



PROP-KPOP/2026-06

6 maja 2026 r.

Opinia

w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw (UC148)

W związku z prośbą Ministra Sprawiedliwości z 16 kwietnia 2026 r. (pismo DL-I.40.31.2026) o zajęcie stanowiska na temat projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw (UC148, wersja z 16 kwietnia 2026 r.), Komisja ds. Prawa Ochrony Przyrody Państwowej Rady Ochrony Przyrody przedstawia niniejszą opinię w imieniu i z upoważnienia PROP. Opinia jest ograniczona do zagadnień leżących w kompetencjach PROP, tj. związanych z ochroną przyrody.

Na uznanie zasługuje intencja proponowanych zmian – zapewnienie prawidłowej transpozycji do prawa polskiego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1203 z dnia 11 kwietnia 2024 r. w sprawie ochrony środowiska poprzez prawo karne i zastępującej dyrektywy 2008/99/WE i 2009/123/WE (dalej: „dyrektywa”). Szczegóły proponowanych rozwiązań wymagają jednak jeszcze dopracowania.

1. Zmiana w art. 181 § 3 Kodeksu karnego (czyny wobec gatunków chronionych)

Zaproponowano, by obecne brzmienie tego paragrafu „Karze określonej w § 2 podlega także ten, kto niezależnie od miejsca czynu niszczy lub uszkodza rośliny, zwierzęta, grzyby pozostające pod ochroną gatunkową lub ich siedliska, powodując istotną szkodę” zastąpić przez: „Karze określonej w § 2 podlega także ten, kto niezależnie od miejsca czynu, wbrew przepisom chwyta, zabija lub rani okaz lub okazy zwierząt, niszczy, zrywa lub uszkodza okaz lub okazy roślin albo grzybów, pozostających pod ochroną gatunkową lub niszczy albo powoduje znaczne pogorszenie stanu siedliska takich zwierząt, roślin lub grzybów”. Tj. zmiana powoduje rozszerzenie kwalifikacji przestępstwa także na czyny niestanowiące „istotnej szkody”. Zmianie uległyby także wytyczne co do wymiaru kary (umieszczone w § 2), ale ta zmiana ma tylko charakter porządkowy.

Dyrektywa w art. 3 ust. 2 lit. n) wymaga, by państwa członkowskie uznawały za przestępstwo m.in. zabijanie, niszczenie, pozyskiwanie okazu lub okazów:

- gatunku wymienionego w załączniku IV dyrektywy siedliskowej, lub
 - gatunku wymienionego w załączniku V dyrektywy siedliskowej, jeżeli w celu zachowania właściwego stanu jego ochrony został przez państwo członkowskie objęty ochroną gatunkową; lub
 - gatunku ptaka,
- jeżeli jest dokonane umyślnie lub przynajmniej w wyniku rażącego niedbalstwa.

Dyrektywa dopuszcza przy tym kontratyp dla czynów „dotyczących nieznacznej ilości okazów” (w wersji ang. „negligible quantity of such specimens”), określając w art. 8 warunki jego zastosowania. Polskie tłumaczenie nie jest jednak w tym miejscu do końca trafne. Z innych wersji językowych wynika, że kontratyp dotyczy sytuacji, w których czyn ma tak małą skalę ilościową, że jego skutki pozostają bez znaczenia, tj. są zaniedbywalne z punktu widzenia celów ochrony gatunkowej. Dla niektórych gatunków chronionych nawet jeden osobnik tego

gatunku nie stanowi jednak „negligible quantity”. czyli nawet jeden osobnik (najmniejsza możliwa liczba osobników) nie powinien być traktowany jako „nieznaczna ilość okazów”.

Wymóg dyrektywy rzeczywiście nie jest obecnie prawidłowo transponowany do obecnego prawa polskiego. Wymienione czyny są obecnie w Polsce penalizowane co do zasady jako wykroczenia, a przestępstwo z art. 181 § 3 Kodeksu karnego (dalej: k.k.) stanowią tylko wówczas, gdy ich skutkiem jest „istotna szkoda”, wymagająca udowodnienia procesowego. Dla wykonania oceny „istotności szkody” powoływany może być biegły sądowy z dziedziny ochrony środowiska. W wielu sprawach taka ocena nie odzwierciedla faktycznego znaczenia straty danego zabitego zwierzęcia dla populacji. Szczególnie gdy dotyczy to gatunków zwierząt o skrytym trybie życia, których faktyczna i aktualna liczebność na poziomie lokalnym i krajowym nie jest znana, a jest trudna do oceny na potrzeby trwającego postępowania bez zastosowania zaawansowanych technik badawczych (np. genetycznych, radiotelemetrycznych), albo gatunków, które mają złożoną strukturę socjalną, powodującą, że poszczególne osobniki nie są sobie równe w roli, jaką pełnią w populacji (np. osobniki rozmnażające się i nierozmnażające się).

W praktyce powoduje to, że sprawca zabicia chronionego zwierzęcia często unika odpowiedzialności za przestępstwo. Przykładem jest np. wyrok sądu rejonowego w Starogardzie Gdańskim z 26 marca 2026 r. uniewinniający sprawcę zastrzelenia wilka - samca wychowującego szczenięta w Borach Tucholskich, ponieważ biegły nie wykazał, że śmierć zwierzęcia doprowadziła do „istotnej szkody” w krajowej i regionalnej populacji. Przypadków takich jest więcej, dotyczą np. zastrzelonych samic żubrów opiekujących się cielętami czy nielicznych w Polsce rysi. Potencjalna odpowiedzialność za zabicie zwierzęcia chronionego pozostaje w rażącej dysproporcji z odpowiedzialnością za kłusownictwo wobec zwierząt łownych, których populacje liczą po kilkaset tysięcy osobników (przestępstwo zagrożone na podstawie art. 53 ustawy Prawo łowieckie karą do 5 lat pozbawienia wolności, niezależnie od „istotności szkody”).

