



You have downloaded a document from
RE-BUŚ
repository of the University of Silesia in Katowice

Title: Kontrola przestrzegania zakazów na terenie parków narodowych i rezerwatów przyrody

Author: Ewa Radecka

Citation style: Radecka Ewa. (2018). Kontrola przestrzegania zakazów na terenie parków narodowych i rezerwatów przyrody. "Prawne Problemy Górnictwa i Ochrony Środowiska" (nr 1-2 (2018), s. 63-80)



Uznanie autorstwa - Użycie niekomercyjne - Bez utworów zależnych Polska - Licencja ta zezwala na rozpowszechnianie, przedstawianie i wykonywanie utworu jedynie w celach niekomercyjnych oraz pod warunkiem zachowania go w oryginalnej postaci (nie tworzenia utworów zależnych).



UNIwersYTET ŚLĄSKI
W KATOWICACH



Biblioteka
Uniwersytetu Śląskiego



Ministerstwo Nauki
i Szkolnictwa Wyższego

Ewa Radecka
Uniwersytet Śląski
Katowice

Kontrola przestrzegania zakazów na terenie parków narodowych i rezerwatów przyrody

Wprowadzenie

Konieczne jest nawiązanie do rysu historycznego kształtowania się katalogu form ochrony przyrody, a także ich reżimu ochronnego, co w pełni unaocznia zmiany, jakie zaszły na tym gruncie. Dopelnienie analiz stanowić będzie także odniesienie do koncepcji penalizacji zamachów na przyrodę.

W pierwszej polskiej ustawie o ochronie przyrody z 1934 r.¹ w ogóle nie użyto pojęcia rezerwatu przyrody; ta wyróżniała jedynie park narodowy i ochronę poszczególnych gatunków zwierząt i roślin. Rezerwat pojawił się dopiero w ustawie z 1949 r.² i wraz z pomnikami przyrody uzupełnił katalog form ochronnych znanych z poprzedniej ustawy. Znaczna zmiana i rozszerzenie katalogu form ochronnych nastąpiło w ustawie z 1991 r.³ Znane ustawie z 1991 r. formy ochronne, określone w art. 13, to park narodowy, rezerwat przyrody, park krajobrazowy, obszar chronionego krajobrazu, pomniki przyrody, stanowiska dokumentacyjne, użytki ekologiczne, zespoły przyrodniczo-krajobrazowe, ochrona gatunkowa roślin i zwierząt. Katalog ten ubogacono

¹ Ustawa z dnia 10 marca 1934 r. o ochronie przyrody (Dz.U. nr 31, poz. 274, dalej: ustawa z 1934 r.).

² Ustawa z dnia 7 kwietnia 1949 r. o ochronie przyrody (Dz.U. nr 25, poz. 180, dalej: ustawa z 1949 r.).

³ Ustawa z dnia 16 października 1991 r. o ochronie przyrody (Dz.U. nr 114, poz. 492 ze zm., dalej: ustawa z 1991 r.).

w ustawie z 2004 r. poprzez dodanie obszaru Natura 2000, a także objęcie ochroną grzybów⁴.

Podobnie rzecz ma się z kształtowaniem reżimu ochronnego w obrębie tych dwóch form ochrony, który ewoluował w poszczególnych aktach prawnych. Ustawy z 1934 r.⁵, 1949 r.⁶ oraz 1991 r.⁷ dawały prawne możliwości do indywidualizowania zakazów i ograniczeń w aktach kreujących parki narodowe i rezerwaty przyrody. Ustawy te zawierały bowiem pewien ogólny wzorzec zakazów i ograniczeń, które mogły, ale nie musiały, zostać wprowadzone na obszarach chronionych, a ich odpowiedni wybór pozostawiono organowi tworzącemu daną formę ochrony przyrody. W obecnym stanie prawnym zagadnienie to ukształtowano w odmienny sposób. Obowiązujący *ex lege* reżim prawny, rozumiany tu jako system zakazów, zarówno dla parku narodowego, jak i rezerwatu przyrody, wyznacza art. 15 ust. 1 u.o.p.⁸. Co jednak wymaga podkreślenia, normy prawne współkształtujące ten reżim ochronny wynikają nie tylko z ustawy o ochronie przyrody. Są to m.in. regulacje zawarte w Prawie lotniczym⁹, które ze względu na przyjęte ramy niniejszego opracowania nie zostaną tu poruszone.

W odniesieniu zaś do ewolucji penalizacji zamachów na obszary przyrodniczo cenne należy odnotować następujące okoliczności. W ustawie z 1991 r. zagadnienie to zostało uregulowane w art. 58, w ustawie z 1949 r. — w art. 28,

⁴ Zob. art. 6 u.o.p.

⁵ Zob. art. 2 i 5 ustawy z 1934 r.

⁶ Zob. art. 18—22 ustawy z 1949 r.

