

ZAGADNIENIA SYSTEMOWE PRAWA OCHRONY ŚRODOWISKA

pod redakcją Piotra Korzeniowskiego



BIBLIOTEKA PROBLEMÓW PRAWA OCHRONY ŚRODOWISKA

2.2.

Regulacje penalne w systemie prawa ochrony środowiska

Wojciech Radecki

Prof. zw. dr hab.

Instytut Nauk Prawnych PAN

Wprowadzenie historyczne

Spoglądając na rozwój prawa ochrony środowiska, a zwłaszcza na prawo ochrony przyrody, z którego w warunkach polskich wywodzi się prawo ochrony środowiska, zauważamy, że jego regulacjom zawsze towarzyszyły przepisy penalne, przy czym początkowo były to niemal wyłącznie typizacje wykroczeń. Przykładami służą akty przedwojenne: ustawa o ochronie przyrody¹, ustawa wodna², ustawa rybacka³, rozporządzenie łowieckie⁴ czy ustawa o szkodnictwie leśnym i polnym⁵. Jedynym przepisem prawa karnego *sensu stricto* w tej dziedzinie był art. 270 k.k. z 1932 r. typizujący przestępstwo kłusownictwa łowieckiego i rybackiego. Niewiele zmieniło się we wczesnych latach powojennych; rozwiązania penalne drugiej polskiej ustawy o ochronie przyrody⁶ także ograniczały się do typizacji wykroczeń.

Sytuacja zaczęła się zmieniać we wczesnych latach 60. XX w. wraz z wejściem w życie ustawy o ochronie wód przed zanieczyszczeniem⁷, której regulacje penalne przejęło uchwalone po półtora roku prawo

1 Ustawa z 10 marca 1934 r. o ochronie przyrody, Dz.U., nr 31, poz. 274.

2 Ustawa wodna z 19 września 1922 r., Dz.U. 1928, nr 62, poz. 574.

3 Ustawa z 7 marca 1932 r. o rybołówstwie, Dz.U., nr 35, poz. 357.

4 Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 3 grudnia 1927 r. o prawie łowieckim, Dz.U., nr 110, poz. 934.

5 Ustawa z 14 kwietnia 1937 r. o szkodnictwie leśnym i polnym, Dz.U., nr 30, poz. 224.

6 Ustawa z 7 kwietnia 1949 r. o ochronie przyrody, Dz.U., nr 25, poz. 180.

7 Ustawa z 31 stycznia 1961 r. o ochronie wód przed zanieczyszczeniem, Dz.U., nr 5, poz. 33.

wodne⁸. Od tego czasu zaczęliśmy mieć do czynienia ze swoistą „triadą penalną”: nadal pozycję dominującą miała odpowiedzialność za wykroczenia, ale obok niej pojawiła się odpowiedzialność za przestępstwo szkodliwego zanieczyszczenia wód oraz trzecia forma odpowiedzialności o charakterze penalnym w postaci kar pieniężnych wymierzanych już nie osobom fizycznym, ale osobom prawnym i innym jednostkom organizacyjnym. Czyny, za które wymierza się kary pieniężne, zostały z czasem nazwane „deliktami administracyjnymi” i ta nazwa jest już powszechnie przyjmowana. Dlatego mianem „triady penalnej” określam układ przepisów karnych obejmujący przestępstwa, wykroczenia i delikty administracyjne. Owa „triada” znalazła wyraz nie tylko w kolejnym prawie wodnym⁹, ale przede wszystkim w pierwszej ustawie o ochronie środowiska¹⁰, która przez 20 lat wytyczała drogę prawnej ochronie środowiska. W dziale VIII tej ustawy zatytułowanym pierwotnie *Przepisy karne* znajdowały się:

- wykroczenia w siedmiopunktowym wyliczeniu zamieszczonym w art. 106,
- trzy przestępstwa w art. 107–109,
- sześć rodzajów naruszeń prawa, za które organy administracji wymierzały jednostkom organizacyjnym kary pieniężne na podstawie art. 110 i przepisów wykonawczych.

Dla dopełnienia obrazu wspomnijmy jeszcze o przestępstwie powszechnie niebezpiecznego zanieczyszczenia wody, powietrza i ziemi z art. 140 § 1 pkt 2 k.k. z 1969 r., przestępstwie wyrębu drzewa w lesie z art. 213 tegoż kodeksu oraz o przestępstwie zanieczyszczenia wód morskich z art. X § 2 przepisów wprowadzających k.k. z 1969 r.

Rozpoczęcie procesu transformacji ustrojowej przełomu lat 80. i 90. XX w. przyniosło istotną zmianę w trzeciej polskiej ustawie o ochronie przyrody¹¹, w której obok wykroczeń zajmujących nadal pozycję dominującą (niezwykle szeroko ujęty art. 58 oraz art. 59) pojawiły się przestępstwa (art. 54–57).

Punktem zwrotnym w rozwoju regulacji penalnych w ochronie środowiska stało się uchwalenie 6 czerwca 1997 r. obowiązującego kodeksu karnego, który w rozdziale XXII *Przestępstwa przeciwko środowisku* stypizował najważniejsze przestępstwa w tej dziedzinie, przy czym podstawowymi źródłami, z których się one wywodzą, były przepisy art. 107

8 Ustawa z 30 maja 1962 r. *Prawo wodne*, Dz.U., nr 34, poz. 158.

9 Ustawa z 24 października 1974 r. *Prawo wodne*, Dz.U., nr 38, poz. 230.

10 Ustawa z 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska, Dz.U. 1994, nr 49, poz. 196.

11 Ustawa z 16 października 1991 r. o ochronie przyrody, Dz.U. 2001, nr 99, poz. 1079.

i 108 ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska oraz art. 54–56 ustawy o ochronie przyrody.

Po uchwaleniu kodeksu karnego ustawodawca przestał posługiwać się „triadą” regulacji penalnych, czego może najwyraźniejszym przykładem jest podstawowa ustawa – *Prawo ochrony środowiska*¹², która w tytule VI *Odpowiedzialność w ochronie środowiska* zawiera dział II *Odpowiedzialność karna*, ale w nim tylko typizacje wykroczeń. Ma rację ustawodawca, określając tę odpowiedzialność mianem karnej, doktryna prawa karnego doszła bowiem do raczej zgodnego stanowiska, że odpowiedzialność za wykroczenia jest także odpowiedzialnością karną, aczkolwiek o zredukowanych konsekwencjach prawnych¹³. W tytule V *Środki finansowo-prawne* tej ustawy mamy dział III *Administracyjne kary pieniężne*, co zawsze uważałem i nadal uważam za istotny błąd teoretyczny i koncepcyjny, bo kara pieniężna nie jest żadnym środkiem finansowo-prawnym (takim środkiem jest opłata, ale nie kara), lecz środkiem odpowiedzialności o charakterze penalnym¹⁴. Dział III tytułu V i dział II tytułu VI składają się na drugą i trzecią część „triady penalnej”, ale pierwszej i najważniejszej nie ma, bo nie ma w prawie ochrony środowiska przepisów o przestępstwach przeciwko środowisku; i dobrze, bo one są w k.k. Owszem, także po kodeksie karnym pojawiają się typizacje przestępstw w innych ustawach, ale jest to z reguły przejęcie poprzednich rozwiązań. Takim wymownym przykładem jest obowiązująca ustawa *Prawo wodne*¹⁵, która zawiera typizacje przestępstw, ale innych niż zanieczyszczenie wód (co było najważniejsze w ustawach z lat 1962 i 1974), bo przestępne zanieczyszczenie wód jest ścigane na podstawie przepisów k.k. Takich przykładów jest więcej.