Z tego punktu widzenia zaproponowana zmiana jest zasadna.

Jednak szkodliwość społeczna czynów wymienionych w proponowanym artykule jest zróżnicowana. Proponowany przepis jest odpowiedni w przypadku czynów takich jak zabicie wilka, żubra, rybołowa, zniszczenie stanowiska chronionych storczyków. Jednak, przepis skutkowałby uznaniem za przestępstwo także czynów o mniejszej szkodliwości, takich jak przykładowo: tymczasowe pochwycenie chronionego zwierzęcia w celu sprawdzenia, czy faktycznie należy do chronionego gatunku, badania naukowe przy użyciu nieselektywnych zabijających pułapek na owady, jeżeli wpadnie do nich także owad chroniony (zamiar ewentualny!), uszkodzenie darni chronionego mchu w lesie (a w wielu lasach chronione mchy dominują w warstwie mszystej), zerwanie pojedynczego kwiatu śnieżyczki przebiśnieg, zebranie owocnika chronionego gatunku grzyba. Dla tego typu czynów – nagannych, ale mniejszej wagi – właściwa jest obecna odpowiedzialność za wykroczenie. Uznanie takich czynów za przestępstwo paradoksalnie pogorszyłoby efektywność ich ścigania i reżim odpowiedzialności za nie – uniemożliwiłoby szybkie karanie w trybie mandatowym, spowodowałoby znaczne obciążenie Policji, prokuratury i wymiaru sprawiedliwości, a masowo kończyłoby się umorzeniami z art. 1 § 2 k.k. ze względu na znikomą szkodliwość społeczną czynu (w obecnym reżimie odpowiedzialności za wykroczenie przy nikłej szkodliwości społecznej można najwyżej odstąpić od ukarania lub poprzestać na zastosowaniu środków niepenalnych – pouczenia, zwróceniu uwagi, ostrzeżeniu lub na zastosowaniu innych środków oddziaływania wychowawczego, ale nie można umorzyć postępowania). **Z tego punktu**

widzenia, zaproponowane rozwiązanie jest nadmiernie rygorystyczne, co w praktyce mogłoby pogorszyć, a nie poprawić skuteczność ochrony gatunkowej.

Zdajemy sobie sprawę z trudności takiego sformułowania przepisów, by abstrakcyjnie, a jednocześnie trafnie i jasno kwalifikowały czyny wobec gatunków chronionych jako wykroczenia bądź przestępstwa. Sugerujemy jednak, by:

- a) Pozostawić chwywanie zwierząt chronionych jako wykroczenie, a nie przestępstwo – biorąc pod uwagę, że „wejście w posiadanie” ma stanowić odrębnie stypizowane przestępstwo. Chwywanie nieprowadzące do wejścia w posiadanie zwykle ma charakter tymczasowy i jego szkodliwość jest wyraźnie mniejsza, niż zabicie lub zranienie zwierzęcia;
- b) Pozostawić jako wykroczenie, a nie przestępstwo, niszczenie i uszkodzanie martwych okazów roślin i grzybów chronionych (analogicznie, jak wykroczeniem pozostanie niszczenie lub uszkodzanie martwych okazów zwierząt, ponieważ nie jest ich „zabijaniem” ani „ranieniem”);
- c) Pozostawić jako wykroczenie uszkodzanie (żywych) roślin lub grzybów chronionych;
- d) Zabijanie i ranienie zwierząt chronionych oraz niszczenie roślin lub grzybów chronionych ująć jako bitypy (czyny przepoławione), tj. kwalifikując je jako przestępstwo lub wykroczenie zależnie od dodatkowego kryterium. Problem stanowi odpowiednie abstrakcyjne sformułowanie kryterium dzielącego. Dostrzegamy następujące warunki brzegowe:

- Na pewno przestępstwem musi być (w związku z wymogami dyrektywy) taki czyn wobec gatunku ptaka, czyn wobec gatunku zwierzęcia lub rośliny ujętego w zał. IV dyrektywy siedliskowej oraz czyn wobec chronionego gatunkowo w Polsce zwierzęcia lub rośliny ujętych w zał. V dyrektywy siedliskowej, ale uważamy że analogiczny reżim powinien być rozciągnięty także na przynajmniej niektóre gatunki chronione w Polsce, choć nieujęte w dyrektywie siedliskowej.
- Przestępstwem powinno być zabicie lub zranienie chronionego (ściśle i częściowo) gatunku zwierzęcia kręgowego, dla zapewnienia spójności z art 35 ustawy o ochronie zwierząt (gdy zabite zostało zwierzę chronione, zagrożenie karą powinno być wyższe, niż wynikające z samej ustawy o ochronie zwierząt) oraz z przepisami łowieckimi (zabicie zwierzęcia chronionego powinno podlegać ostrzejszej sankcji niż nielegalne zabicie zwierzęcia łownego).

Być może wyważonym rozwiązaniem byłoby kwalifikowanie:

- Jako przestępstwa – czynów wobec chronionych (ściśle i częściowo) zwierząt kręgowych oraz chronionych ściśle roślin, grzybów i zwierząt bezkręgowych,
- Jako przestępstwa – czynów wobec chronionych częściowo gatunków roślin, grzybów i zwierząt bezkręgowych, gdy czyn wywiera negatywny wpływ na lokalną populację gatunku;
- Jako wykroczeń – czynów wobec chronionych częściowo gatunków roślin, grzybów i zwierząt bezkręgowych, gdy wpływ czynu na lokalną populację gatunku jest zaniedbywalny.