⁷ Zob. art. 23a, art. 26a, art. 27a i art. 27b, art. 31a ustawy z 1991 r. W ocenie komentatorów, „wbrew dosłownemu brzmieniu art. 23a ust. 1 komentowanej ustawy, wcale nie jest tak, że w parkach narodowych i rezerwach przyrody zakazy umieszczone w 26 punktach obowiązują z mocy prawa. [...] reżim parku narodowego i rezerwatu przyrody wyznaczany jest przez te zakazy, które właściwy organ [...] wybrał spośród wymienionych w art. 23a ust. 1 i wprowadził w wydany przez siebie akcie normatywnym (tak W. RADECKI w: *Prawo o ochronie przyrody. Komentarz*. Red. J. SOMMER. Wrocław 2001, s. 194—195).

⁸ Wymaga zauważenia, że reguła obowiązywania zakazów z mocy prawa została zastosowana tylko względem dwóch form ochronnych: parku narodowego i rezerwatu przyrody. W odniesieniu do parku krajobrazowego (art. 17 ust. 1 u.o.p.) oraz obszaru chronionego krajobrazu (art. 24 ust. 1 u.o.p.), pomnika przyrody, stanowiska dokumentacyjnego, użytku ekologicznego i zespołu przyrodniczo-krajobrazowego (art. 45 ust. 1 u.o.p.) zastosowano, znany już poprzednim ustawom, model określenia w akcie prawnym o randze ustawy pewnego katalogu, z którego organ kreujący daną formę ochronną wybiera właściwe zakazy. Inaczej problematykę tę ujęto przy obszarach Natura 2000, gdzie nie funkcjonuje ogólny katalog zakazów, które następnie są inkorporowane do aktu tworzącego tę formę ochrony przyrody. W art. 33 u.o.p. statuuje się ogólny zakaz podejmowania działań mogących, osobno lub w połączeniu z innymi działaniami, znacząco negatywnie oddziaływać na cele ochrony obszaru Natura 2000, w tym w szczególności: pogorszyć stan siedlisk przyrodniczych lub siedlisk gatunków roślin i zwierząt, dla których ochrony wyznaczono obszar Natura 2000, lub wpłynąć negatywnie na gatunki, dla których ochrony został wyznaczony obszar Natura 2000, lub pogorszyć integralność obszaru Natura 2000 lub jego powiązania z innymi obszarami.

⁹ Ustawa z dnia 3 lipca 2002 r. Prawo lotnicze (tekst jedn. Dz.U. 2018, poz. 1183).

zaś w ustawie z 1934 r. — w art. 23. Zgodnie z art. 58 ustawy z 1991 r., „kto narusza zakazy lub ograniczenia, o których mowa w art. 36 i art. 37 ust. 1, podlega karze aresztu lub grzywny”. Jak stanowił art. 28 ustawy z 1949 r., „kto umyślnie wykracza przeciwko zakazom wymienionym w art. 18 — podlega karze aresztu do trzech miesięcy i karze grzywny do 150 000 zł albo jednej z tych kar”. Ostatnia z powołanych regulacji (art. 23 ustawy z 1934 r.) brzmiała następująco: „kto umyślnie wykracza przeciwko zakazom lub nakazom, wydanym na podstawie ustawy niniejszej, podlega karze aresztu do 6 tygodni i grzywny do 3000 zł, albo jednej z tych kar”. Uwagi dotyczące aktualnie obowiązującego stanu prawnego zostaną poczynione w dalszej części.

Zakazy obowiązujące na terenie parków narodowych i rezerwatów przyrody

Jak już nadmieniono, fundamentalnym przepisem określającym reżim ochronny parku narodowego i rezerwatu jest art. 15 u.o.p. Pierwszy z ustępów w tym artykule zawiera enumeratywne wyliczenie 26 zakazów, o niezwykle kazuistycznym charakterze, które obowiązują *ex lege*¹⁰.

¹⁰ Art. 15. 1. W parkach narodowych oraz w rezerwach przyrody zabrania się:

- 1) budowy lub przebudowy obiektów budowlanych i urządzeń technicznych, z wyjątkiem obiektów i urządzeń służących celom parku narodowego albo rezerwatu przyrody;
- 2) (uchylony);
- 3) chwytania lub zabijania dziko występujących zwierząt, zbierania lub niszczenia jaj, postaci młodocianych i form rozwojowych zwierząt, umyślnego płoszenia zwierząt kręgowych, zbierania poroży, niszczenia nor, gniazd, legowisk i innych schronień zwierząt oraz ich miejsc rozrodu;
- 4) polowania, z wyjątkiem obszarów wyznaczonych w planie ochrony lub zadaniach ochronnych ustanowionych dla rezerwatu przyrody;
- 5) pozyskiwania, niszczenia lub umyślnego uszkodzenia roślin oraz grzybów;
- 6) użytkowania, niszczenia, umyślnego uszkodzenia, zanieczyszczenia i dokonywania zmian obiektów przyrodniczych, obszarów oraz zasobów, tworów i składników przyrody;
- 7) zmiany stosunków wodnych, regulacji rzek i potoków, jeżeli zmiany te nie służą ochronie przyrody;
- 8) pozyskiwania skał, w tym torfu, oraz skamieniałości, w tym kopalnych szczątków roślin i zwierząt, minerałów i bursztynu;
- 9) niszczenia gleby lub zmiany przeznaczenia i użytkowania gruntów;
- 10) palenia ognisk i wyrobów tytoniowych oraz używania źródeł światła o otwartym płomieniu, z wyjątkiem miejsc wyznaczonych przez dyrektora parku narodowego, a w rezerwacie przyrody — przez regionalnego dyrektora ochrony środowiska;
- 11) prowadzenia działalności wytwórczej, handlowej i rolniczej, z wyjątkiem miejsc wyznaczonych w planie ochrony;