Kolejnym znaczącym punktem w rozwoju regulacji penalnych jest przełom pierwszej i drugiej dekady XXI w. Wprawdzie rozrost deliktów administracyjnych obserwowany jest i wcześniej, ale istotną rolę przywiązują do nowelizacji ustaw związanych z odpadami przeprowadzoną w 2010 r.¹⁶ Doszło wtedy do przekwalifikowania niektórych wykroczeń na delikty administracyjne. Jest to początek procesu, który oznacza

12 Ustawa z 27 kwietnia 2001 r. *Prawo ochrony środowiska*, Dz.U. 2013, poz. 1232 ze zm.

13 A. Marek, [w:] A. Marek (red.), *System prawa karnego*, t. 1, *Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2010, s.46.

14 W. Radecki, *Odpowiedzialność prawna w ochronie środowiska*, Warszawa 2002, s. 79.

15 Ustawa z 18 lipca 2001 r. *Prawo wodne*, Dz.U. 2015, poz. 469.

16 Ustawa z 22 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustawy, Dz.U., nr 28, poz. 145.

pojawianie się deliktów administracyjnych nie obok wykroczeń, lecz zamiast nich. Ten proces jest kontynuowany przede wszystkim w odniesieniu do przepisów odnoszących się zarówno do odpadów zarówno komunalnych¹⁷, jak i innych¹⁸, w których wprowadzie pozostają przepisy o wykroczeniach, ale rolę dominującą odgrywają typizacje deliktów administracyjnych. Te zmiany można zaobserwować także na przykładzie przepisów o doświadczeniach na zwierzętach: pierwsza ustawa tego dotycząca¹⁹ w Rozdziale 8 *Przepisy karne* typizowała przestępstwa (art. 38–41) i wykroczenia (art. 42–46), przepisów o deliktach administracyjnych nie było, podczas gdy druga²⁰ w Rozdziale 9 *Przepisy karne* typizuje tylko przestępstwa (art. 66 i 67), przepisów o wykroczeniach nie ma, a kolejny Rozdział 10 *Kary administracyjne* zawiera w art. 69 wykaz kilkunastu czynów zabronionych pod groźbą administracyjnej kary pieniężnej, czyli deliktów administracyjnych.

Aktualny stan regulacji penalnych w ochronie środowiska

Przestępstwa

Trzonem przepisów o odpowiedzialności karnej w ochronie środowiska jest odpowiedzialność za przestępstwa, przy czym najważniejsze przestępstwa przeciwko środowisku zostały stypizowane w Rozdziale XXII k.k. *Przestępstwa przeciwko środowisku* składającym się z zaledwie ośmiu artykułów, które dadzą się podzielić na dwie wyraźnie różniące się od siebie grupy:

- 1) przestępstwa związane z ochroną przyrody, w tym z tradycyjną konserwatorską ochroną przyrody (art. 181 oraz art. 187 i 188 k.k.);
- 2) przestępstwa związane z zanieczyszczeniami, w tym z odpadami i promieniowaniem (art. 182–186 k.k.).

17 Ustawa z 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, Dz.U. 2013, poz. 1399 ze zm.

18 Ustawa z 14 grudnia 2012 r. o odpadach, Dz.U. 2013, poz. 21 ze zm.

19 Ustawa z 21 stycznia 2005 r. o doświadczeniach na zwierzętach, Dz.U., nr 33, poz. 289.

20 Ustawa z 15 stycznia 2015 r. o ochronie zwierząt wykorzystywanych do celów naukowych lub edukacyjnych, Dz.U., poz. 266.

Poza ramami Rozdziału XXII pozostały liczne przestępstwa teoretycznie zaliczane do przestępstw przeciwko środowisku, które z kolei dadzą się podzielić na:

I. Przestępstwa kodeksowe, wśród nich:

1. Przestępstwa przeciwko bezpieczeństwu powszechnemu, wśród których można odnaleźć znamiona czynów bezpośrednio godzących w środowisko, jak na przykład przestępstwo gwałtownego wyzwolenia energii jądrowej lub promienionowania jonizującego (art. 163 § 1 pkt 4 k.k.), szerzenia zarazy roślinnej lub zwierzęcej (art. 165 § 1 pkt 2 k.k.) czy przestępstwo bezprawnego wyrabiania, przetwarzania, gromadzenia, posługiwania się, handlowania niebezpiecznymi substancjami i urządzeniami (art. 171 k.k.).
2. Przestępstwo wyrębu drzewa w lesie w celu przywłaszczenia (art. 290 k.k.).
3. Przestępstwo utrudniania lub udaremniania wykonywania czynności kontrolnych w zakresie ochrony środowiska (art. 225 § 1 k.k.).

II. Przestępstwa pozakodeksowe, stypizowane w 17 ustawach, które można podzielić na 4 grupy:

1. Przestępstwa dopełniające Rozdział XXII k.k.:

- a) przestępstwo zanieczyszczenia wód morskich – art. 35a ustawy z 16 marca 1995 r. o zapobieganiu zanieczyszczaniu morza przez statki (Dz.U. 2015, poz. 434),
- b) przestępstwa związane z międzynarodową i krajową ochroną gatunków roślinnych i zwierzęcych – art. 127a, 128 i 128a ustawy z 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz.U. 2013, poz. 627 ze zm.),
- c) przestępstwa powodowania różnego rodzaju zagrożeń, w tym zagrożeń środowiska, w związku z postępowaniem z organizmami genetycznie zmodyfikowanymi – art. 58–64 ustawy z 22 czerwca 2001 r. o mikroorganizmach i organizmach genetycznie zmodyfikowanych (Dz.U. 2007, nr 36, poz. 233 ze zm.).