Zastrzegamy, że wymagałoby to od ministra właściwego do spraw środowiska przeglądu i ewentualnych korekt statusu poszczególnych gatunków chronionych (ochrona ścisła czy częściowa).

W ogóle nie powinien być zabroniony czyn polegający na tymczasowym pochwyceniu lub spłoszeniu zwierzęcia chronionego w celu uchronienia go przed bezpośrednio grożącym mu niebezpieczeństwem – choćby przeniesienie zdrowej żaby z nawierzchni drogi na pobocze. Wymaga to zmiany w art. 52 ust 2 ustawy o ochronie przyrody i zmian w rozporządzeniu o ochronie gatunkowej zwierząt, co jest zadaniem dla ministra właściwego ds. środowiska. Choć art. 16 § 1 Kodeksu wykroczeń teoretycznie umożliwia usprawiedliwienie naruszenia przepisów np. w celu ratowania zwierząt chronionych, w praktyce jego zastosowanie bywa trudne, ponieważ wymaga spełnienia rygorystycznych przesłanek dowodowych, oceny proporcjonalności dóbr oraz wykazania braku alternatywnych rozwiązań, co w dynamicznych, interwencyjnych sytuacjach jest często problematyczne. Poza tym przepis ten nie zapobiega wszczęciu postępowania wykroczeniowego, a wystąpienie przesłanek stanu wyższej konieczności jest oceniane dopiero w jego toku, co obciąża wszystkie strony. Obecne, na podstawie ogólnego wyjątku, bez zezwolenia rdoś można najwyżej pochwycić zwierzę ranne lub osłabione w celu udzielenia mu pomocy weterynaryjnej i przemieszczania go do ośrodka rehabilitacji zwierząt.

Zwracamy uwagę, że prawidłowa transpozycja dyrektywy wymaga także **karalności za czyny będące wynikiem niedbalstwa, a przynajmniej rażącego niedbalstwa, a więc także za czyny nieumyślne. Projekt nie spełnia tego wymogu.** Choć z art 181 § 5. k.k. wciąż wynika, że ustawodawca dopuszcza odpowiedzialność za czyny nieumyślne wymienione w tym artykule, to proponowane brzmienie § 3 taką odpowiedzialność de facto wyklucza, bo dotyczy tylko czynów popełnionych „wbrew przepisom”, a przepisy o ochronie gatunkowej z ustawy o ochronie przyrody zabraniają tylko umyślnego zabijania, okaleczania lub chwywania zwierząt chronionych i umyślnego niszczenia lub uszkodzenia roślin. Aby rozwiązać ten problem, proponujemy **słowa „wbrew przepisom” zastąpić słowami „bez wymaganego zezwolenia lub wbrew jego warunkom”.**

Reasumując, propozycja PROP brzmienia art. 181 § 3 jest następująca:

„Karze określonej w § 2 podlega także ten, kto niezależnie od miejsca czynu, bez wymaganego zezwolenia lub wbrew jego warunkom, zabija lub rani okaz lub okazy ptaków oraz zwierząt i roślin z zał. IV dyrektywy siedliskowej a także kto zabija lub rani okaz lub okazy chronionych ściśle lub częściowo prawem krajowym zwierząt kręgowych albo chronionych ściśle zwierząt bezkręgowych, niszczy, zrywa lub uszkodza żywy okaz lub okazy pozostających pod ścisłą ochroną krajową roślin, grzybów, a także dokonuje takich czynów wobec chronionych częściowo gatunków roślin, grzybów i zwierząt bezkręgowych, gdy czyn wywiera negatywny wpływ na lokalną populację tych gatunków”.

2. Zmiana w art. 181 § 2 Kodeksu karnego (czyny wobec innych gatunków oraz wobec siedlisk przyrodniczych na obszarach chronionych)

Zaproponowano, by obecne brzmienie tego paragrafu („§ 2. Kto, wbrew przepisom obowiązującym na terenie objętym ochroną, niszczy lub uszkodza rośliny, zwierzęta, grzyby lub ich siedliska, lub siedliska przyrodnicze, powodując istotną szkodę, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5.”) zastąpić przez: „§ 2. Kto, wbrew przepisom obowiązującym na terenie objętym ochroną, chwyta, zabija lub rani okaz lub okazy zwierząt, niszczy, zrywa lub uszkodza okaz lub okazy roślin albo grzybów lub niszczy albo powoduje znaczne pogorszenie stanu siedliska zwierząt, roślin lub grzybów albo siedliska przyrodniczego, podlega karze pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5.”.

Tj. zmiana usuwa wymóg „istotnej szkody”. Zmiana dotycząca wymiaru kary ma tylko charakter porządkowy.

W zakresie „powodowania znacznego pogorszenie stanu siedliska zwierząt, roślin lub grzybów albo siedliska przyrodniczego” proponowane brzmienie transponuje część art. 3 ust. 2 lit. q dyrektywy, który wymaga by penalizować jako przestępstwo „każdy czyn, który powoduje pogorszenie stanu siedliska na obszarze chronionym, jeżeli takie pogorszenie jest znaczne”. „Znaczne pogorszenie” stanu siedliska na obszarze chronionym nie zawsze zostanie uznane za „istotną szkodę” w rozumieniu polskiego k.k. **W tym zakresie zmiana jest więc na pewno zasadna.** Dyrektywa wymaga wprowadzić tylko penalizacji czynów w obszarach Natura 2000, a proponowana zmiana penalizuje także czyny dokonane w krajowych formach ochrony przyrody, takie rozszerzenie uważamy jednak za słuszne z punktu widzenia ochrony polskiej przyrody. Siedliska gatunków i siedliska przyrodnicze są kluczowym elementem każdego obszaru chronionego.