Zakazy te W. Radecki podzielił w następujące grupy:

- a) zakazy bezwzględne (pkt. 3, 5, 6, 8, 9, 12, 20, 22 i 26);
 - b) zakazy w zasadzie bezwzględne, dopuszczające wyjątki, jeżeli czynności służą celom rezerwatu (pkt. 1, 7, 19);
 - c) zakazy względne, które mogą być uchylone:
 - w planie ochrony albo w zadaniach ochronnych (pkt. 4, 11, 14, 16),
-
- 12) stosowania chemicznych i biologicznych środków ochrony roślin i nawozów;
 - 13) zbioru dziko występujących roślin i grzybów oraz ich części, z wyjątkiem miejsc wyznaczonych przez dyrektora parku narodowego, a w rezerwacie przyrody — przez regionalnego dyrektora ochrony środowiska;
 - 14) połowu ryb i innych organizmów wodnych, z wyjątkiem miejsc wyznaczonych w planie ochrony lub zadaniach ochronnych;
 - 15) ruchu pieszego, rowerowego, narciarskiego i jazdy konnej wierzchem, z wyjątkiem szlaków i tras narciarskich wyznaczonych przez dyrektora parku narodowego, a w rezerwacie przyrody — przez regionalnego dyrektora ochrony środowiska;
 - 16) wprowadzania psów na obszary objęte ochroną ścisłą i czynną, z wyjątkiem miejsc wyznaczonych w planie ochrony, psów pasterskich wprowadzanych na obszary objęte ochroną czynną, na których plan ochrony albo zadania ochronne dopuszczają wypas oraz psów asystujących w rozumieniu art. 2 pkt 11 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz.U. 2018, poz. 511, 1000 i 1076);
 - 17) wspinaczki, eksploracji jaskiń lub zbiorników wodnych, z wyjątkiem miejsc wyznaczonych przez dyrektora parku narodowego, a w rezerwacie przyrody — przez regionalnego dyrektora ochrony środowiska;
 - 18) ruchu pojazdów poza drogami publicznymi oraz poza drogami położonymi na nieruchomościach stanowiących własność parków narodowych lub będących w użytkowaniu wieczystym parków narodowych, wskazanymi przez dyrektora parku narodowego, a w rezerwacie przyrody przez regionalnego dyrektora ochrony środowiska;
 - 19) umieszczania tablic, napisów, ogłoszeń reklamowych i innych znaków niezwiązanych z ochroną przyrody, udostępnianiem parku albo rezerwatu przyrody, edukacją ekologiczną, z wyjątkiem znaków drogowych i innych znaków związanych z ochroną bezpieczeństwa i porządku powszechnego;
 - 20) zakłócania ciszy;
 - 21) używania łodzi motorowych i innego sprzętu motorowego, uprawiania sportów wodnych i motorowych, pływania i żeglowania, z wyjątkiem akwenów lub szlaków wyznaczonych przez dyrektora parku narodowego, a w rezerwacie przyrody — przez regionalnego dyrektora ochrony środowiska;
 - 22) wykonywania prac ziemnych trwale zniekształcających rzeźbę terenu;
 - 23) biwakowania, z wyjątkiem miejsc wyznaczonych przez dyrektora parku narodowego, a w rezerwacie przyrody — przez regionalnego dyrektora ochrony środowiska;
 - 24) prowadzenia badań naukowych — w parku narodowym bez zgody dyrektora parku, a w rezerwacie przyrody — bez zgody regionalnego dyrektora ochrony środowiska;
 - 25) wprowadzania gatunków roślin, zwierząt lub grzybów, bez zgody ministra właściwego do spraw środowiska;
 - 26) wprowadzania organizmów genetycznie zmodyfikowanych;
 - 27) organizacji imprez rekreacyjno-sportowych — w parku narodowym bez zgody dyrektora parku narodowego, a w rezerwacie przyrody bez zgody regionalnego dyrektora ochrony środowiska.

- przez wyznaczenie lub wskazanie miejsc dozwolonych (pkt. 10, 13, 15, 17, 18, 21 i 23),
- przez zgodę właściwego organu (pkt. 24, 25 i 27).

Analiza art. 15 ust. 1 u.o.p. prowadzi do konstatacji, że konstrukcja tego przepisu opiera się na ścisłym schemacie, który można sprowadzić do następującego opisu: poza zakazami bezwzględными wyróżnić można liczną grupę zakazów względnych ukształtowanych w ten sposób, że najpierw artykułuje się zakaz, a następnie w obrębie tego samego punktu zastrzega się przypadki stanowiące wyjątek od niego bądź kryteria jego uchylenia, przy czym działania zmierzające do wyłączenia stosowania zakazów przybierają różnorodną formę¹¹.

