwymi;
- 3) nieprawidłowe użytkowanie urządzeń lub nieuprawnione wnoszenie budowli⁴ bądź prowadzenie działalności gospodarczej w miejscu objętym ochroną.

Przykładem z pierwszej z wyodrębnionych grup jest typ z art. 181 KK penalizujący zachowanie polegające na dokonaniu zniszczenia w świecie roślinnym lub zwierzęcym w znacznych rozmiarach. Już pobieżna analiza skłania do postawienia hipotezy, iż takie określenie karalnego skutku obarczone jest luką aksjologiczną, albowiem czyn zabroniony nie obejmuje swoimi znamio-

przeciwko środowisku, *sensu largo* – jako zbiór przepisów o przestępstwach i wykroczeniach przeciwko środowisku oraz *sensu largissimo* – obejmujące zbiór przepisów za przestępstwa, wykroczenia i delikty administracyjne; W. Radecki, Ochrona środowiska, s. 489–491; *tenże*, Polskie prawo, s. 70.

² M. Błaszczak, Najnowsze zmiany, s. 135.

³ R. Zawłocki, Karnoprawna ochrona, s. 127–129.

⁴ *Ibidem*, s. 129.

nami dokonania uszkodzeń⁵. Uszkodzenie jest karalne jedynie wobec roślin i zwierząt objętych ochroną gatunkową (art. 181 § 3 KK) lub „na terenie objętym ochroną” (art. 181 § 2 KK). Penalizowane jest także spowodowanie istotnej szkody na terenach chronionych (art. 181 § 2 KK). Brak przy tym jakiegokolwiek wskazówki, w jaki sposób organ stosujący prawo winien ocenić rozmiar szkody. Odnotowania wymaga bowiem, iż w odniesieniu do przestępstw z rozdziału XXII ustawodawca użył 4 różnych metod kryminalizacji, obejmując karalnym zachowaniem:

- 1) w art. 181 KK – powodowanie zniszczenia w znacznych rozmiarach;
- 2) w art. 182 KK – możliwość spowodowania zniszczenia w znacznych rozmiarach;
- 3) w art. 185 KK – wywołanie następstwa zniszczenia w znacznych rozmiarach;
- 4) w art. 187 KK – niszczenie lub uszkodzenie powodujące „istotną szkodę”.

Użyte na gruncie przepisów wyrażenia „istotne zniszczenie” oraz „poważne uszkodzenie” budzą słuszne wątpliwości interpretacyjne i – jak się wydaje – są zbędne przy określeniu karalnego zachowania. Nie jest bowiem jasne, w jaki sposób dokonać oceny znacznej szkody – czy powinno być to kryterium ekonomiczne czy pozaekonomiczne. *J. Lachowski* proponuje, aby kryterium ekonomiczne wynikające z art. 115 § 5 w zw. z art. 115 § 7 KK uzupełnić o rozmiar dokonanych zniszczeń (liczbę gatunków, sztuk, powierzchnię terenu, na którym doszło do zniszczeń)⁶. Dodatkowe trudności pojawiają się przy znamieniu ocennym „istotna szkoda”. Zgodnie z konotacjami języka polskiego „istotny” rozumiany jest jako „podstawowy, zasadniczy, znaczący”⁷. Słuszny wydaje się zatem pogląd, że wyrażenia nie należy utożsamiać ze szkodą w znacznych lub wielkich rozmiarach, lecz ową istotność oceniać kompleksowo z uwzględnieniem wszystkich chronionych gatunków roślin i zwierząt, które sprawca zniszczył albo uszkodził⁸. *W. Radecki* stoi na stanowisku, że nie zawsze taka ocena wymagać będzie zasięgnięcia opinii biegłych⁹. Nie sposób przy tym zgodzić się

⁵ Na kwestię wykładni językowej słusznie zwrócił uwagę *R. Zawłocki*, wskazując, że wyrażenie „zniszczenie” oznacza całkowite unicestwienie; *R. Zawłocki*, *Karnoprawna ochrona*, s. 137.

⁶ *J. Lachowski*, w: *V. Konarska-Wrzošek* (red.), *Kodeks*, 2018, art. 181 KK.

⁷ Zob. <https://sjp.pl/istotny> (dostęp: 10.4.2020 r.).

⁸ *J. Lachowski*, w: *V. Konarska-Wrzošek* (red.), *Kodeks*, 2018, art. 181 KK.

⁹ *W. Radecki*, w: *O. Górniok* (red.), *Kodeks*, 2006, art. 181; jako przykład podaje wypełnienie znamion przestępstwa w sytuacji, gdy na terenie rezerwatu gniazduje kilka par orłów, a sprawca zabija chociażby jedną z nich.

z poglądem M. Błaszczyk, że „doprecyzowanie tych pojęć nie powinno nastroczać większych trudności” oraz że te znamiona są pożądane z punktu widzenia zasady *ultima ratio*, zawężając zakres kryminalizacji¹⁰. Takie ujęcie znamion nie jest zgodne przede wszystkim z zasadą określoności prawa karnego (*nulum crimen sine lege certa*).