2. Przestępstwa przeciwko zasobom przyrodniczym:

- a) przestępstwa kłusownictwa łowieckiego i inne przestępstwa łowieckie – art. 52 i 53 ustawy z 10 października 1995 r. *Prawo łowieckie* (Dz.U. 2013, poz. 1226 ze zm.),
- b) przestępstwa kłusownictwa rybackiego i inne przestępstwa rybackie – art. 27c ustawy z 18 kwietnia 1985 r. o rybactwie śródlądowym (Dz.U. 2015, poz. 652),

- c) przestępstwa nieuzasadnionego lub niehumanitarnego zabijania zwierząt oraz znęcania się nad nimi – art. 35 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz.U. 2013, poz. 856 ze zm.),
 - d) przestępstwa sprzeczne z przepisami prowadzenia doświadczeń na zwierzętach – art. 66 ustawy z 15 stycznia 2015 r. o ochronie zwierząt wykorzystywanych do celów naukowych lub edukacyjnych (Dz.U., poz. 266),
 - e) przestępstwa spowodowania poważnej szkody w środowisku lub bezpośredniego niebezpieczeństwa takiej szkody w wyniku bezprawnego wykonywania działalności geologicznej lub górniczej – art. 176 ustawy z 9 czerwca 2011 r. *Prawo geologiczne i górnicze* (Dz.U. 2015, poz. 196),
 - f) przestępstwa związane z obrotem leśnym materiałem rozmnożeniowym – art. 53 i 54 ustawy z 7 czerwca 2001 r. o leśnym materiale rozmnożeniowym (Dz.U., nr 73, poz. 761 ze zm.).
3. Przestępstwa związane z korzystaniem z wód:
- a) przestępstwo utrudniania lub uniemożliwiania korzystania z wody w celach ratowniczych – art. 189 ustawy z 18 lipca 2001 r. *Prawo wodne* (Dz.U. 2015, poz. 469),
 - b) przestępstwo spowodowania zagrożenia urządzeń wodnych – art. 190 prawa wodnego,
 - c) przestępstwo niszczenia lub uszkodzania gruntów pod wodami lub brzegów wód w związku z korzystaniem z wód – art. 191 prawa wodnego,
 - d) przestępstwa sprzeczne z przepisami wprowadzania ścieków do urządzeń kanalizacyjnych – art. 28 ust. 4 i 4a ustawy z 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz.U. 2015, poz. 139).
4. Pozostałe przestępstwa przeciwko środowisku:
- a) przestępstwa mogące spowodować zagrożenie środowiska w związku z posługiwaniem się chemikaliami – art. 31–34 ustawy z 25 lutego 2011 r. o substancjach chemicznych i ich mieszaninach (Dz.U., nr 63, poz. 322 ze zm.),
 - b) przestępstwa bezprawnego wprowadzenia do obrotu azbestu lub wyrobów zawierających azbest – art. 7b ustawy z 19 czerwca 1997 r. o zakazie stosowania wyrobów zawierających azbest (Dz.U. 2004, nr 3, poz. 20 ze zm.),

- c) przestępstwo nieposłuszeństwa wobec decyzji państwowego inspektora sanitarnego zakazującej określonych działań ze względu na ochronę środowiska – art. 37b ustawy z 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej (Dz.U. 2011, nr 212, poz. 1263 ze zm.),
- d) przestępstwa samowoli budowlanej oraz prowadzenia prac budowlanych w sposób mogący powodować zagrożenie środowiska – art. 90 ustawy z 7 lipca 1994 r. *Prawo budowlane* (Dz.U. 2013, poz. 1409 ze zm.),
- e) przestępstwa związane z postępowaniem z substancjami zagrażającymi warstwie ozonowej – art. 47 ustawy z 20 kwietnia 2004 r. o substancjach zagrażających warstwie ozonowej (Dz.U. 2014, poz. 436).

Wykroczenia

Przedstawiony wyżej wykaz przestępstw zaliczanych do kategorii przestępstw przeciwko środowisku jest bogaty, ale wykaz wykroczeń zaliczanych do kategorii wykroczeń przeciwko środowisku jest niepomrotnie bogatszy. Chodzi nie tyle o wykroczenia zamieszczone w samym kodeksie wykroczeń, ile o tzw. wykroczenia pozakodeksowe. Ustawodawca, uchwalając k.w. w 1971 r., nie mógł jeszcze w pełni docenić wagi ochrony środowiska, aczkolwiek należy dostrzec znaczenie Rozdziału XIX *Szkodnictwo leśne, polne i ogrodowe* (art. 148–166) zawierającego swoistą „kodyfikację” wykroczeń leśnych, a ponadto pojedyncze przepisy odnoszące się do uszkodzania wałów przeciwpowodziowych (art. 80), niszczenia roślin wzmacniających brzegi wód (art. 81), niezachowanie reguł bezpieczeństwa pożarowego w lasach i na polach (art. 82 § 3 i 4), zanieczyszczania niektórych wód (art. 109), wyrębu drzewa w lesie w celu przywłaszczenia (art. 120), niszczenia, uszkodzenia lub usuwania roślinności (art. 144) czy śmiecenia w miejscach publicznych (art. 145). Najważniejsze jest wszakże to, co znajduje się poza kodeksem wykroczeń. Niemal każda ustawa z dziedziny prawa ochrony środowiska zawiera przepisy o wykroczeniach złożone niekiedy z kilkunastu a nawet kilkudziesięciu jednostek redakcyjnych (artykułów, ustępów, punktów czy liter), z których każda typizuje odrębne wykroczenie. Tytułem przykładów:

- ustawa – *Prawo ochrony środowiska*: art. 329–360;
- ustawa – *Prawo wodne*: art. 192 ust. 1 i 2, art. 193 pkt 1–6, art. 194 pkt 1–15;

- ustawa o ochronie przyrody: 127 pkt 1 lit. a–e, pkt 2 lit. a–d, pkt 3, 5 i 6, art. 131 pkt 1–14,
- ustawa o odpadach: art. 171–192.

Liczba typów wykroczeń przewidzianych tylko w tych czterech ustawach kilkakrotnie przekracza liczbę wszystkich typów przestępstw z dziedziny ochrony środowiska.