Obowiązywanie zakazów z mocy ustawy sprowadza się do tego, że, tworząc dany obszar, nie zamieszcza się w akcie go kreującym (odpowiednio ustawie czy zarządzeniu RDOŚ) odmiennych czy dodatkowych ograniczeń. Niedopuszczalny jest również zabieg powtarzania w wymienionych aktach tworzących treści art. 15 ust. 1 u.o.p. (a więc przepisów powszechnie obowiązującego prawa)¹². Reżim ochronny dla obu tych form został określony podobnie, z tą tylko jedną różnicą, że w przypadku parków narodowych zakaz polowania ma charakter bezwzględny, podczas gdy w rezerwach przyrody zastrzeżono pewną odrębność („z wyjątkiem obszarów wyznaczonych w planie ochrony lub zadaniach ochronnych”). Stąd też nie ma znaczenia, np. w jakiej formie i kiedy utworzono obie z tych form ochronnych (*vide* np.: problem „starych” i „nowych” rezerwatów)¹³ czy jaki rodzaj, typ, czy podtyp określono dla rezerwatu.

Adresatami tych zakazów są wszystkie podmioty znajdujące się w normatywnie określonej sytuacji, a więc wszyscy przebywający na chronionym terenie, *ergo* dotyczy to nie tylko turystów, ale również np. właściciele nieruchomości.

Zasięg terytorialny systemu zakazów określono w sposób niebudzący wątpliwości samym art. 15 ust. 1 u.o.p. Co wymaga szczególnego podkreślenia — obowiązują one jedynie na terenie rezerwatu, nie obejmując jego otuliny¹⁴.

¹¹ Ustawodawca posługuje się różnymi sformułowaniami na określenie działania dyrektora parku czy regionalnego dyrektora ochrony środowiska. Używa się bowiem następujących zwrotów: „wyznacza” (pkt. 10, 13, 15, 17, 21 i 23), „wskazuje” (pkt 18), „zgadza się” (pkt. 24 i 27). Jako formy prawne dla poszczególnych czynności wyróżnia się odpowiednio: zarządzenie, czynność faktyczną, decyzję. Tak W. RADECKI, D. DANECKA: *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*. Warszawa 2018, s. 160—161.

¹² Zob. § 118 i § 137 w zw. z § 143 rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (tekst jedn. Dz.U. 2016, poz. 283).

¹³ Z dniem wejścia w życie ustawy z dnia 3 października 2008 r. o zmianie ustawy o ochronie przyrody (Dz.U. nr 201, poz. 1237), tj. 15 listopada 2008 r., reżim prawny wszystkich rezerwatów został ujednolicony.

¹⁴ Wypada jednak zauważyć, że w doktrynie odnotowuje się różne stanowiska w tym przedmiocie. Są to zarówno te, które optują za „rozszerzeniem” na otulinę reżimu ochronnego formy ochrony przyrody (K. Róźowicz: *Problematyka pojęcia „otuliny” w polskim systemie praw-*

Wyłączenie obowiązywania zakazów

Zakazy obowiązujące na terenie parku narodowego i rezerwatu nie mają charakteru bezwzględny. Z jednej strony w art. 15 ust. 2 u.o.p. zawarto enumeratywny wykaz sytuacji, w których zakazy z art. 15 ust. 1 u.o.p. nie znajdują zastosowania¹⁵. Z drugiej, już w treści art. 15 ust. 1 u.o.p. wskazano, kiedy możliwe jest wyłączenie ogólnych reguł, tj. obok niektórych z zakazów wyrażonych w art. 15 ust. 1 u.o.p., zakreśla się (w tej samej jednostce redakcyjnej *in fine*) przypadki, w których dopuszczone są wyjątki (przykładowo: zabrania się ruchu pieszego, rowerowego, narciarskiego i jazdy konnej wierzchem, z wyjątkiem szlaków i tras narciarskich wyznaczonych przez odpowiednio dyrektora parku lub RDOŚ¹⁶). I wreszcie, przewidziano również instytucję zezwolenia na odstępstwa od zakazów (art. 15 ust. 4 i 5 u.o.p.)¹⁷. Już tylko to rozróżnienie prawnych możliwości wyłączenia obowiązywania zakazów nasuwa spostrze-

nym. „Studia Prawa Publicznego” 2013, nr 4, s. 147 i nast.; J. CIECHANOWICZ-McLEAN: *Obrót nieruchomościami rolnymi na obszarach prawnej ochrony przyrody.* „Studia Iuridica Agraria”. 2005, T. 4, s. 253; A. MILER: *Obszar ograniczonego użytkowania. Zagadnienia prawne.* Toruń 2012, s. 350 i nast.), jak i te, które opcję taką wykluczają (R. MIKOSZ: *Otulina parku narodowego (wybrane zagadnienia prawne).* W: *Ocena stanu prawnego funkcjonowania polskich parków narodowych.* Red. M. KOWALSKA. Warszawa 2015, s. 159 i nast.; W. RADECKI: *Prawna ochrona przyrody w Polsce, Czechach i Słowacji. Studium prawnoporównawcze.* Warszawa 2010, s. 179). Zob. także: wyrok NSA z dnia 16 grudnia 2011 r., II OSK 1893/10, LEX nr 1152082. Podobnie wyroki NSA z: dnia 8 kwietnia 2009 r., II OSK 590/08, Legalis nr 219420 oraz z dnia 20 lipca 2012 r., II OSK 774/11, Legalis nr 779711, a także prawomocny wyrok WSA w Warszawie z dnia 16 października 2007 r., IV SA/Wa 1514/07, Legalis nr 100669.