W zakresie dotyczącym samych roślin, grzybów i zwierząt przepis art. 181 § 2 k.k. musi być odczytywany w powiązaniu z § 3, tj. paragraf ten już obecnie opiera się na założeniu, że w obszarze chronionym, w granicach obowiązujących dla tego obszaru przepisów, chronione są wszystkie zwierzęta, grzyby i rośliny. Nie jest to wymóg dyrektywy, ale to podejście – obecne już w obowiązującym k.k. – uważamy co do zasady za słuszne. Obecne przepisy penalizują jako wykroczenie samo naruszenie zakazów obowiązujących na obszarze chronionym, nawet jeżeli pozostałoby bez skutków dla przyrody. Zasadne jest, by odpowiedzialność była ostrzejsza, gdy to naruszenie dotyka konkretnych elementów przyrody ożywionej, tj. szkodzi zwierzętom, roślinom lub grzybom. **Z tego punktu widzenia kierunek proponowanej zmiany jest zasadny.**

Podobnie jak w przypadku nowelizacji § 3, problemem jest jednak, że proponowany przepis skutkowałby uznaniem za przestępstwo także czynów o mniejszej szkodliwości, takich jak przykładowo tymczasowe pochwycenie w rezerwacie przyrody owada lub płaza w celu określenia jego gatunku albo zebranie owocnika borowika przy szlaku w parku narodowym. Przepis uczyniłby przestępstwem zabicie komara w rezerwacie przyrody, nieumyślne rozgniecenie ślimaka albo złamanie gałęzi drzewa po zejściu ze szlaku w parku narodowym. Kwalifikowanie takich czynów jako przestępstw, a nie wykroczeń, nie jest właściwe, z przyczyn podobnych jak przedstawione w części 1 niniejszej opinii. Paradoksalnie, mogłoby pogorszyć efektywność ścigania za takie czyny i reżim odpowiedzialności za nie – uniemożliwiłoby strażnikom parków narodowych szybkie karanie za nie w trybie mandatowym, spowodowałoby znaczne obciążenie Policji, prokuratury i wymiaru sprawiedliwości, a masowo kończyłoby się umorzeniami z art. 1 § 2 k.k. ze względu na znikomą szkodliwość społeczną czynu.

Zgadając się, że obecne kryterium „istotnej szkody” jest za wąskie, proponujemy jednak, by w § 2 nadal utrzymać jakieś kryterium kwalifikujące czyny wobec roślin, grzybów i zwierząt jako przestępstwo, np. w formie: „§ 2. Kto, wbrew przepisom obowiązującym na terenie objętym ochroną, chwytą, zabija lub rani okaz lub okazy zwierząt, niszczy, zrywa lub uszkadza okaz lub okazy roślin albo grzybów, powodując szkodę dla populacji dotkniętego czynnem gatunku na danym terenie chronionym; lub niszczy albo powoduje znaczne pogorszenie stanu siedliska zwierząt, roślin lub grzybów albo siedliska przyrodniczego, podlega karze...”.

3. Nowy pkt 30 w art. 5 ustawy o ochronie przyrody – definicja ekosystemu

Proponuje się dodanie definicji ekosystemu, rozumianego jako „dynamiczny zespół roślin, zwierząt, grzybów i mikroorganizmów oraz ich nieożywione środowisko, wspólnie tworzące jednostkę funkcjonalną, która obejmuje siedliska przyrodnicze, siedliska gatunków i populacje gatunków”. Definicja jest zaczerpnięta z dyrektywy 2024/1203 i rozumiemy, że jest konieczna by umożliwić pełną i prawidłową jej transpozycję. Definicja znajdzie zastosowanie w proponowanym art. 128c ustawy o ochronie przyrody, a także w przepisach k.k. – w których pojęcie „istotnej szkody w świecie roślinnym lub zwierzęcym” zostanie rozszerzone o „istotną szkodę w ekosystemie”. Jest to zgodne ze współczesnym rozumieniem funkcjonowania przyrody i konieczne ze względu na wymogi dyrektywy. Nie mamy zastrzeżeń do tego rozwiązania.

4. Zmiany w art. 127a ustawy o ochronie przyrody (wejście w posiadanie, sprzedaż, oferowanie do sprzedaży okazów gatunków chronionych)

Proponuje się zastąpić obecny przepis „Kto, wbrew przepisom ustawy, wchodzi w posiadanie okazów roślin, zwierząt, grzybów objętych ochroną gatunkową w liczbie większej niż nieznaczną, w takich warunkach lub w taki sposób, że ma to wpływ na zachowanie właściwego stanu ochrony gatunku, podlega karze pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5” przepisem „Kto, wbrew przepisom, wchodzi w posiadanie okazu lub okazów roślin, zwierząt lub grzybów objętych ochroną gatunkową, podlega karze pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5. Tej samej karze podlega kto wbrew przepisom zbywa lub oferuje do sprzedaży okaz lub okazy roślin, zwierząt, grzybów objętych ochroną gatunkową.” Zachowany byłby także nieumyślny typ tych przestępstw, zagrożony niższą sankcją (art. 127a ust. 2).

Dyrektywa w art. 3 ust. 2 lit. n wymaga, by państwa członkowskie uznawały za przestępstwo m.in. posiadanie, sprzedaż lub oferowanie do sprzedaży okazu lub okazów:

- gatunku wymienionego w załączniku IV dyrektywy siedliskowej lub
- gatunku wymienionego w załączniku V dyrektywy siedliskowej, jeżeli w celu zachowania właściwego stanu jego ochrony został przez państwo członkowskie objęty ochroną gatunkową, lub
- gatunku ptaka.

Dopuszcza przy tym kontratyp dla czynów „dotyczących nieznaczej ilości okazów”, określając w art. 8 warunki jego zastosowania (por. jednak nasze uwagi wyżej co do interpretacji „nieznaczej ilości”).