Do znamion przestępstwa z art. 182 KK należy zanieczyszczanie wody, powietrza lub powierzchni ziemi substancją albo promieniowaniem jonizującym, które może zagrozić życiu lub zdrowiu człowieka lub spowodować istotne obniżenie jakości wody, powietrza lub powierzchni ziemi lub zniszczenie w świecie roślinnym lub zwierzęcym w znacznych rozmiarach. Jest to przestępstwo abstrakcyjnego narażenia dobra prawnego¹¹. Wystarczy poprzestać na stwierdzeniu, iż dopuszczalność penalizacji na przedpolu naruszenia dobra prawnego jest dyskusyjna w polskiej i niemieckiej nauce prawa karnego¹². Ustawodawca mógł bowiem posłużyć się konstrukcją sprowadzenia bezpośredniego niebezpieczeństwa.

Podobnie przestępstwa z art. 183¹³ i 184 KK¹⁴ zostały nieracjonalnie z punktu zasad prawidłowej techniki prawodawczej ujęte jako dwie odrębne jednostki redakcyjne. Zważając na tożsamość zagrożenia karnego i podobieństwo przedmiotu ochrony, mogłyby zostać określone w jednakowy sposób ich znamiona czasownikowe, a typy zostać ujęte w ramach jednego artykułu. Ponadto, co wymaga podkreślenia – nie obejmują one wszystkich możliwych ty-

¹⁰ M. Błaszczyk, Najnowsze zmiany, s. 142.

¹¹ Odmienne przyjmuje G. Bogdan, stwierdzając za W. Radeckim, iż jest to przestępstwo z narażenia „abstrakcyjno-konkretnego”; por. G. Bogdan, w: A. Zoll, W. Wróbel (red.), Kodeks, t. 2, 2017, art. 182, Nb 8.

¹² H.J. Hirsch, Czy zasada czynu, s. 11–13.

¹³ Art. 183 § 1 KK: „Kto wbrew przepisom składa, usuwa, przetwarza, zbiera, dokonuje odzysku, unieszkodliwia albo transportuje odpady lub substancje w takich warunkach lub w taki sposób, że może to zagrozić życiu lub zdrowiu człowieka lub spowodować obniżenie jakości wody, powietrza lub powierzchni ziemi lub zniszczenie w świecie roślinnym lub zwierzęcym, podlega karze pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5”.

¹⁴ Art. 184 § 1 KK: „Kto wyrabia, przetwarza, transportuje, przywozi z zagranicy, wywozi za granicę, gromadzi, składa, przechowuje, posiada, wykorzystuje, posługuje się, usuwa, porzuca lub pozostawia bez właściwego zabezpieczenia materiał jądrowy albo inne źródło promieniowania jonizującego, w takich warunkach lub w taki sposób, że może to zagrozić życiu lub zdrowiu człowieka lub spowodować istotne obniżenie jakości wody, powietrza lub powierzchni ziemi lub zniszczenie w świecie roślinnym lub zwierzęcym w znacznych rozmiarach, podlega karze pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5”.

pów karygodnego zachowania¹⁵, co z punktu widzenia optymalnej ochrony środowiska przedstawia się jako niezwykle istotne.

Innym przykładem konstrukcyjnie wadliwego przepisu jest art. 188 KK: „Kto na terenie objętym ochroną ze względów przyrodniczych lub krajobrazowych albo w otulinie takiego terenu, wbrew przepisom, wznosi nowy lub powiększa istniejący obiekt budowlany albo prowadzi działalność gospodarczą zagrażającą środowisku (...)”. Brak w nim jasnego wskazania karalnego zachowania. Co więcej, na gruncie ustawy z 16.4.2004 r. o ochronie przyrody zostało stypizowane jako wykroczenie – zachowanie polegające na naruszaniu zakazów obowiązujących w parkach narodowych, rezerwach przyrody, parkach krajobrazowych, obszarach chronionego krajobrazu, obszarach Natura 2000¹⁶ oraz zakazów w stosunku do zespołów przyrodniczo-krajobrazowych (art. 127 pkt 2 lit. d OchrPrzyrU), co prowadzi do zbędnej w tym przypadku konstrukcji idealnego zbiegu przestępstwa i wykroczenia. Podobną uwagę można sformułować w odniesieniu do art. 187 § 1 KK: „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”, w sytuacji gdy naruszanie zakazów na terenach chronionych lub w stosunku do pomników przyrody wyczerpuje już znamiona wykroczenia (odpowiednio z art. 127 pkt 1 lub art. 127 pkt 2 lit. a OchrPrzyrU).