¹⁵ Zgodnie z brzmieniem art. 15 ust. 2 zakazy nie dotyczą:

- 1) wykonywania zadań wynikających z planu ochrony lub zadań ochronnych;
- 2) prowadzenia akcji ratowniczej oraz działań związanych z bezpieczeństwem powszechnym;
- 3) wykonywania zadań z zakresu obronności kraju w przypadku zagrożenia bezpieczeństwa państwa;
- 4) obszarów objętych ochroną krajobrazową w trakcie ich gospodarczego wykorzystywania przez jednostki organizacyjne, osoby prawne lub fizyczne oraz wykonywania prawa własności, zgodnie z przepisami ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. — Kodeks cywilny (tekst jedn. Dz.U. 2018, poz. 1025 ze zm.). Zob. wyrok NSA z dnia 14 grudnia 2010 r. (II OSK 1901/09, Legalis nr 343097), który wyjaśnia, co należy rozumieć pod pojęciem „w trakcie ich gospodarczego wykorzystania”.

Znamienne jest, że ustawodawca w art. 15 ust. 2 pkt. 2—3 daje pierwszeństwo względem bezpieczeństwa czy obronności kraju przed ochroną rezerwatową, co jest w pełni zrozumiałe.

¹⁶ Zob. art. 15 ust. 1 pkt 1, 7, 19 u.o.p.

¹⁷ Te przybierają postać decyzji administracyjnej wydawanej odpowiednio przez ministra do spraw środowiska (w odniesieniu do parku narodowego) czy Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska lub regionalnych dyrektorów ochrony środowiska (zob. szerzej: art. 15 ust. 4—6 u.o.p. oraz m.in. wyrok WSA w Warszawie z dnia 4 września 2015 r., IV SA/Wa 1311/15, CBOSA czy wyrok NSA z dnia 4 listopada 2016 r., II OSK 227/15, LEX nr 2199336).

żenie o niezwykle dużym rozdrobieniu, które prowadzi do chaosu, niekiedy czyniąc art. 15 u.o.p. nieczytelnym.

Odpowiedzialność za naruszenie zakazów

Podkreślenia wymaga niezwykle złożoność zagadnienia, wynikająca z pozostawiania tej problematyki na styku prawa ochrony przyrody (a więc w głównej mierze prawa administracyjnego) oraz prawa karnego i prawa wykroczeniowego¹⁸. Dalsze rozważania poprzedzić należy pewnymi uwagami ogólnymi, dotyczącymi wybranych instrumentów odpowiedzialności za naruszenie wartości przyrodniczych parku narodowego i rezerwatu przyrody.

Przepisem penalizującym naruszenie zakazów określonych w art. 15 ust. 1 u.o.p. jest art. 127 pkt 1 lit. a i b u.o.p.¹⁹, który stanowi: „kto **umyślnie** narusza zakazy obowiązujące w parkach narodowych/rezerwach przyrody, podlega karze aresztu albo grzywny”²⁰. Dobrem chronionym są wartości przyrodnicze tego obszaru²¹. Wykroczenie to ma charakter powszechny (każdy może być jego sprawcą, również właściciel nieruchomości objętej ochroną rezerwatową) i formalny (wyczerpuje się już w samym zabronionym zachowaniu, bez względu na skutki)²².

Z treści powołanego art. 127 pkt 1 lit. a i b u.o.p. wynika więc, że tylko wykroczenie umyślne podlega ukaraniu, odmiennie niż w ustawie z 1991 r. Tym samym poza zakresem odpowiedzialności pozostawia się nieumyślne naruszenia zakazów²³. To zaś oznacza, że mamy tu do czynienia z wyjątkiem od

¹⁸ Zgodnie z art. 48 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. — Kodeks wykroczeń (tekst jedn. Dz.U. 2018, poz. 618 ze zm.; dalej: k.w.), przepisy części ogólnej k.w. stosuje się do wykroczeń przewidzianych w innych ustawach, jeżeli ustawy te nie zawierają przepisów odmiennych.

¹⁹ Co znamienne, kwestia ta była uregulowana w sposób odmienny w ustawie z 1991 r., w której to art. 58 stanowił: kto narusza zakazy lub ograniczenia, o których mowa w art. 36 i art. 37 ust. 1, podlega karze aresztu lub grzywny.

²⁰ Zauważyć przy tym należy, że kara aresztu orzekana jest, gdy przemawia za tym waga czynu lub okoliczności sprawy świadczą o demoralizacji sprawcy albo sposób jego działania zasługuje na szczególne potępienie. Może zostać orzeczona także na mocy art. 38 k.w., tj. wobec ukaranego co najmniej dwukrotnie za podobne wykroczenia umyślne, który w ciągu dwóch lat od ostatniego ukarania popełnia ponownie podobne wykroczenie umyślne.

²¹ W. RADECKI, D. DANECKA: *Ustawa...*, s. 644.

²² Ibidem.