Delikty administracyjne

Zjawiskiem charakterystycznym dla współczesnego polskiego prawa ochrony środowiska jest niezwykle szerokie operowanie typizacjami czynów zabronionych pod groźbą kary pieniężnej. Przyjęło się już określenie „deliktów administracyjnych”, a dla oznaczenia tego działu prawa, które się nimi zajmuje, toruje sobie drogę nazwa „prawo administracyjno-karne” (a nie „karno-administracyjne”, które przypominałoby dawno już zarzuconą nazwę prawa wykroczeń). Autorka jedynej, jak na razie, monografii temu poświęconej, Dobrosława Szumiło-Kulczycka, przez termin „prawo administracyjno-karne” rozumie ogół regulacji prawnych obejmujących ustanowienie i dochodzenie odpowiedzialności z tytułu naruszenia norm prawa administracyjnego, obwarowanych sankcją w postaci kary pieniężnej, opłaty sankcyjnej, opłaty podwyższonej lub podobnej finansowej sankcji realizowanej w administracyjnym postępowaniu i przed administracyjnym organem. Dodaje, że chodzi tu o fragment szerszej, dającej się formalnie wyodrębnić, odpowiedzialności administracyjnej, i to taki jej fragment, który posługuje się środkami w istocie represyjnymi, swą naturą bliskimi tym spotykanym w powszechnym prawie karnym²¹.

Zasadniczo problematyka odpowiedzialności za delikty administracyjne należy do prawa administracyjnego. W doktrynie zaczęto się wszakże zastanawiać, czy to nie jest tak, że karaniu za delikty administracyjne „bliżej” do prawa karnego niż do prawa administracyjnego. Stąd wywodzi się koncepcja „prawa karnego środowiska” w trojakim rozumieniu:

- *sensu stricto*, którego przedmiotem jest odpowiedzialność za przestępstwa przeciwko środowisku,
- *sensu largo*, którego przedmiotem jest odpowiedzialność za przestępstwa i wykroczenia przeciwko środowisku,

21 D. Szumiło-Kulczycka, *Prawo administracyjno-karne*, Kraków 2004, s. 29.

- *sensu largissimo*, którego przedmiotem jest odpowiedzialność za przestępstwa, wykroczenia i delikty administracyjne przeciwko środowisku²².

Pogląd ten pozostaje odosobniony. W najpoważniejszym dziele teoretycznym, jakim jest *System prawa karnego*, Andrzej Marek wyraził zapatrywanie, że nie należą do prawa karnego nawet w najszerszym znaczeniu (*sensu largissimo*) przepisy ustaw administracyjnych przewidujących różnego typu sankcje finansowe, często zwane „karami pieniężnymi”, nakładane na podmioty gospodarcze, ich kierowników lub zarządców, a także na osoby fizyczne za delikty administracyjne. Tego typu regulacje nie mają z prawem karnym nic wspólnego²³. W rzeczywistości mają one z prawem karnym bardzo wiele wspólnego, co z łatwością wykazać można, biorąc pod uwagę ewolucję przepisów o odpowiedzialności administracyjnej. Chodzi o trzy modele administracyjnych kar pieniężnych w ochronie środowiska.

Model pierwszy, który można by określić mianem „taryfowego”, występuje w ustawach – *Prawo ochrony środowiska* i o ochronie przyrody. W pewnym uproszczeniu polega on na tym, że organ wymierzający karę ustala stopień naruszenia wymagań ochrony środowiska (na przykład rozmiar przekroczenia dopuszczalnych norm zanieczyszczeń wód czy powietrza bądź gatunek i rozmiary drzewa bezprawnie usuniętego), po czym na podstawie odpowiednich tabel dokonuje kilku prostych operacji arytmetycznych i wymierza tak wyliczoną karę, która w siatce pojęciowej prawa karnego występuje jako kara „bezwzględnie oznaczona”, ale to oznaczenie następuje przez wykorzystanie taryf. Istotnie, podobieństwo do prawa karnego w tym modelu wydaje się najdalsze, już choćby dlatego, że współczesne prawo karne w zasadzie nie posługuje się już sankcjami „bezwzględnie oznaczonymi”. Ale to nie jest tak do końca. Chodzi o wypracowaną w prawie ochrony środowiska instytucję odroczenia terminu zapłacenia kary pod warunkiem wykonania przedsięwzięć usuwających przyczyny jej wymierzenia. Jeżeli przedsięwzięcia te okazały się udane, to ich koszty zalicza się na poczet kary, a ponieważ są one z reguły większe od kary, przeto ukarany nic nie płaci, ale jeżeli przedsięwzięcia te okazały się nieudane, to karę ściągą się w pełnej wysokości. Podobieństwo do karnoprawnej instytucji warunkowego zawieszania wykonania kary jest tak oczywiste, że nawet w tym modelu można dopatrywać się podobieństwa do odpowiedzialności karnej.

22 W. Radecki, *Polskie prawo karne środowiska – próba spojrzenia syntetycznego*, „Ius Novum” 2009, nr 1, s. 70.

23 A. Marek, [w:] A. Marek (red.), *System...*, t. 1, s. 46.

Model drugi rozwinął się dopiero w XXI w. w ustawach odnoszących się do postępowania z odpadami. Polega on na tym, że ustawodawca wyznacza minimum i maksimum kary pieniężnej, po czym zamieszcza regulację wskazującą, czym ma się kierować organ wymierzający karę. Chronologicznie są to:

- 1) znowelizowana w 2010 r. ustawa z 20 stycznia 2005 r. o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji (Dz.U. 2015, poz. 140), która w art. 53a ust. 1 wyznacza granice kary pieniężnej od 10 000 do 300 000 zł, po czym w art. 53a ust. 4 stanowi, że przy ustalaniu wysokości kary należy uwzględnić stopień szkodliwości czynu, w szczególności zakres naruszeń, ilość odpadów, rodzaj stwarzanego zagrożenia dla środowiska oraz okoliczności uprzedniego naruszenia przepisów o odpadach;
- 2) znowelizowana w 2008 r. ustawa z 29 lipca 2005 r. o zużytych sprzęcie elektrycznym i elektronicznym (Dz.U. 2013, poz. 1155), która w art. 80 ust. 1–9 wyznacza granice minimalnej kary pieniężnej w wysokości 5000 zł, maksymalne zaś w zależności od rodzaju naruszenia w wysokości 500 000, 1 000 000, 2 000 000 i 5 000 000 zł, po czym w art. 80 ust. 11 stanowi, że ustalając wysokość kary pieniężnej, o której mowa w ust. 1–9, uwzględnia się stopień szkodliwości czynu, zakres naruszenia, dotychczasową działalność podmiotu, a w szczególności masę sprzętu, która wprowadzający sprzęt wprowadził do obrotu;
- 3) wielokrotnie nowelizowana ustawa z 29 czerwca 2007 r. o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów (Dz.U., nr 124, poz. 859 ze zm.), która w art. 32 i 33 wyznacza granice kary pieniężnej w wariantach:
 - od 50 000 do 300 000 zł,
 - od 30 000 do 150 000 zł,
 - od 25 000 do 150 000 zł,
 - od 20 000 do 60 000 zł,po czym w art. 34 stanowi, że przy ustalaniu wysokości kar pieniężnych, o których mowa w art. 32 i 33, należy uwzględnić w szczególności rodzaj i charakter odpadów, w tym możliwość zagrożeń dla ludzi i środowiska powodowanych przez te odpady, oraz okoliczności uprzedniego naruszenia przepisów ustawy i transponowanego nią rozporządzenia unijnego;
- 4) ustawa z 24 kwietnia 2009 r. o bateriach i akumulatorach (Dz.U. 2015, poz. 687), która w art. 97–102 wyznacza różne minima kar pieniężnych oraz jedno maksimum (delikt z art. 99b ma sankcję bezwzględnie oznaczoną, co stanowi

wyłom w modelu drugim), po czym art. 103 ust. 2 stanowi, że ustalając wysokość kar pieniężnych, o których mowa w art. 97–102, uwzględnia się zakres naruszenia oraz dotychczasową działalność podmiotu;