W odniesieniu do przepisów Kodeksu wykroczeń w sferze ochrony środowiska, należy zważyć na ich marginalną rolę w stosunku do kilkukrotnie liczniejszych przepisów pozakodeksowych. Brak jest odrębnego rozdziału wprost traktującego o ochronie środowiska, poszczególne przepisy dotyczące szeroko rozumianej ochrony środowiska zostały umieszczone w rozdziałach określających dobra prawnie chronione o zróżnicowanym charakterze (np. zdrowie, bezpieczeństwo osób i mienia). Na uwagę zasługują jednak przepisy rozdziału XIX „Szkodnictwo leśne, polne i ogrodowe” (art. 148–166 KW), w tym wykroczenia polegające na niszczeniu i zanieczyszczaniu określonych elementów przyrody i przepisy typizujące jako wykroczenia: uszkadzanie wałów przeciwpowodziowych (art. 80 KW), niszczenie roślin wzmacniających brzegi

¹⁵ Za wzorcowe w tym względzie *R. Zawłocki* uznał przepisy ustawy z 29.7.2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii (t.j. Dz.U z 2019 r. poz. 852 ze zm.) zawierające następujące znamiona czynów: „wytworza, przetwarza, przerabia, posiada, przechowuje, zbywa, nabywa; dokonuje: przywozu, wywozu, przewozu, nabycia, dostawy; wprowadza do obrotu albo uczestniczy w takim obrocie”; *R. Zawłocki*, *Karnoprawna ochrona*, s. 142.

¹⁶ Art. 127 pkt 1 lit. a–e OchrPrzyrU.

wód (art. 81 KW), niezachowanie reguł bezpieczeństwa pożarowego w lasach i na polach (art. 82 § 3 i 4 KW), zanieczyszczanie lub dostarczanie zanieczyszczonej wody pitnej (art. 109 § 1 pkt 1 i 2 KW), zanieczyszczanie wody do pojenia zwierząt (art. 109 § 2 KW), wyrąb drzewa w lesie (art. 120 KW), niszczenie, uszkodzanie roślinności na terenach przeznaczonych do użytku publicznego (art. 144 § 1 KW) lub usuwanie roślinności przydrożnej (art. 144 § 2 KW) czy śmiecenie w miejscach publicznych (art. 145 KW). Niespójne z punktu widzenia zasady społecznej szkodliwości czynu wydaje się przy tym ukształtowanie katalogu sankcji za poszczególne wykroczenia. Przykładowo, wykroczenie określone w art. 144 § 2 KW polegające na usuwaniu, niszczeniu lub uszkodzaniu drzew lub krzewów stanowiących zadrzewienie przydrożne lub ochronne albo żywopłot przydrożny, zagrożone jest karą aresztu, ograniczenia wolności lub grzywny, podczas gdy dużo groźniejsze dla życia lub zdrowia człowieka zanieczyszczanie wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi (art. 109 § 1 KW) zagrożone jest jedynie karą grzywny albo nagany.

Tytułem uzupełnienia i podsumowania, w zakresie przepisów rozdziału XXII KK, warto zauważyć, że przepisy te obejmują 60 typów czynów zabronionych. Dodatkowo występuje wśród nich znaczna liczba typów nieumyślnych oraz typy polegające na „dopuszczeniu do popełnienia czynu zabronionego”¹⁷. Karnoprawna ochrona wynikająca z rozdziału XXII KK nie wydaje się być jednak skuteczna. Należy nadmienić, że najpoważniejsze szkody w środowisku czynione są w ramach struktur podmiotów zbiorowych, stąd zasadna jest represja wobec osoby odpowiedzialnej – zarządzającego przedsiębiorstwem generującym szkody dla środowiska. Niezrozumiały jest przy tym brak przejrzystej klauzuli odpowiedzialności zastępczej w stosunku do przestępstw określonych w rozdziale XXII KK¹⁸. Co więcej, pomimo skali faktycznych działań na szkodę środowiska naturalnego, można odnotować niewielką liczbę wszczętych postępowań oraz skazań na podstawie przepisów rozdziału XXII KK w stosunku do ogółu przestępstw¹⁹. Sama liczba wykrytych przestępstw z art. 181–188 KK jest niższa niż 100 rocznie²⁰. Skłania to do refleksji nie tylko nad praktyką zwalczania przestępczości przeciwko środowi-

¹⁷ R. Zawłocki, *Karnoprawna ochrona*, s. 133.

¹⁸ Poza rozważaniami podjętymi w niniejszym opracowaniu pozostawiono odpowiedzialność podmiotów kolektywnych na podstawie przepisów ustawy z 28.10.2002 r. o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary.