²³ Jak stanowi art. 6 § 2 k.w., wykroczenie nieumyślne zachodzi, jeżeli sprawca, nie mając zamiaru jego popełnienia, popełnia je jednak na skutek niezachowania ostrożności wymaganej w danych okolicznościach, mimo że możliwość popełnienia tego czynu przewidywał albo mógł przewidzieć.

ogólnej reguły wyrażonej w art. 5 k.w., zgodnie z którą wykroczenie może być popełnione umyślnie lub nieumyślnie²⁴, co w konsekwencji prowadzi do ograniczenia liczby przypadków, gdy możliwe będzie zastosowanie art. 127 pkt 1 lit. a i b u.o.p. Zabieg ten jest niezrozumiały. Jak zauważa W. Radecki, „za liczne wykroczenia kodeksowe o nieporównanie mniejszym ciężarze gatunkowym odpowiada się także w razie nieumyślności”²⁵.

W celu ustalenia wymiaru kary za wykroczenie określone w art. 127 pkt 1 lit. a i b u.o.p., ze względu na brak taryfikatora w tym przepisie, nawiązać trzeba do art. 19 i art. 24 § 1 k.w. I tak, dla kary aresztu przepisy przewidują od 5 do 30 dni, a dla kary grzywny od 20 zł do 5000 zł, przy czym kary te mogą być orzekane jedynie alternatywnie (na co wskazuje konstrukcja przepisu art. 127 § 1 u.o.p. i użycie spójnika „albo”). Nadto w razie ukarania za wykroczenie z art. 127 pkt 1 lit. a i b u.o.p. fakultatywnie²⁶ można orzec środki karne w postaci:

- przypadku przedmiotów służących do popełnienia wykroczenia, chociażby nie stanowiły własności sprawcy²⁷,
- obowiązku przywrócenia stanu poprzedniego, a jeśli obowiązek taki nie byłby wykonalny²⁸ — nawiązkę do wysokości 10 000 złotych na rzecz — alternatywnie — organizacji społecznej działającej w zakresie ochrony przyrody lub właściwego, ze względu na miejsce popełnienia wykroczenia, wojewódzkiego funduszu ochrony środowiska i gospodarki wodnej (art. 129 pkt. 1 i 2 u.o.p.).

²⁴ Podkreślić trzeba, że ustawa z 1991 r. przewidywała odpowiedzialność zarówno za umyślne, jak i nieumyślne wykroczenia „przyrodnicze”.

²⁵ W. RADECKI: *Polskie prawo leśne. Cz. 8: Przepięstwa i wykroczenia przyrodnicze*. „Problemy Ekologii” 2007, nr 1, s. 15—20.

²⁶ Zauważenia przy tym wymaga, że w ustawie z 1991 r. w art. 58 ust. 2 przewidywano obligatoryjne orzeczenie przypadku narzędzi i przedmiotów służących do popełnienia wykroczenia, obowiązku przywrócenia stanu poprzedniego czy też przypadku albo odesłania rośliny lub zwierzęcia do państwa eksportującego na koszt właściciela.

²⁷ Zob. szerzej na temat przedmiotów służących do popełnienia wykroczenia i przedmiotów pochodzących z wykroczenia, np.: T.H. GRZEGORCZYK: *Komentarz do art. 30 Kodeksu wykroczeń* [stan prawny na dzień: 1.01.2013]. System Informacji Prawnej LEX; W. KOTOWSKI: *Komentarz do art. 30 Kodeksu wykroczeń* [stan prawny na dzień: 1.09.2009]. System Informacji Prawnej LEX; S. TARAPATA: *Przedmiot czynności wykonawczej a przedmiot służący do popełnienia przestępstwa. Uwagi na marginesie uchwały Sądu Najwyższego z 30 października 2008 r. (sygn. akt I KZP 20/08)*. „Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych” 2009, z. 3, s. 131—148; K. POSTULSKI, M. SIWEK: *Przepadek w polskim prawie karnym*. Kraków 2004.

²⁸ Jak zauważa K. GRUSZECKI, „Ze względu na specyfikę wykroczeń określonych w art. 127 u.o.p., może się okazać, że w przypadku popełnienia większości z nich nie będzie możliwości nałożenia na sprawcę wykroczenia obowiązku przywrócenia stanu poprzedniego” (*Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*. Warszawa 2017, s. 777). Z tego też względu postuluje on wskazanie form, w jakich obowiązek ten może być realizowany.

Jak podkreślają D. Danecka i W. Radecki, „wykroczenia przeciwko regułom ochrony obszarowej i obiektowej zawiera dorozumiany warunek negatywny: zachowanie sprawy wyczerpuje znamiona wykroczenia, jeżeli z uwagi na sposób działania lub skutek nie wyczerpuje znamion przestępstwa z art. 181 § 2 i 5, art. 187, art. 188 k.k.”²⁹. Wypada w niezbędnym zakresie nawiązać do każdego z tych przepisów.

Pierwszy z powołanych przepisów, tj. art. 181 § 2 k.k., przewiduje, że kto, wbrew przepisom obowiązującym na terenie objętym ochroną, niszczy albo uszkadza rośliny lub zwierzęta, powodując istotną szkodę, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2. Trzeba przy tym pamiętać, że w dalszej regulacji, tj. art. 181 § 5 k.k., penalizuje się także działania nieumyślne, które podlegają grzywnie albo karze ograniczenia wolności.