- 5) ustawa z 13 czerwca 2013 r. o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi (Dz.U., poz. 888), która w art. 56 wyodrębnia 14 typów deliktów administracyjnych, w art. 57 ustanawia dolne i górne granice kary pieniężnej w zależności od typu w wariantach:

- od 5000 do 500 000 zł,
- od 5000 do 30 000 zł,
- od 5000 do 20 000 zł,
- od 10 000 do 500 000 zł,

po czym w art. 58 ust. 3 stanowi, że przy ustalaniu wysokości kary pieniężnej uwzględnia się zakres naruszenia przepisów ustawy oraz dotychczasową działalność gospodarczą przedsiębiorcy.

Łatwo dostrzec zasadniczą zbieżność art. 53a ust. 4 pierwszej z wymienionych ustaw, art. 80 ust. 11 drugiej, art. 34 trzeciej, art. 103 ust. 2 czwartej i art. 58 ust. 3 piątej z dyrektywami wymiaru kary ujętymi w art. 53 k.k. i art. 33 k.w. Różnice są dwie:

- po pierwsze, ustawodawca starannie unika określenia „społeczna szkodliwość”, zapewne po to, aby nie utożsamiać odpowiedzialności za delikty administracyjne z odpowiedzialnością za przestępstwa i wykroczenia, ale na pytanie, o jakąż to szkodliwość chodzi? – nie ma innej sensownej odpowiedzi niż ta, że chodzi o szkodliwość „społeczną”, no bo jaką inną?
- po drugie, brak jakiegokolwiek wzmianki o stronie podmiotowej, mówiąc prościej – winie, ponieważ zgodnie z dominującym stanowiskiem teorii odpowiedzialność administracyjna ma charakter obiektywny, niezależny o winy. Ale czy tylko „obiektywny”, czy już „absolutny”, bo to nie jest to samo.

Zauważmy jednak, że w ustawie z 29 czerwca 2007 r. o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów ustawodawca poprzedził znamiona strony przedmiotowej deliktów z art. 32 ust. 3 oraz z art. 33 wyrazami „choćby nieumyślnie”, podczas gdy znamion strony przedmiotowej deliktów z art. 32 ust. 1, 2 i 4 tymi wyrazami nie poprzedził. Jasne jest, że deliktów z art. 32 ust. 3 i art. 33 można dopuścić się umyślnie lub nieumyślnie, ale nie ma odpowiedzialności, jeżeli sprawcy nie da się przypisać „choćby nieumyślności”. Musi pojawić się pytanie, a co z deliktami z art. 32 ust. 1, 2 i 4, tymi najpoważniejszymi w koncepcji ustawy.

Karnista bez wahania odpowie, że mogą być one popełnione tylko umyślnie²⁴, administratywista mógłby udzielić odpowiedzi skrajnie przeciwstawnej – one mogą być popełnione bez choćby nieumyślności, skoro odpowiedzialność administracyjna ma w założeniu charakter obiektywny.

Trzeci model mieszany pojawił się w drugiej dekadzie XXI w. w ustawach dotyczących odpadów. Polega on na tym, że niektóre delikty są zagrożone karami pieniężnymi w bezwzględnej wysokości oznaczonej kwotowo, inne karami pieniężnymi bezwzględnie oznaczonymi metodą „obliczeniową”, jeszcze inne w „widełkach od ... do ...”. Chodzi o trzy ustawy.

Pierwszą jest fundamentalnie znowelizowana z dniem 1 lipca 2011 r. ustawa z 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, ponownie znowelizowana w 2014 r. Ustawa ta w Rozdziale 4d *Kary pieniężne* przewiduje:

- 1) kary pieniężne bezwzględnie oznaczone kwotowo,
- 2) kary pieniężne względnie oznaczone granicami dolną i górną,
- 3) kary pieniężne bezwzględnie oznaczone jako iloczyn kwoty i czasu trwania naruszenia,
- 4) kary pieniężne bezwzględnie oznaczone ustalone skomplikowaną metodą obliczeniową za nieosiągnięcie wymaganych wskaźników w postępowaniu z odpadami komunalnymi.

W odniesieniu do kar względnie oznaczonych ustawodawca zobowiązał organ je wymierzający do wzięcia pod uwagę przy ustalaniu ich wysokości stopnia szkodliwości czynu, zakresu naruszenia oraz dotychczasowej działalności podmiotu.

Drugą jest ustawa z 14 grudnia 2012 r. o odpadach, która w Rozdziale 2 *Administracyjne kary pieniężne* działu X *Przepisy karne i kary pieniężne* przewiduje:

- 1) kilkanaście typów deliktów administracyjnych zagrożonych karą pieniężną względnie oznaczoną granicami dolnymi i górnymi,
- 2) kilka typów deliktów administracyjnych zagrożonych karą pieniężną bezwzględnie oznaczoną kwotowo.

W odniesieniu do kar względnie oznaczonych ustawodawca zamieścił regulację, według której przy ustalaniu wysokości administracyjnej kary pieniężnej wojewódzki inspektor ochrony środowiska uwzględnia rodzaj naruszenia i jego wpływ na życie i zdrowie ludzi

24 W. Radecki, *Opłaty i kary pieniężne w ochronie środowiska. Komentarz do przepisów ustaw*, Warszawa 2009, s. 180.

i środowisko, okres trwania naruszenia i rozmiary prowadzonej działalności oraz bierze pod uwagę skutki tych naruszeń i wielkość zagrożenia.

Trzecią jest ustawa z 28 września 1991 r. o lasach (Dz.U. 2014, poz. 1153 ze zm.), do której nowelą z 20 marca 2015 r. wprowadzono nowy Rozdział 9a *Administracyjne kary pieniężne* sankcjonujący, ale tylko w formie deliktów administracyjnych, naruszenie rozporządzeń unijnych o przywozie drewna na terytorium UE oraz o wprowadzaniu do obrotu drewna i produktów z drewna.