¹⁹ R. Zawłocki, *Karnoprawna ochrona*, s. 129.

²⁰ Dane dotyczące liczby przestępstw przeciwko środowisku do 2017 r. zob.: <http://statystyka.policja.pl/st/kodeks-karny/przestepstwa-przeciwko-3> (dostęp: 1.12.2019 r.).

sku, ale również nad prawidłowością ujęcia znamion kodeksowych typów czynów zabronionych chroniących poszczególne elementy środowiska naturalnego, czego antyprzykłady zostały zarysowane w niniejszej części. Uprawnia to do postawienia roboczej hipotezy, iż kryminalizacja ta jest symboliczna, zaś samo dostępne instrumentarium nie przekłada się na realizację założonych przez ustawodawcę celów.

Już w tym miejscu należy zaznaczyć, że do głównych mankamentów przepisów rozdziału XXII KK należy zaliczyć ich nadmierną blankietowość (w zakresie określenia karalnego skutku), przez co nie spełniają postulatu określoności – z drugiej strony zbędną kazuistykę (o czym świadczy już sama liczba typów), co nie sprzyja ich przejrzystości. W stosunku do wykroczeń związanych ze szkodliwą ingerencją człowieka w środowisko, należy sformułować z kolei uwagę o braku spójnego systemu sankcji prawnokarnych z systemowego punktu widzenia. Poddając łącznej analizie przestępstwa i wykroczenia kodeksowe, można postawić hipotezę o ich tak skomplikowanych, jak niepotrzebnych relacjach krzyżowania się bądź zawierania, co wpływa na konieczność rozstrzygnięcia, czy zachodzić będzie tzw. idealny zbieg przestępstwa z wykroczeniem (art. 10 § 1 KW), czy też, uwzględniając reguły wyłączania wielości ocen, należy jeden z przepisów pominąć w kwalifikacji prawnej. Rozstrzygnięcie powyższych dylematów nie sprzyja zapewnieniu obywatelowi stanu bezpieczeństwa prawnego i rodzi niepożądane przez racjonalnego ustawodawcę wątpliwości interpretacyjne organów stosujących wskazane przepisy. Sformułowanie bardziej szczegółowych twierdzeń wymaga uwzględnienia również bardzo obszernego pozakodeksowego prawa ochrony środowiska, o czym poniżej.

§ 3. Pozakodeksowa ochrona środowiska

Przepisy dotyczące ochrony środowiska zawarte w ustawach pozakodeksowych nie tworzą spójnej regulacji. Istnieje kilkadziesiąt ustaw dotyczących szeroko pojętego prawa ochrony środowiska – od ochrony przyrody w ogólności poprzez ochronę poszczególnych jej elementów – wód, powietrza, zwierząt czy roślin aż po ochronę środowiska wynikającą z naprawę wąskich regulacji (przykładowo można wskazać na przepisy dotyczące opakowań produktów lub pojazdów wycofanych z eksploatacji²¹). O ile przestępstwa przeciwko

²¹ Ustawa o ochronie przyrody, ustawa z 27.4.2001 r. – Prawo ochrony środowiska; ustawa z 20.7.2017 r. – Prawo wodne; ustawa z 21.8.1997 r. o ochronie zwierząt; ustawa z 13.6.2013 r.

szeroko rozumianemu środowisku naturalnemu nie tworzą nadmiernie rozbudowanej regulacji (kilkanaście ustaw regulujących od jednego do kilku typów przestępstw) i uzupełniają przepisy rozdziału XXII KK, o tyle w odniesieniu do pozakodeksowych wykroczeń sytuacja przedstawia się odwrotnie – przepisy Kodeksu wykroczeń pozostają wobec nich wtórne. Kodeks wykroczeń nie zawiera odrębnego rozdziału dotyczącego wykroczeń przeciwko środowisku naturalnemu, a najważniejsze i o wiele bardziej rozbudowane regulacje znajdują się w przepisach pozakodeksowych²². W polskim porządku prawnym kilkadziesiąt ustaw wprowadza odpowiedzialność za wykroczenia przeciwko środowisku naturalnemu. Wskazać należy Prawo ochrony środowiska (art. 330–360) czy ustawę o odpadach (art. 171–192) jako przykłady aktów prawnych ustanawiających najwięcej typów wykroczeń. Uregulowanie w powyższy sposób przestępstw i wykroczeń pozakodeksowych w oczywisty sposób nie sprzyja spójności i przejrzystości tej materii. Mnogość ustaw, nieznaną szerszemu gronu odbiorców, nie wpływa również na świadomość społeczną w tej materii.