Obecne prawo polskie nie jest więc zgodne z dyrektywą, ponieważ zawiera dodatkowe, zawężające kryterium „wpływ na zachowanie właściwego stanu ochrony gatunku”, zwykle niemożliwie lub bardzo trudne do praktycznego zastosowania w świetle definicji właściwego stanu ochrony gatunku. Nie penalizuje także wystarczająco działań potencjalnego sprzedawcy okazów gatunków chronionych.

Proponowana zmiana jest więc zasadna w zakresie rezygnacji z kryterium „wpływu na zachowanie właściwego stanu ochrony gatunku”, a także w zakresie dodania ustępu penalizującego jako przestępstwo sprzedaż i oferowanie do sprzedaży.

Projekt zawiera także propozycje, by nie korzystać z dopuszczonego dyrektywą kontratypu „nieznaczej ilości”. Rezygnacja z niego ma uczynić przepis jednoznacznym i nie dawać pola do rozbieżnych interpretacji.

Ma to sens, jeśli chodzi o sprzedaż i oferowanie do sprzedaży (choć należy pamiętać o możliwości nieумыślnego popełnienia tego czynu, w formie sprzedaży „produktu pochodnego, również zawartego w innych towarach” lub „towarów, które zgodnie z dołączonym dokumentem, opakowaniem, oznakowaniem lub etykietą, lub jeżeli wynika to z jakichkolwiek innych okoliczności, mają zawierać lub zawierają części lub produkty pochodne z roślin, zwierząt, lub grzybów z danego gatunku” – takie produkty i towary mieszczą się bowiem w definicji „okazu”).

Takie zaostrenie prawa jest jednak wątpliwe w stosunku do „wejścia w posiadanie” okazów gatunków chronionych. Ponieważ pojęcie „okaz” obejmuje „roślinę, zwierzę lub grzyb z danego gatunku, żywe lub martwe, każdą ich część, formę rozwojową, jajo lub wydumskę”. Proponowane brzmienie kwalifikowałoby jako przestępstwo (i to takie, które można popełnić także nieумыślnie) również takie „wejście w posiadanie”, jak: zabranie martwej ryjówki z zamiarem późniejszego uzyskania zezwolenia na jej spreparowanie i wykorzystanie w celu edukacyjnym, zabranie znalezionej w terenie czaszki w celu określenia, czy może należy do gatunku chronionego (gdyby okazało się, że należy), zabranie leżącej na ziemi szyszki kosodrzewiny.

Aby uniknąć takiego nadmiernego rygoryzmu przepisu, proponujemy uznawać za przestępstwo wejście w posiadanie żywych okazów (nawet nieznaczej liczby), ale do kwalifikacji wejścia w posiadanie martwych okazów jako przestępstwa, utrzymać obowiązujące obecnie kryterium „liczby większej niż nieznacznna”. Wejście w posiadanie martwych okazów (nawet nieznaczej liczby), podobnie zresztą jak samo posiadanie (niezależnie od liczby okazów) nadal podlegałyby wówczas, tak jak obecnie, odpowiedzialności wykroczeniowej.

5. Nowy art. 127b ustawy o ochronie przyrody (znaczące płoszenie i niepokojenie zwierząt z zał. II dyrektywy siedliskowej na obszarach chronionych)

Zaproponowano dodanie nowego art 127b: „Kto płoszy lub niepokoi gatunki zwierząt wymienione w załączniku II lit. a do dyrektywy 92/43/EWG na obszarze chronionym, jeśli zagraża to albo może zagrażać tym zwierzętom, podlega karze pozbawienia wolności do lat 3. Jeżeli sprawca czynu określonego w ust. 1 działa nieумыślnie, podlega grzywnie albo karze ograniczenia wolności”.

Przepis ten spełnia wymóg art. 3 ust. 2 lit. q dyrektywy, który wymaga m.in. penalizacji „niepokojenia gatunków zwierząt wymienionych w załączniku II lit. a) do dyrektywy 92/43/EWG na obszarze chronionym, w rozumieniu art. 6 ust. 2 tej dyrektywy, jeżeli takie pogorszenie lub niepokojenie jest znaczne”. Jednak, pod pojęciem „obszarów chronionych” dyrektywa rozumie tylko obszary Natura 2000 wyznaczone dla odpowiednich gatunków.

Wnioskodawca projektu deklaruje w uzasadnieniu, że jego celem było „takie zawężenie zakresu penalizacji zapewnia, że odpowiedzialność karna obejmie wyłącznie działania istotne z perspektywy ochrony bioróżnorodności Unii Europejskiej, co pozostanie zgodne z celem dyrektywy oraz zasadą proporcjonalności”. Nie dostrzegł jednak, że wymóg dyrektywy dotyczy tylko obszarów Natura 2000 wyznaczonych dla tych gatunków zwierząt i tylko na tych obszarach wymóg taki jest spójny z przepisami o ochronie bioróżnorodności Unii Europejskiej. W konsekwencji, zaproponowane brzmienie przepisu obejmowałoby np. płoszenie lub niepokojenie zwierząt odpowiednich gatunków także np. na obszarze

chronionego krajobrazu lub w obrębie stanowiska dokumentacyjnego – co wydaje się zbyt szerokie, gdyż cele tych form ochrony przyrody są inne.

Możliwe i sensowne jest zawężenie proponowanego przepisu do brzmienia „Kto płoszy lub niepokoi zwierzęta z gatunków wymienionych w załączniku II lit. a do dyrektywy 92/43/EWG na obszarze Natura 2000 wyznaczonym dla ochrony tych gatunków, jeśli zagraża to albo może zagrażać tym zwierzętom lub celom ochrony obszaru, podlega karze...”. Można (wychodząc poza wymóg dyrektywy) rozszerzyć tę kwalifikację o parki narodowe i rezerwy przyrody, ale nie rekomendujemy rozciągania jej na inne formy ochrony przyrody.