W odniesieniu do kar względnie oznaczonych (art. 66b–66e) ustawodawca w art. 66f ust. 2 wskazał, że przy ustalaniu ich wysokości uwzględnia się rodzaj i zakres naruszenia, w tym jego wpływ na środowisko, wartość drewna lub produktów z drewna, dotychczasową działalność podmiotu, który popełnił naruszenie, oraz skutki naruszenia.

Operowanie przez ustawodawcę sankcjami względnie oznaczonymi z jednoczesnym, niekiedy dość szczegółowym wyliczeniem okoliczności mających wpływ na wymiar kary, jednoznacznie zbliża odpowiedzialność za delikty administracyjne do odpowiedzialności karnej, dlatego moim zdaniem odpowiedzialności za takie delikty jest znacznie „bliżej” do prawa karnego niż do prawa administracyjnego.

Miejsce przepisów o przestępstwach, wykroczeniach i deliktach administracyjnych w systemie prawa ochrony środowiska

Na tle przedstawionych wyżej rozważań należy spróbować odpowiedzieć na pytanie, gdzie w przyszłym prawie ochrony środowiska – niezależnie od tego, czy w jakiejś bliższej lub dalszej przyszłości uda się przygotować ustawę typu kodeksu prawa ochrony środowiska, czy też tego uczynić się nie uda – powinny znaleźć się przepisy o przestępstwach, wykroczeniach i deliktach administracyjnych z dziedziny ochrony środowiska. Na tak postawione pytanie nie ma jednej odpowiedzi, bo istnieje zasadnicza różnica między przestępstwami z jednej strony a wykroczeniami i deliktami administracyjnymi z drugiej. Dlatego próba znalezienia odpowiedzi musi być zróżnicowana w zależności od tego, o jaki typ czynów zabronionych pod groźbą kary chodzi.

Przestępstwa

W polskiej doktrynie prawa karnego traktuje się jako niemal dogmat przekonanie, że włączenie wszystkich bez wyjątku przepisów o przestępstwach do jednego kodeksu karnego nie jest celowe, jeżeli w ogóle jest możliwe. Zapewne dlatego przedstawiona w 1995 r., a więc w czasie, kiedy prace nad projektem kodeksu karnego były w pełnym toku, propozycja kodyfikacji całościowej oznaczającej likwidację „pozakodeksowego prawa karnego”²⁵ nie spotkała się nie tylko z aprobatą, ale nawet z jakimkolwiek zainteresowaniem ze strony gremium, które przygotowywało projekt kodeksu karnego.

Nie mam wątpliwości, że nawet gdyby udało się przygotować akt normatywny pod nazwą „Kodeks ochrony środowiska”, to nie w nim należałoby umieścić przepisy o przestępstwach przeciwko środowisku. Likwidacja Rozdziału XXII k.k. i przeniesieniu typizacji tam się znajdujących do kodeksu ochrony środowiska byłaby oczywistym krokiem wstecz. Co więcej, uzasadniona byłaby operacja w pewnym sensie odwrotna, mianowicie wyłączenie przepisów o przestępstwach ze wszystkich ustaw zaliczanych do prawa ochrony środowiska i przeniesienie ich bez żadnego wyjątku do kodeksu karnego. Nie dostrzegam merytorycznych powodów, które sprzeciwiałyby się włączeniu przepisów o przestępstwach przeciwko środowisku zamieszczonych obecnie w 17 wskazanych ustawach do rozdziału polskiego kodeksu karnego o przestępstwach przeciwko środowisku bądź do innych rozdziałów tego kodeksu. Nie oznacza to, abym postulował mechaniczne „przepisanie” regulacji z ustaw pozakodeksowych do kodeksu, wprost przeciwnie, zabieg ten wymagałby poważnej pracy teoretycznej, która pozwoliłaby na dostosowanie ustawowych znamion przestępstw do reguł właściwych kodeksowi, być może także do rezygnacji z niektórych typizacji przestępstw, bądź całkowitej, bądź z przeniesieniem ich do kategorii wykroczeń lub deliktów administracyjnych.

Jakie byłyby zalety takiego potraktowania pozakodeksowych typizacji przestępstw przeciwko środowisku? Widziałbym trzy podstawowe. Po pierwsze, sprzyałoby to pewności prawa, bo byłoby wiadomo, że zabronione jako przestępstwo jest to, co zostało opisane w kodeksie karnym. Po drugie, wzmacniałoby to ogólnoprewencyjne oddziaływanie prawa karnego. Wprawdzie norma karna obowiązuje dokładnie tak samo, niezależnie od tego, czy znajduje się w kodeksie karnym, czy w ja-

25 M. Bojarski, W. Radecki, *O pełną kodyfikację prawa karnego*, „Prokuratura i Prawo” 1995, nr 5.

kiejkolwiek innej ustawie, ale wiadomo, że regulacje kodeksowe są lepiej niż pozakodeksowe znane nie tylko prokuratorom, sędziom, adwokatom i radcom prawnym, ale też szerokiemu ogółowi; ujęcie kodeksowe zaakcentowałoby szczególnie niebezpieczeństwo zamachów na środowisko, podczas gdy utrzymywanie karalności w ustawach innych niż kodeks spycha ochronę środowiska na margines prawa karnego. Nie jest to sprawa błaha, jeżeli zważyć nie tylko na prawo unijne²⁶, lecz także na te akty międzynarodowego prawa środowiska, które domagają się ścigania i karania sprawców zamachów do środowisko z zastosowaniem sankcji skutecznych, proporcjonalnych i odstraszających. Po trzecie, włączenie typizacji pozakodeksowych do kodeksu pozwoliłoby z jednej strony na wyeliminowanie drażniącej i nie zawsze potrzebnej kazuistyki (ujęcia kodeksowe muszą być syntetyczne), z drugiej zaś na poprawienie jakże często „topornych” a nierzadko rażąco błędnych ujęć penalnych spotykanych w ustawach pisanych przez ludzi niemających niekiedy najbliższego nawet pojęcia o prawie karnym. Założenie, że takie cele zostaną osiągnięte, sprawdziłoby się tylko pod warunkiem, że przepisy o przestępstwach przeciwko środowisku redagowałoby ciało typu Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Karnego, której członkowie oczywiście konsultowaliby swoje pomysły ze specjalistami z dziedziny ochrony środowiska, ale ostateczną treść przepisów o przestępstwach przeciwko środowisku ustaliliby sami.

Wykroczenia

W latach 90. ubiegłego stulecia w ramach Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Karnego został wyodrębniony Zespół do Spraw Ujednolicenia Rozwiązań Prawa Karnego i Prawa o Wykroczeniach. Zespół ten postawił przed sobą niezwykle ambitne zadanie przygotowania właśnie całościowego nowego kodeksu wykroczeń, którego część szczególna zawierałaby wszystkie wykroczenia, a wprowadzenie nowych mogłoby nastąpić tylko przez nowelizację kodeksu wykroczeń. Wbrew obawom sceptyków taki projekt udało się przygotować. Ostateczna wersja z 2002 r. przewidywała część szczególną liczącą 440 artykułów, wśród nich najobszerniejszy Rozdział *Wykroczenia przeciwko środowisku* (art. 206–335)²⁷.