Pozzczególne typy przestępstw pozakodeksowych nie zawsze stanowią przykład poprawnej i racjonalnej legislacji. Tytułem przykładu można wskazać na stanowienie w niektórych ustawach przepisów karnych typizujących czyny zabronione, których znamiona są zbliżone do znamion przestępstw na gruncie Kodeksu karnego²³. Nadto duża niekonsekwencja ustawodawcy widoczna jest w procesie ustanawiania sankcji. Zdarza się bowiem, że typy kwalifikowane przez następstwo polegające na zniszczeniu środowiska w znacznych rozmiarach zagrożone są karą łagodniejszą (!) albo karą identyczną – w porównaniu do typów podstawowych tychże przestępstw²⁴. Pewna niedbałość

o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 1114 ze zm.); ustawa z 20.1.2005 r. o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1610 ze zm.).

²² W. Radecki, Polskie prawo, s. 88.

²³ Por. art. 182 KK oraz art. 35a ustawy z 16.3.1995 r. o zapobieganiu zanieczyszczaniu morza przez statki (t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 2000 ze zm.): „1. Kto usuwa ze statku substancje objęte załącznikami I (olej) i II (szkodliwe substancje ciekłe) do Konwencji MARPOL w takiej ilości lub takiej postaci, że może to doprowadzić do pogorszenia jakości wody, zagrażać życiu lub zdrowiu wielu osób lub spowodować zniszczenie fauny i flory morskiej w znacznych rozmiarach, podlega karze pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5. 2. Jeżeli sprawca czynu określonego w ust. 1 działa nieumyślnie, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2”.

²⁴ Zob. np. art. 59 ust. 1, 2, 5 i 6 MikroOrgU: „1. Kto, podczas zamkniętego użycia GMM zaliczonych do III lub IV kategorii albo zamierzonego uwolnienia GMO do środowiska albo nie stosując się do nakazu wycofania produktu GMO z obrotu, o którym mowa w art. 45 ust. 4, sponadza niebezpieczeństwo dla życia lub zdrowia wielu osób lub powoduje poważne zagrożenie

występuje również w stanowieniu zagrożenia karą określonych kategorii przestępstw związanych z ochroną środowiska²⁵. Dodatkowo, zabiegiem niepożądanym z punktu widzenia spójności systemu kar jest wprowadzanie szczególnego rodzaju sankcji, niewystępującej w Kodeksie karnym, w postaci kumulatywnego zagrożenia grzywną i karą pozbawienia wolności – w odniesieniu do typów kwalifikowanych przez następstwo²⁶. Wskazane regulacje wymagają uporządkowania.

Uwagę należy również zwrócić na wysokość grzywny grożącej za przestępstwa i wykroczenia – jako sankcji o charakterze majątkowym, a to ze względu na dolegliwość ekonomiczną, która zbliżonymi czyni grzywny i administracyjne kary pieniężne (o których w dalszej części opracowania). Na gruncie Kodeksu karnego i ustaw konstytuujących odpowiedzialność za przestępstwa maksymalna wysokość grzywny może wynosić 1 080 000 zł (art. 33 § 1 i 2, art. 116 KK). Kodeks wykroczeń przewiduje natomiast wysokość grzywny od 20 do 5000 zł (chyba że ustawa stanowi inaczej) i przepisy te stosuje się do wykroczeń pozakodeksowych, jeżeli inne ustawy nie zawierają przepisów odmiennych (art. 48 KW). Przykładowo ustawa z 10.7.2008 r. o odpadach wydobywczych ustanawia zagrożenie grzywną na poziomie 100 000 zł, co stanowi dwudziestokrotność górnej granicy kodeksowego zagrożenia, a ustawa o bateriach i akumulatorach przewiduje możliwość wymierzenia grzywny do

dla mienia znacznej wartości lub dla środowiska, podlega karze pozbawienia wolności **od 6 miesięcy do lat 8**. 2. Jeżeli sprawca działa nieumyślnie, podlega karze pozbawienia wolności **do lat 3**. (...) 5. Jeżeli następstwem czynu, o którym mowa w ust. 1, jest zniszczenie środowiska w znacznych rozmiarach, sprawca podlega karze pozbawienia wolności **do lat 5**. 6. Jeżeli następstwem czynu określonego w ust. 2 jest zniszczenie środowiska w znacznych rozmiarach, sprawca podlega **grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 3**"; podają za: W. Radecki, Polskie prawo, s. 89.