6. Karalność naruszania przepisów rozporządzenia Rady (WE) nr 338/97

Zmiana (lub wykreślenie) art. 128a ustawy o ochronie przyrody jest niezbędna. Przepis ten częściowo dubluje art. 128 pkt 1 lub pkt 2 lit. d, przy czym:

- zawiera wyjątek dotyczący nieznaczej liczby okazów, którego nie przewiduje art. 128;
- penalizuje również „handel” okazami legalnie pozyskanymi, nie ograniczając odpowiedzialności do czynów zabronionych, lecz uzależniając ją wyłącznie faktu wystąpienia skutków przyrodniczych;
- uzależnia karalność od „wpływu na zachowanie właściwego stanu ochrony gatunku”, (zresztą bez określenia, czy wpływ ten ma charakter negatywny), co w praktyce jest niemożliwe do wykazania w odniesieniu do obrotu gatunkami egzotycznymi;
- obejmuje karalnością „handel”, nie precyzując, w jakim znaczeniu pojęcie to jest użyte (zgodnie z definicją CITES, definicją rozporządzenia Rady (WE) nr 338/97, znaczeniem potocznym czy innym).

W konsekwencji przepis ten generuje istotne wątpliwości interpretacyjne oraz należy ocenić go jako nieracjonalny i niemożliwy do efektywnego stosowania.

Proponowana zmiana usuwa jedynie jedną z powyższych wad, pozostawiając pozostałe. Nadal nie jest jasne, jaką funkcję ma pełnić art. 128a oraz w jaki sposób pozostaje on w relacji do „konkurencyjnego” art. 128.

Jednocześnie art. 128 pozostaje bez zmian, co powoduje, że Polska jest prawdopodobnie jedynym państwem, w którym każde naruszenie przepisów CITES, a konkretnie – implementujących je do porządku prawnego Unii Europejskiej przepisów rozporządzenia Rady (WE) nr 338/97, stanowi przestępstwo, również w przypadku naruszeń nieznaczących lub wyłącznie formalnych. Prowadzi to do nieproporcjonalnego obciążenia organów wymiaru sprawiedliwości, trudności egzekucyjnych w przypadku naruszeń prawa przy przekraczaniu granicy oraz w konsekwencji do masowego odstępowania od karania poprzez umorzenia postępowań ze względu na znikomą społeczną szkodliwość czynu. Postulaty zróżnicowania odpowiedzialności karnej w tym zakresie oraz kwalifikowania czynów o niewielkiej wadze jako wykroczeń są formułowane przez Radę od ponad 20 lat.

Również dodawany art. 128c, przewidujący surowszą odpowiedzialność za niektóre czyny w oparciu o ich skutki przyrodnicze, zawiera istotną wadę. W przypadku większości czynów wymienionych w art. 128 i 128a oraz w praktyce wszystkich czynów z art. 128b ocena konsekwencji przyrodniczych jest bardzo trudna lub niemożliwa, ze względu na to, że skutki te występują w odległych regionach świata, poza jurysdykcją organów polskich. W przypadku okazów o nielegalnym pochodzeniu – często ich konkretne pochodzenie pozostaje nieznanne, nie wiadomo więc nawet, gdzie należałoby badać te skutki. Generalne ocena wpływu

przyrodniczego tych czynów została dokonana w ramach złożonych procesów na etapie formułowania przepisów.

Komisja zdecydowanie rekomenduje ponowną analizę projektowanych zmian art. 128–128c, z uwzględnieniem wcześniejszych opinii PROP w tym zakresie, w tym w szczególności rozważenie wykreślenia art. 128a oraz wprowadzenie zróżnicowania odpowiedzialności karnej za naruszenia przepisów rozporządzenia Rady (WE) nr 338/97 na przestępstwa i wykroczenia, w zależności od wagi naruszenia. Rada deklaruje gotowość do konsultowania tych zmian.

7. Inne elementy Dyrektywy 2024/1203, wymagające transpozycji

Zwracamy uwagę na zagadnienia, które nie zostały ujęte w opiniowanym projekcie, a wydają się istotne dla prawidłowej transpozycji dyrektywy.

7.1. Naprawa szkody

Z punktu widzenia środowiska istotne jest nie tylko ukaranie sprawcy przestępstwa przeciw środowisku, ale przede wszystkim jak najszybsze naprawienie szkody, o ile jest to możliwe. Z reguły upływ czasu sprawia, że szkoda w środowisku utrwała się i staje się nieodwracalna. Odrębne przepisy ustawy o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie odnoszą się tylko do niektórych konsekwencji przestępstw stypizowanych w rozdz. XXII k.k. i tylko do niektórych ich sprawców (nie można ich zastosować wobec osoby fizycznej niebędącej „podmiotem korzystającym ze środowiska”). Dlatego istotne są przepisy umożliwiające, bezpośrednio w postępowaniu karnym, zobowiązanie sprawcy do naprawy skutków czynu.

Art. 5 ust. 3 dyrektywy wymaga, by osoby fizyczne, które dopuściły się przestępstw wymienionych w dyrektywie, mogły podlegać dodatkowym sankcjom lub środkom karnym lub pozakarnym, które mogą obejmować m.in. „obowiązek przywrócenia środowiska do stanu poprzedniego w określonym terminie, jeżeli szkoda jest odwracalna”, lub „obowiązek zapłaty odszkodowania za szkodę wyrządzoną środowisku, jeżeli szkoda jest nieodwracalna lub sprawca nie jest w stanie dokonać takiego przywrócenia do stanu poprzedniego”.