W świetle art. 187 § 1 k.k., kto niszczy, poważnie uszkadza lub istotnie zmniejsza wartość przyrodniczą prawnie chronionego terenu lub obiektu, powodując istotną szkodę, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2. W paragrafie drugim rzeczonoego artykułu ujęto przypadki, gdy sprawca działa nieumyślnie, przewidując, że za takie działanie podlega on grzywnie albo karze ograniczenia wolności.

W myśl art. 188 k.k., ten kto na terenie objętym ochroną ze względów przyrodniczych lub krajobrazowych albo w otulinie takiego terenu, wbrew przepisom, wznosi nowy lub powiększa istniejący obiekt budowlany³⁰ albo prowadzi działalność gospodarczą³¹ zagrażającą środowisku, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2³².

Wypada także wspomnieć, że w razie skazania sprawcy za przestępstwo przeciwko środowisku sąd może orzec nawiązkę na rzecz Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, która może wynieść do 100 000 zł (art. 47 § 2 i art. 48 k.k.)

To ogólne przytoczenie powyższych regulacji Kodeksu karnego może prowadzić do pewnych wniosków częściowych. Po pierwsze, w dwóch z trzech

²⁹ W. RADECKI, D. DANECKA: *Ustawa...*, s. 647.

³⁰ Jak stanowi art. 3 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (tekst jedn. Dz.U. 2018, poz. 1202 ze zm.), obiektem budowlanym jest budynek, budowla, bądź obiekt małej wraz z instalacjami zapewniającymi możliwość użytkowania obiektu zgodnie z jego przeznaczeniem, wzniesiony z użyciem wyrobów budowlanych.

³¹ Zgodnie z art. 3 ustawą z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców (tekst jedn. Dz.U. 2018 r., poz. 646), działalnością gospodarczą jest zorganizowana działalność zarobkowa, wykonywana we własnym imieniu i w sposób ciągły.

³² Zob. szerzej: m.in. W. RADECKI, D. DANECKA: *Ustawa...*, s. 621 i nast.; W. RADECKI w: *Kodeks karny. Część szczególna*. Red. A. WĄSEK. T. 1. Warszawa 2004, s. 592 i nast.; A. GAŁĄZKA w: *Kodeks karny. Komentarz*. Red. A. GRZEŚKOWIAK, K. WIAK. Warszawa 2017, s. 880 i nast.; J. LACHOWSKI w: *Kodeks karny. Komentarz*. Red. V. KONARSKA-WRZOSEK. Warszawa 2016, s. 837 i nast.

wymienionych tu przepisów przewiduje się zarówno odpowiedzialność za zachowania umyślne, jak i nieumyślne (187 § 1 i 2 oraz art. 181 § 2 i 5 k.k.). Po drugie, w przypadku umyślności zastrzega się obok kary grzywny alternatywnie także kary izolacyjne, a górna granica pozbawienia wolności to 2 lata, zatem są to występki³³. Po trzecie, niezmiernie ważne znaczenie w badanych tu przepisach prawnych ma pojęcie istotnej szkody³⁴ i w tych przypadkach, do których ona się odnosi, są przestępstwami materialnymi (skutkowymi). Po czwarte, są to przestępstwa powszechne, a więc może je popełnić każdy, w tym właściciel nieruchomości. Po piąte, przestępstwa te nie dotyczą zachowań, które naruszają wszystkie przewidziane przepisami prawa zakazy obowiązujące na tych terenach, a jedynie ściśle określone, wynikające wprost z przytoczonych tu regulacji (tj. zakaz niszczenia albo uszkodzania roślin lub zwierząt; zakaz niszczenia, poważnego uszkodzania lub istotnego zmniejszenia wartości przyrodniczej prawnie chronionego terenu lub obiektu; zakaz budownictwa). I po szóste wreszcie, przepisy te obejmują tereny objęte ochroną (art. 181 § 2 i 5, art. 187 i art. 188 k.k.), tereny i obiekty (art. 187 k.k.), a także tereny lub ich otuliny (art. 188 k.k.).

Kończąc tę część artykułu, konieczne jest wskazanie, że w sprawach o:

- przestępstwa — wyróżnić można postępowania zwyczajnie i postępowania szczególne, przy czym w sprawach o przestępstwa przyrodnicze w zasadzie istotne znaczenie odgrywać będą postępowania nakazowe,
- wykroczenia — wskazać można postępowania zwyczajne, przyspieszone i nakazowe; nadto w wypadkach wskazanych w ustawie i na zasadach w niej określonych, uprawniony organ może nałożyć grzywnę w drodze mandatu karnego (art. 2 § 2 kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia³⁵).

³³ Zgodnie z art. 7 § 3 k.k. występkiem jest czyn zabroniony zagrożony grzywną powyżej 30 stawek dziennych albo powyżej 5000 złotych, karą ograniczenia wolności przekraczającą miesiąc albo karą pozbawienia wolności przekraczającą miesiąc.