²⁵ Karą pozbawienia wolności od 3 miesięcy do 5 lat zagrożone są bowiem zarówno przestępstwa bezpośrednio godzące w środowisko, takie jak spowodowanie **zniszczenia w świecie roślinnym lub zwierzęcym w znacznych rozmiarach** (art. 181 KK) czy **zanieczyszczanie elementów środowiska** (określone w art. 182 KK), jak również przestępstwo naruszenia przepisów prawa Unii Europejskiej dotyczących ochrony gatunków w zakresie regulacji obrotu poprzez **składanie wniosku o wydanie zezwolenia importowego, eksportowego, reeksportowego, lub świadectwa bez poinformowania o wcześniejszym odrzuceniu wniosku** (art. 128 OchrPrzyrU). Czynności sprawcze wskazanych przestępstw różnią się od siebie dość wyraźnie. W kontekście ochrony środowiska nie ma chyba dobrego uzasadnienia dla identycznego zagrożenia sankcją w ww. przypadkach. Na powyższy przykład uwagę zwrócił również: W. Radecki, Polskie prawo, s. 90.

²⁶ Zob. art. 473 § 2 i art. 474 § 2 PrWod oraz art. 59a MikroOrgU.

10 000 zł²⁷. Taka dyferencja przedstawia się jako niepożądana z punktu widzenia spójności systemu sankcji. Wykroczenia są czynami zabronionymi na ogół o niższym poziomie karygodności, co uzasadnia stosowanie niższych kar za ich popełnienie. Poziom sankcji powinien być zatem zbliżony na gruncie wszystkich ustaw konstytuujących odpowiedzialność za wykroczenia.

§ 4. Delikty administracyjne przeciwko środowisku

Obok odpowiedzialności za przestępstwa albo wykroczenia, rozpowszechnia się także odrębny nurt represjonowania przy pomocy sankcji ekonomicznych, często o wiele bardziej dolegliwych aniżeli grzywny grożące za czyny zabronione. Administracyjne kary pieniężne stanowią instrument administracyjnoprawny, odrębny (autonomiczny) od kary kryminalnej, mający zapewnić przestrzeganie i realizację norm w tej dziedzinie prawa²⁸. W ciągu ostatnich lat można zauważyć znaczny wzrost regulacji przewidujących kary pieniężne w szeroko rozumianym prawie ochrony środowiska. Administracyjne kary pieniężne stosowane są przez organy administracji bez zachowania standardów ochronnych obowiązujących w postępowaniu karnym, w szczególności w oderwaniu od winy jako jednej z przesłanek odpowiedzialności (powszechnie przyjmuje się, że odpowiedzialność administracyjna ma charakter obiektywny) czy z pominięciem prawa do obrony²⁹. Prawo administracyjne nie jest powiązane z zagadnieniami etycznymi w takim stopniu jak prawo karne i zawiera na ogół reguły o charakterze organizacyjnym lub technicznym. Podmiot naruszający normy administracyjnoprawne nie tyle godzi w konkretne dobra prawnie chronione, co w jakimś stopniu utrudnia urzeczywistnianie zadań administracji publicznej³⁰. Na gruncie przepisów penalnych dotyczących ochrony środowiska powyższe założenia nie zawsze są spełnione, albowiem ustawodawca częstokroć ustanawia delikty administracyjne w odniesieniu do zachowań, których istota o wiele bardziej odpowiada czynowi zabronionemu pod groźbą kary jako przestępstwo albo wykroczenie, niemających żadnego związku z naruszeniem norm technicznych czy organizacyjnych. Ważną kwe-

²⁷ Art. 75 i 76 ustawy z 24.4.2009 r. o bateriach i akumulatorach (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 521); np. wysokiej grzywny w ustawie o odpadach wydobywczych zwraca również uwagę *W. Radecki* w przywoływanej powyżej publikacji.

²⁸ *D.K. Nowicki, S. Peszkowski*, Kilka uwag, s. 26.

²⁹ *A. Zientara*, Odpowiedzialność karna, s. 105–106.

³⁰ *D.K. Nowicki, S. Peszkowski*, Kilka uwag, s. 16.

ścię stanowi więc problematyka prawidłowego kwalifikowania pewnych typów zachowań do katalogu czynów zabronionych albo deliktów administracyjnych. Po pierwsze, prawodawca w wielu przypadkach ustanawia delikty administracyjne, przy całkowitym pominięciu wykroczeń w sytuacji, gdy znamiona deliktów o wiele bardziej korespondują z przepisami *stricto* karnymi³¹, co należy ocenić jednoznacznie negatywnie. Po drugie, zdarza się, że w wyniku nowelizacji przepisów ustawodawca przechodzi z reżimu odpowiedzialności karnej na administracyjną i dotychczasowe przepisy konstytuujące wykroczenia stają się deliktami administracyjnymi zagrożonymi karami pieniężnymi – nierzadko kilkudziesięciokrotnie wyższymi (!) aniżeli grożąca poprzednio za wykroczenie grzywna³². Administracyjne kary pieniężne sięgają kilkuset tysięcy, a nawet miliona złotych³³. Przypomnieć należy, że grzywna możliwa do wymierzenia za przestępstwo może wynieść 1 080 000 zł. Zacieranie różnic pomiędzy czynami zabronionymi a deliktami administracyjnymi szczególnie widoczne jest również w przypadkach wprowadzania swoistych klauzul nieumyślności typowych dla odpowiedzialności karnej oraz okoliczności wymiaru kary administracyjnej, takich jak stopień szkodliwości czynu czy wcze-