Polski kodeks karny stanowi w art. 46, że „W razie skazania sąd może orzec, a na wniosek pokrzywdzonego lub innej osoby uprawnionej orzeka, stosując przepisy prawa cywilnego, obowiązek naprawienia, w całości albo w części, wyrządzonej przestępstwem szkody...”. Art. 47 § 2 stanowi, że „w razie skazania sprawcy za umyślne przestępstwo przeciwko środowisku sąd orzeka, a w wypadku skazania sprawcy za nieumyślne przestępstwo przeciwko środowisku sąd może orzec, nawiązkę w wysokości od 10 000 do 10 000 000 złotych na rzecz Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej”.

Sugerujemy rozważenie, czy art. 47 § 2 nie zmienić w sposób następujący „W przypadku skazania za przestępstwo przeciwko środowisku sąd orzeka, jeżeli jest to wykonalne, obowiązek przywrócenia środowiska do stanu poprzedniego lub stanu maksymalnie zbliżonego, oraz może orzec, a w przypadku gdy całkowite naprawienie powstałej szkody nie jest możliwe – orzeka, nawiązkę w wysokości od 10 000 do 10 000 000 złotych na rzecz Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej”. W szczególności, orzeczenie obowiązku naprawy szkody w środowisku nie powinno być uzależnione od wniosku „pokrzywdzonego ani innej osoby uprawnionej” i powinno zawsze być podstawowym wyborem sądu.

Art. 7 ust. 2 dyrektywy wymaga, by osoby prawne pociągnięte do odpowiedzialności za przestępstwa wymienione w dyrektywie mogły podlegać dodatkowym sankcjom lub środkom karnym lub pozakarnym, które mogą obejmować m.in. „obowiązek przywrócenia środowiska do stanu poprzedniego w określonym terminie, jeżeli szkoda jest odwracalna”, lub „obowiązek zapłaty odszkodowania za szkodę wyrządzoną środowisku, jeżeli szkoda jest nieodwracalna lub sprawca nie jest w stanie dokonać takiego przywrócenia do stanu poprzedniego”.

W opinii Komisji ustawa z dnia 28 października 2002 r. o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary nie wymaga uzupełnienia o przepis wymagający, w przypadku przestępstw przeciwko środowisku, orzeczenia obowiązku przywrócenia środowiska do stanu poprzedniego w określonym terminie, jeżeli szkoda jest odwracalna, i kary pieniężnej jeżeli całkowite naprawienie szkody jest niemożliwe. Obecnie ustawa ta mówi tylko o ewentualnych karach pieniężnych.

7.2. Okoliczności obciążające

W opinii Komisji należałoby transponować art. 8 dyrektywy przez dodanie do wyliczenia okoliczności obciążających w art. 53 § 2a k.k. dodatkowego punktu „popęlenie przestępstwa przeciwko środowisku na obszarze Natura 2000”, odpowiadającego lit. h w art. 8 dyrektywy.

7.3. Czyny popełnione nieumyślnie

Dyrektywa wymaga by co do zasady penalizować jako przestępstwa przeciwko środowisku także „czyny popełnione co najmniej w wyniku rażącego niedbalstwa”, co oznacza wymóg penalizacji także czynów nieumyślnych (niedbalstwo jest traktowane jako forma winy nieumyślnej). Przepisy w art. XXII k.k. co do zasady przewidują formę nieumyślną stypizowanych w nich przestępstw. Problem powstaje jednak, gdy przepis karny ma postać „Kto, wbrew przepisom...”, a odpowiedni przepis materialny (np. w ustawie o ochronie przyrody) zabrania tylko czynów umyślnych.

Problem ten dotyczy na pewno czynów wobec gatunków chronionych, na co zwróciliśmy już uwagę wyżej. Dotyczy także sytuacji, gdy osoba oskarżona o zastrzelenie zwierzęcia z gatunku chronionego utrzymuje, że pomyliła zwierzę chronione z łownym, i jak wynika z zeznań, nie sprawdziła należycie, z wykorzystaniem dostępnego sprzętu, czy faktycznie strzela do zidentyfikowanego celu. Sugerujemy jednak kompleksową weryfikację, czy podobny problem nie dotyczy także innych kategorii czynów.

7.4. Czyny na podstawie zezwolenia, uzyskanego jednak bezprawnie, w tym w wyniku oszustwa

Dyrektywa wymaga, by penalizować czyny popełnione także „na podstawie upoważnienia wydanego przez właściwy organ państwa członkowskiego, jeżeli upoważnienie to uzyskano w wyniku oszustwa lub korupcji, wymuszenia lub przymusu, lub gdy upoważnienie w oczywisty sposób narusza odpowiednie materialne wymogi prawne”.

W Polsce przykładem takiego „upoważnienia” jest np. decyzja zezwalająca na określone czyny wobec gatunków chronionych lub na odstępstwo od określonych zakazów w obszarze chronionym. Wydanie takiej decyzji z rażącym naruszeniem przez organ przepisu prawa materialnego jest przesłanką do stwierdzenia nieważności decyzji na podstawie art. 156 § 1 ust. 2 Kodeksu Postępowania Administracyjnego (dalej k.p.a.), co ma skutek *ex tunc*, a więc teoretycznie czyni zadość wymogom dyrektywy. Wątpliwe jest jednak, czy w postępowaniu

karnym zostałaaby uznana wina sprawcy, który dokonałby czynu wobec gatunku chronionego na podstawie decyzji, która pozostawałaby w obrocie prawnym w chwili czynu, nawet gdyby później została stwierdzona jej nieważność.