26 Chodzi, rzecz jasna, przede wszystkim o dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/99/WE z 19 listopada 2008 r. w sprawie ochrony środowiska poprzez prawo karne, Dz.Urz. UE L 328 z 06.12.2008.

27 W przedmiocie prac nad projektem zob. M. Bojarski, W. Radecki, *Kodeks wykroczeń. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 85–97.

Koncepcja całościowej kodyfikacji prawa wykroczeń nie znalazła uznania w Radzie Legislacyjnej i projektowi nie nadano dalszego biegu. Być może słusznie. Przy tak burzliwym rozwoju prawa ochrony środowiska, wielokrotnych nowelizacjach ustaw obowiązujących, zastępowaniu dawnych nowymi i uchwalaniem całkiem nowych wykluczone byłoby zapewnienie kodeksowi wykroczeń chociażby minimalnej stabilności, a stabilność aktu nazwanego kodeksem w tak drażliwej sferze, jaką jest odpowiedzialność prawna, jest wartością samą w sobie. Pomysły całościowej kodyfikacji wykroczeń trzeba chyba porzucić i zgodzić się z tym, że miejscem typizacji wykroczeń pozostaną ustawy składające się na system prawa ochrony środowiska, bez względu na to, czy będzie to kodeks ochrony środowiska, czy kilka, kilkanaście a może i kilkadziesiąt ustaw tworzących prawo ochrony środowiska.

Delikty administracyjne

Rozważania dotyczące ewentualnej kodyfikacji prawa wykroczeń z bodaj jeszcze większym uzasadnieniem można przenieść na pomysły kodyfikacji deliktów administracyjnych w dziedzinie prawa ochrony środowiska. Ustawa typu kodeksu deliktów administracyjnych jest trudna do wyobrażenia, zapewne nie dałoby się ułożyć sensownej części szczególnej takiego kodeksu, dlatego nie mam wątpliwości, że typizację deliktów administracyjnych w dziedzinie ochrony środowiska muszą znajdować się w aktach prawnych poświęconych ochronie środowiska, bez względu na to, czy będzie to kodeks ochrony środowiska, czy zbiór wielu aktów prawnych z tej dziedziny.

Wykroczenia i delikty administracyjne w dziedzinie prawa ochrony środowiska

Pozostawiając na uboczu kwestię przestępstw przeciwko środowisku, która po części jest, a po części powinna być przedmiotem kodeksu karnego, należy poważnie zastanowić się nad relacjami między wykroczeniami a deliktami administracyjnymi w badanej dziedzinie. Sytuacja, która ukształtowała się w Polsce, ma cechy ewidentnego paradoksu polegającego na tym, że jeśli chodzi o wykroczenia, to dysponujemy sensownie pomyślaną i starannie wykonaną regulacją części ogólnej (zasa-

dy odpowiedzialności, zasady wymiary kary, przedawnienie, zbiegi itp.) zawartą w kodeksie wykroczeń, która stosuje się i do wykroczeń przewidzianych w innych ustawach, jeżeli te nie zawierają przepisów odmiennych (art. 48 k.w.), podczas gdy jeśli chodzi o delikty administracyjne, to żadnych przepisów o charakterze ogólnym nie ma. Cech paradoksu dopatruję się w tym, że przesłedzenie nowszych ustaw zaliczanych do prawa ochrony środowiska pozwala na wnioskowanie, że odpowiedzialność za delikty administracyjne wyraźnie dominuje, spychając na drugi plan odpowiedzialność za wykroczenia, podczas gdy mając na uwadze regulacje typu „części ogólnej” powinno być odwrotnie.

Co sprawia, że ustawodawca znacznie częściej i chętniej sięga do typizacji deliktów administracyjnych niż wykroczeń? Myślę, że składają się na to co najmniej trzy podstawowe przyczyny. Po pierwsze, postępowanie w sprawach o delikty administracyjne jest prostsze, pozostaje w gestii organów administracji, wprowadzie pod kontrolą sądów administracyjnych, te wszakże badają tylko legalność decyzji, podczas gdy uruchomienie odpowiedzialności za wykroczenia wymaga zaangażowania sądów powszechnych, które będą oceniać wszystkie ustawowe znamiona wykroczenia, a postępowanie mandatowe jedynie w niewielkim stopniu sytuację upraszcza. Po drugie, warunkiem odpowiedzialności za wykroczenie jest wykazanie winy sprawcy, co w związku z obowiązującą w sprawach nie tylko o przestępstwa, lecz także o wykroczenia zasadą domniemania niewinności wymaga poważnego wysiłku dla wykazania winy sprawcy wykroczenia przez organy mające uprawnienia oskarżyciela publicznego, które z reguły nie mają wystarczających kwalifikacji ściśle prawniczych. Po trzecie, za wykroczenia może odpowiadać tylko osoba fizyczna, podczas gdy najpoważniejsze naruszenia wymagań ochrony środowiska są następstwem zachowania osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych, które za wykroczenia odpowiadać nie mogą, a ujawnienie osób fizycznych, które w strukturze osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych mają odpowiadać za wykroczenia, napotyka na znaczne, niekiedy nieprzezwyciężalne trudności. Dlatego dla organów administracji ochrony środowiska niezwykle atrakcyjna jest taka konstrukcja normatywna, według której za naruszenie prawa odpowiada każdy podmiot (osoba prawna, inna jednostka organizacyjna, osoba fizyczna) na podstawach obiektywnych, bez konieczności wykazania jakkolwiek rozumianej jej winy, pod kontrolą jedynie sądu administracyjnego, który nie zakwestionuje legalności decyzji, jeżeli do naruszenia doszło, a wymierzona kara pieniężna nie jest niższa niż ustawowe minimum i nie jest wyższa niż ustawowe maksimum.

W Polsce dojrzewa myśl o konieczności uregulowania zasad ogólnych odpowiedzialności za inne niż wykroczenia delikty administracyjne. Połączenie wykroczeń i deliktów administracyjnych w ramach jednej ustawy mowy napotkałoby zapewne na sprzeciw tradycyjnie zastawionych prawników, którzy zarzuciliby, że łączy się materie należące do dwóch różnych gałęzi prawa: karnego (wykroczenia) i administracyjnego (delikty administracyjne). Ale to nie uchyla problemu ustawy generalnej o odpowiedzialności za delikty administracyjne, gdyż jej brak staje się coraz bardziej dotkliwy, nie tylko w sferze ochrony środowiska.