³¹ Przykładowo: kto **niszczy** tarliska, ikrę lub narybek, podlega karze pieniężnej w wysokości 5000 zł (art. 115 ustawy z 19.12.2014 r. o rybołówstwie morskim, t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 277 ze zm.); kto wbrew przepisom **niszczy** rośliny lub grzyby lub niszczy siedliska roślin, zwierząt lub grzybów podlega karze aresztu albo grzywy (art. 131 pkt 13 OchrPrzrU); kto wybiera jaja lub pisklęta, **niszczy** lęgowiska lub gniazda ptasie albo niszczy lęgowiska, nory lub mrowiska znajdujące się w lesie albo na nienależącym do niego gruncie rolnym, podlega karze grzywny albo karze nagany (art. 164 KW); kto wybiera jaja, pisklęta, **niszczy** gniazda ptaków łownych lub niszczy ich lęgowiska, **niszczy** nory i lęgowiska zwierząt łownych, podlega karze grzywny (art. 51 ust. 1 pkt 2 i 4 ustawa z 13.10.1995 r. – Prawo łowieckie, t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 67 ze zm.).

³² Przykładowo: art. 46 uchylonej z 27.5.2015 r. ustawy z 21.1.2005 r. o doświadczeniach na zwierzętach (Dz.U. Nr 33, poz. 289 ze zm.): kto **przeprowadza doświadczenie bez wymaganej zgody** na jego przeprowadzenie albo niezgodnie z zatwierdzonym projektem doświadczenia, podlega karze aresztu albo grzywny (grzywna **od 20 do 5000 zł**) oraz art. 69 ust. 4 ustawy z 15.1.2015 r. o ochronie zwierząt wykorzystywanych do celów naukowych lub edukacyjnych (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1392 ze zm.): karze pieniężnej podlega użytkownik, który **przeprowadza doświadczenie bez uzyskania zgody** na jego przeprowadzenie lub niezgodnie z warunkami określonymi w uchwale o udzieleniu zgody na przeprowadzenie doświadczenia (kara administracyjna **od 1000 do 50 000 zł**).

³³ Przykładowo: art. 32 i 33 MiędzynarPrzemOdpU – następujące kary: 50 000–500 000 zł, 30 000–200 000 zł, 20 000–100 000 zł; art. 194 ust. 3, 4 i 5 OdpadyU – 5000–1 000 000 zł, 10 000–1 000 000 zł, 1000–1 000 000 zł.

śniejsze naruszenie przepisów³⁴. Powyższe prowadzi do wniosku, że odpowiedzialność administracyjna zaczyna przejmować funkcję odpowiedzialności karnej³⁵. Jest to zjawisko wysoce niepożądane, albowiem istota deliktu administracyjnego jest zupełnie inna aniżeli czynu zabronionego, przez co każde z tego rodzaju naruszeń powinno spotkać się z odmienną reakcją. Charakter odpowiedzialności i konsekwencje naruszenia reguł o charakterze karnoprawnym i administracyjnoprawnym są diametralne, natomiast możliwe do wymierzenia sankcje o charakterze majątkowym – nierzadko zbliżone.

Cechą wspólną uregulowań dotyczących ochrony środowiska (przestępstw, wykroczeń, jak i deliktów administracyjnych) są liczne przepisy odsyłające³⁶. Jakkolwiek formułowane są one celem zapewnienia zwięzłości, to wielokrotne odesłania w obrębie jednego przepisu nie sprzyjają przejrzystości materii, w znaczny sposób utrudniając zapoznanie się z obowiązującymi regulacjami.

§ 5. Podsumowanie

Podsumowując dotychczasowe rozważania dotyczące deliktów przeciwko środowisku naturalnemu, można sformułować następujące wnioski:

- 1) analiza typów kodeksowych przestępstw przeciwko środowisku prowadzi do konkluzji, że przejawiają one brak dostatecznej koherencji, spójności, funkcjonalności, jak również jasności i określoności;
- 2) z jednej strony przepisy te nie powinny być nadmiernie kazuistyczne (zbyt wiele typów przestępstw, nadmierne rozbudowanie roz-

³⁴ Przykładowo: art. 53a ust. 4 ustawy z 20.1.2005 r. o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji; art. 93 ust. 3 ustawy z 11.9.2015 r. o zużytym sprzęcie elektrycznym i elektronicznym (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1895 ze zm.); art. 32 ust. 3 oraz art. 33 ust. 1, 2 i 3 MiędzynarPrzemOdpU.