W przypadku decyzji wydanej w wyniku korupcji, wymuszenia lub przymusu, w Polsce okoliczności takie stanowią najwyżej przesłanki do wznowienia postępowania (k.p.a., art. 145 § 1 pkt 2), co jednak nie będzie mieć skutku wstecznego. Działania dokonane na podstawie takiej decyzji, dopóki nie zostanie ona uchylona, a przynajmniej jej wykonanie nie zostanie wstrzymane, nie będą więc traktowane jako bezprawne, a tym samym nie będą podlegać odpowiedzialności karnej.

Co do decyzji wydanych „na podstawie oszustwa”, to polskie prawo ogranicza pojęcie „oszustwa” tylko do „doprowadzenia innej osoby do niekorzystnego rozporządzenia mieniem własnym lub cudzym za pomocą wprowadzenia jej w błąd albo wyzyskania jej błędu lub niezdolności do należytego pojmowania przedsiębranego działania, w celu osiągnięcia korzyści majątkowej”. Wydaje się jednak, że prawodawcy unijnemu chodzi przede wszystkim o uzyskanie decyzji administracyjnej za pomocą wprowadzenia w błąd organu administracji, przez podanie organowi fałszywych informacji lub zatajenie istotnych informacji, np. w treści wniosku bądź w raporcie o oddziaływania na środowisko. Zwracamy uwagę, że w praktyce przypadki takie są stosunkowo częste – np. wnioski o odstrzał bobrów uzasadniane szkodami, które w rzeczywistości nie występują, lub o odstrzał wilków uzasadnione szkodami poczynionymi przez psy lub będącymi efektem poważnych zaniedbań hodowcy inwentarza, albo też uzasadnione potencjalnym zagrożeniem dla zdrowia i bezpieczeństwa ludzi, które w rzeczywistości nie wystąpiło. Okoliczność taka w Polsce może co najwyżej być przesłanką do wznowienia postępowania (k.p.a., art. 145 § 1 pkt 1 i 5), co jednak nie będzie mieć skutku wstecznego. Działania dokonane na podstawie takiej decyzji, dopóki nie zostanie ona uchylona, a przynajmniej jej wykonanie nie zostanie wstrzymane, nie będą więc traktowane jako bezprawne, a tym samym nie będą podlegać odpowiedzialności karnej.

Problem ma charakter systemowy i proponowanie jego rozwiązań wykracza poza kompetencje PROP, sygnalizujemy jednak, że obecne prawo polskie nie spełnia w tym aspekcie wymogów dyrektywy. Być może rozwiązaniem byłby dodatkowy artykuł „Kto uzyskuje zezwolenie na działanie wobec środowiska, wprowadzając w błąd organ administracji przez podanie fałszywych informacji lub zatajenie istotnych informacji, a także kto uzyskuje takie zezwolenie w wyniku przestępstwa, odpowiada za czyny określone w Rozdz. XXII k.k. tak jakby działał bez zezwolenia”.

8. Potrzeba przyznania statusu pokrzywdzonego oraz oskarżyciela posiłkowego organom ochrony przyrody i organizacjom przyrodniczym w sprawach o czyny przeciwko przyrodzie

Choć wykracza to poza zakres opiniowanego projektu i poza zakres transpozycji dyrektywy art. 156 § 1 ust. 2, Komisja rekomenduje, by w art. 53–58 kodeksu postępowania karnego rozszerzyć definicję pokrzywdzonego oraz oskarżyciela posiłkowego w taki sposób, by prokuratury oraz sądy na odpowiednie wnioski organów ochrony przyrody oraz organizacji przyrodniczych przyznawały im obligatoryjnie status pokrzywdzonego oraz oskarżyciela posiłkowego w sprawach o dokonanie czynów zabronionych (zarówno przestępstw jak i wykroczeń) wobec gatunków chronionych, siedlisk przyrodniczych oraz obszarów chronionych. W sprawach z art. 181 kk, organizacjom pozarządowym często nie udzielano

takiego statusu, pomimo że miały w statutach działania na rzecz ochrony zwierząt, gatunków chronionych lub siedlisk. Jaskrawym przykładem jest sprawa o spowodowanie zniszczenia ptasich lęgów poprzez sztuczne podwyższenie o metr poziomu wody na Wiśle tocząca się z art. 181 par. 1 w Sądzie Rejonowym we Włocławku, gdzie odmówiono organizacji przyrodniczej Greenmind statusu oskarżyciela posiłkowego, po czym sąd rejonowy już jako organ odwoławczy przyznał ten status, natomiast sędzia prowadzący sprawę pomimo to nadal odmawiał organizacji Greenmind statusu oskarżyciela. Kolejnym takim przykładem jest cytowana wyżej sprawa nielegalnego zastrzelenia wilka (z art. 181 par. 3 k.k.), w której sędzia prowadzący, powołując się na art. 49 §. 1 k.p.k. odmówił organizacji przyrodniczej zajmującej się ochroną dużych drapieżników (Stowarzyszeniu dla Natury „Wilk”) statusu oskarżyciela posiłkowego i - pomimo odwołania - decyzja sędziego została podtrzymana przez ten sam sąd rejonowy już jako organ odwoławczy. Udział organizacji przyrodniczych w postępowaniu z reguły wnosi istotną wiedzę merytoryczną. Tym bardziej zasadny jest także obligatoryjny udział w postępowaniu organów ochrony przyrody sprawujących nadzór nad naruszonym obszarem chronionym lub realizujących ochronę gatunków, a nie zawsze ma to miejsce.

Przewodniczący Komisji

Otrzymują:

- Minister Sprawiedliwości , Pan Waldemar Żurek
- Minister Klimatu i Środowiska, Pani Paulina Hennig-Kloska
- Główny Konserwator Przyrody, Podsekretarz Stanu w MKiS, Pan Mikołaj Dorożala