Odpowiedzialność za delikty administracyjne a odpowiedzialność karna osób prawnych w ochronie środowiska

Kolejne problemy przynosi koncepcja odpowiedzialności karnej osób prawnych za przestępstwa przeciwko środowisku. Polski ustawodawca już przed kilkunastoma laty wprowadził ją ustawą generalną²⁸, obejmującą także przestępstwa przeciwko środowisku, ale nie wszystkie, lecz tylko przewidziane w art. 182–184 i art. 186–188 k.k., art. 31–34 ustawy o substancjach chemicznych i ich mieszaninach, art. 58–64 ustawy o mikroorganizmach i organizmach genetycznie zmodyfikowanych, art. 37b ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej, art. 127a i art. 128a ustawy o ochronie przyrody, art. 47a ustawy o substancjach zubożających warstwę ozonową, art. 35a ustawy o zapobieganiu zanieczyszczaniu morza przez statki. Ustawodawca przyjął wszakże fatalną w skutkach koncepcję, według której odpowiedzialność podmiotu zbiorowego jest uruchamiania – przy spełnieniu ustawowych warunków odpowiedzialności tego podmiotu – dopiero po stwierdzeniu w formie skazania, a co najmniej warunkowego umorzenia bądź umorzenia z powodu okoliczności wyłączającej odpowiedzialność popełnienia przestępstwa przez konkretną osobę fizyczną. Jak można było oczekiwać, przy takim założeniu instytucja odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za przestępstwa przeciwko środowisku okazała się całkowicie martwa²⁹.

28 Ustawa z 28 października 2002 r. o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary, Dz.U. 2014, poz. 1417.

29 Co ustaliła M. Werbel-Cieślak, *Rola przepisów o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary w polskim systemie prawnej ochrony środowiska*, Warszawa 2014, s. 142.

Uwagi końcowe

Problem umiejscowienie regulacji penalnych w przyszłym systemie prawa ochrony środowiska, niezależnie od tego, jaki ostateczny kształt system ten przybierze, jest nadzwyczaj skomplikowany i wielowątkowy. Przyszłe rozwiązania muszą być wypracowane w trudzie przedstawicieli doktryny prawa ochrony środowiska, ale także prawa karnego i prawa administracyjnego. Można założyć, że nie ma jednego uniwersalnego sposobu rozwiązania zagadnienia, trzeba bowiem spojrzeć odrębnie na trzy kategorie czynów zabronionych pod groźbą kary w dziedzinie prawa ochrony środowiska.

Najprostsze do rozwiązania wydają się przestępstwa przeciwko środowisku. Przyjęta w 1997 r. koncepcja, że to jest materia kodeksu karnego, zasługuje na podtrzymanie i rozwinięcie przez włączenie do kodeksu karnego także przestępstw, które dziś znajdują się w innych ustawach. Obowiązujące niekiedy od lat konstrukcje normatywne wymagają „przewietrzenia”, a postulat włączenia ich do kodeksu karnego dałby ku temu dobrą okazję.

Trzeba zgodzić się z tym, że wykroczenia przeciwko środowisku pozostaną na marginesie regulacji penalnych. Koncepcja jakiejś kodyfikacji wykroczeń przeciwko środowisku, w pewnym okresie lansowana, okazała się niewypałem. Nie da się zmienić założenia, że będą one uregulowane w ustawach dotyczących określonych segmentów prawa środowiska.

Najtrudniejsze problemy stwarzają inne niż wykroczenia delikty administracyjne, które zdecydowanie wysuwają się na pierwsze miejsce w systemie środków penalnych służących ochronie środowiska. Podstawowym mankamentem jest brak ustawy generalnej o zasadach odpowiedzialności za takie delikty. Taką ustawę należy pilnie opracować, ale to nie może być ustawa o odpowiedzialności za delikty administracyjne w dziedzinie ochrony środowiska, lecz o odpowiedzialności za delikty administracyjne w ogólności, z ewentualnym uwzględnieniem specyfiki ochrony środowiska. Taka ustawa ogólna powinna regulować zasady odpowiedzialności, zasady wymiaru kary, przedawnienie, regułę *ne bis in idem*, podstawowe zagadnienia proceduralne. Kto miałby to zrobić? Wielokrotnie wskazywałem, że przedstawiciele nauki i praktyki prawa karnego, bo administratywiści tego zrobić ani nie chcą, ani nie potrafią³⁰; pogląd ten podtrzymuję.

30 W. Radecki, *Dezintegracja polskiego prawa penalnego*, „Prokuratura i Prawo” 2014, nr 9, s. 28.

Zagadnienie systemowe prawa ochrony środowiska, którym została poświęcona książka, ma wielkie teoretyczne i praktyczne znaczenie w dogmatyce prawa. Rozważania, które wypełniają treść książki, dotyczą wybranych zagadnień prawa ochrony środowiska, tworząc w ten sposób pewien zarys systemowego ujęcia tej gałęzi prawa. Przedmiot badanej problematyki potraktowany zostało przez Autorów w sposób otwarty na zainteresowania i potrzeby przedstawicieli innych dziedzin prawoznawstwa. Ważną częścią składową problemu doskonalenia modelu prawnego ochrony środowiska jest lepsze wykorzystanie instrumentów prawnych pozwalających racjonalnie połączyć różne metody regulacji prawnej w system prawa.

Budowanie mechanizmu ochrony prawnej środowiska jest oczywiście zadaniem wielowymiarowym i wymaga kompleksowego doń podejścia z uwzględnieniem szerokiej analizy systemowej najważniejszych zagadnień z tej dziedziny. Książka poświęcona jest teoretycznemu opracowaniu wybranych zagadnień systemowych prawa ochrony środowiska. Nie obejmuje ona wszystkich stron przedstawionego problemu, co oczywiście trudno jest dokonać w jednej pracy. Koncepcji zagadnień systemowych prawa ochrony środowiska, wysuwanej w pracy, nie można uważać za bezsporną, ale jest ona poważnie uargumentowana i daje asumpt do poważnych przemyśleń.

Oddając w ręce Czytelnika tę książkę, żywimy nadzieję, że wypełni ona istotną lukę w piśmiennictwie dotyczącym analizy systemowej prawa ochrony środowiska. Książka jest pierwszą monografią w serii *Biblioteka Problemów Prawa Ochrony Środowiska*, w ramach którego będą prezentowane poglądy przedstawicieli doktryny oraz praktyków zajmujących stosowaniem prawa ochrony środowiska.

Piotr Korzeniowski



WYDAWNICTWO
UNIwersYTETU
ŁÓDZKIEGO

www.wydawnictwo.uni.lodz.pl