³⁵ Na zjawisko zastępowania odpowiedzialności karnej odpowiedzialnością administracyjną zwrócono w literaturze uwagę już wcześniej – tak: D.K. Nowicki, S. Peszkowski, Kilka uwag, s. 11.

³⁶ Przykładowo: w przypadku gdy **podmiot** lub **organ**, o którym mowa w art. 117a ust. 1 i 2, nie przekaże Głównemu Inspektorowi Ochrony Środowiska danych identyfikujących albo **informacji**, o której mowa w art. 117a ust. 4, w **terminie**, o którym mowa w art. 117a ust. 3, podlega karze pieniężnej w wysokości 1000 zł za każdy dzień opóźnienia (art. 315f ust. 1 PrOchrŚrod); **tej samej karze** podlega, kto narusza **obowiązek**, o którym mowa w art. 167 ust. 2, nie spełniając **wymagań**, o których mowa w art. 167 ust. 3, lub kto narusza **obowiązek**, o którym mowa w art. 167 ust. 5 (art. 348 ust. 2 PrOchrŚrod); kto chwytła lub zabija dziko występujące **zwierzęta**, o których mowa w art. 49 pkt 1 lit. a i b przy użyciu **urządzeń**, **sposobów** lub **metod**, o których mowa w art. 54 podlega karze aresztu alb grzywny (art. 131 pkt 1a OchrPrzyrU).

- działu XXII KK), z drugiej – powinny być dostatecznie określone (możliwie jak najmniej blankietowe);
- 3) pozakodeksowe przestępstwa i wykroczenia przeciwko środowisku naturalnemu uregulowano w kilkudziesięciu ustawach, co czyni karnoprawną regulację ochrony środowiska mało przejrzystą, niekorzystnie wpływając na świadomość prawną społeczeństwa;
 - 4) system sankcji za przestępstwa i wykroczenia przeciwko środowisku jest niespójny;
 - 5) administracyjne kary pieniężne wielokrotnie przekraczają wysokość grzywnen grożących za wykroczenia, jednocześnie zbliżone są do górnej granicy grzywny możliwej do wymierzenia za przestępstwa przeciwko środowisku;
 - 6) istnieje wiele przypadkowości w ustanawianiu kolejnych typów czynów zabronionych albo deliktów administracyjnych, przez co istota zachowania stanowiącego czyn zabroniony albo delikt administracyjny jest często zbliżona; jest to zjawisko niepożądane, albowiem prowadzi do zacierania różnic pomiędzy odpowiedzialnością karną a administracyjną;
 - 7) optymalna regulacja odpowiedzialności za delikty przeciwko środowisku naturalnemu powinna uwzględniać przede wszystkim istotę zachowań kwalifikowanych jako przestępstwo, wykroczenie albo delikt administracyjny oraz racjonalnie kształtować sankcje za ich popełnienie – w taki sposób, żeby z jednej strony zapewnić realną ochronę środowiska, a z drugiej – odpowiednie gwarancje osobom odpowiedzialnym za niezgodne z prawem zachowanie.

Wydaje się, że pomimo tak dużej liczby przepisów, zakres kryminalizacji pewnych typów przestępstw kodeksowych został wyznaczony zbyt wąsko, a sama kryminalizacja szkodenia środowisku wydaje się być w dużej mierze symboliczna³⁷. Chodzi bowiem bardziej o potwierdzenie, iż ochrona środowiska jest ważna w świetle wartości ustawodawcy, niż o zapewnienie realnych instrumentów jej służących. Szczegółowe propozycje rozwiązań legislacyjnych z pewnością wymagają uwzględnienia obszernego pozakodeksowego prawa ochrony środowiska, w tym przepisów administracyjnych (włącznie z deliktami). Niezależnie od obranego sposobu racjonalizacji przepisów penalnych dotyczących ochrony środowiska, uporządkowanie przedmiotowej materii przedstawia się jako konieczne (choć niełatwe). W tym względzie wciąż

³⁷ Szerzej: *L. Gardocki, Zagadnienia teorii kryminalizacji*, s. 62–66.

aktualna pozostaje konstatacja W. Radeckiego, że „obowiązujące od lat konstrukcje normatywne wymagają przewietrzenia”³⁸.

Czy rzeczywiście konieczna i pożądana jest zmiana w zakresie środowiskowych regulacji penalnych? Redaktorzy a zarazem uczestnicy grantu naukowego, oddają poniżej głos przedstawicielom nauk prawnych: karnistom i administratywistom.

³⁸ W. Radecki, Regulacje penalne, s. 99.