³⁴ Ustawa nie definiuje, co to jest istotna szkoda. W tym zakresie odnotować można zarówno stanowiska, które odwołują się do wielkości przestrzeni na której nastąpiła szkoda (zob. źródła powołane przez M. KULIK: *Komentarz aktualizowany do art. 181 k.k.* [stan prawny na dzień 30.04.2018]. System Informacji Prawnej LEX), jak i te które podkreślają, że pojęcie to należy rozpatrywać w oderwaniu od pojęcia szkody majątkowej („może być pod względem materialnym nieznaczna, albo w ogóle niewyraźna, ale przyrodniczo istotna” W. RADECKI, D. DANECKA: *Ustawa...*, s. 648—649). Pojęcie to jest następcą występującego w art. 55 ustawy z 1991 r. terminu „poważnej szkody przyrodniczej”. Zob. także: *Prawo o ochronie przyrody. Komentarz*. Red. J. SOMMER. Wrocław 1997, s. 253.

³⁵ Ustawa z dnia 24 sierpnia 2001 r. — Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (tekst jedn. Dz.U. 2018, poz. 475 ze zm.).

Organy właściwe do przeprowadzenia kontroli

Dalsze rozważania przebiegać będą dwutorowo z wydzieleniem do osobnego opracowania parków narodowych i rezerwatów przyrody. Wprawdzie reżim ochronny uregulowany został przez jeden przepis u.o.p., to jednak kontrola przestrzegania zakazów w obrębie każdej z tych form ochronnych przebiega w odmienny sposób, co jest pokłosiem bodaj największej różnicy występującej w obrębie parku narodowego i rezerwatu przyrody, tj. braku wyodrębnienia organizacyjnego rezerwatu przyrody.

Park narodowy

Jak stanowi art. 108 u.o.p., w parkach narodowych zadania związane z ochroną mienia oraz zwalczaniem przestępstw i wykroczeń w zakresie ochrony przyrody³⁶ wykonują funkcjonariusze Straży Parku Narodowego (dalej: SPN) zaliczani do Służby Parku Narodowego³⁷. Wypada nadmienić, że użyte tu sformułowanie „przestępstwa i wykroczenia” nie ogranicza się li tylko do czynów zabronionych wyróżnionych w u.o.p. Jak słusznie twierdzą D. Danecka i W. Radecki³⁸, opowiedzieć należy się za szerokim rozumieniem tego pojęcia, obejmującym nie tylko u.o.p., ale również te z k.k., k.w., czy chociażby przestępstwa i wykroczenia z Prawa łowieckiego³⁹.

Co ważne z perspektywy niniejszego tematu, funkcjonariusz Służby Parku Narodowego przy wykonywaniu swoich zadań ma prawo:

- 1) legitymowania osób podejrzanych o popełnienie przestępstwa lub wykroczenia oraz świadków przestępstwa lub wykroczenia, w celu ustalenia ich tożsamości;
- 2) kontroli dowodów wniesienia opłat, o których mowa w art. 12 ust. 3;
- 3) zatrzymywania i przekazywania Policji lub innym właściwym organom osób w przypadku uzasadnionego podejrzenia popełnienia przestępstwa lub wykroczenia;
- 4) zatrzymywania i dokonywania kontroli środków transportu w celu sprawdzenia ich ładunku oraz przeglądania zawartości bagaży w razie zaistnienia uzasadnionego podejrzenia popełnienia przestępstwa lub wykroczenia;
- 5) przeszukiwania pomieszczeń i innych miejsc w przypadkach uzasadnionego podejrzenia popełnienia przestępstwa lub wykroczenia;

³⁶ W. RADECKI, D. DANECKA: *Ustawa...*, s. 515.

³⁷ Zob. art. 103 i nast. u.o.p.

³⁸ W. RADECKI, D. DANECKA: *Ustawa...*, s. 515.

³⁹ Ustawa z dnia 13 października 1995 r. Prawo łowieckie (tekst jedn. Dz.U. 2017, poz. 1295 ze zm.).

- 6) zabezpieczenia jako dowodów rzeczowych, za pokwitowaniem, przedmiotów pochodzących z przestępstwa lub wykroczenia, a także narzędzi i środków służących do ich popełnienia;
- 7) kontroli i zatrzymania, za pokwitowaniem, dokumentów w zakresie legalności posiadania tworów lub składników przyrody i obrotu nimi, pochodzących z obszaru parku narodowego;
- 8) kontroli podmiotów prowadzących działalność gospodarczą na obszarze parku narodowego w zakresie przestrzegania przepisów ustawy.
Szczegóły w tym zakresie określają przepisy wykonawcze⁴⁰.

Katalog podmiotów, którym przysługują wymienione powyżej uprawnienia, zawarto w art. 108 ust. 6 u.o.p. Są to: dyrektor parku, jego zastępcy, konserwator obrębu/obwodu ochronnego, nadleśniczy/leśniczy/podleśniczy, starszy strażnik i strażnik. Czynności te każdy z nich może wykonywać zarówno na terenie parku, jak i poza jego granicami, jeśli poweźmie uzasadnione podejrzenie, że przestępstwo lub wykroczenie popełniono na szkodę parku. Odpowiednie zastosowanie znajdują tu przepisy kodeksu postępowania karnego lub k.p.s.w.

Wypada także nadmienić, że w sprawach o wykroczenia czynności wyjaśniające mogą być prowadzone przez dyrektora parku lub upoważnionego funkcjonariusza SPN, a nadto podmioty te mogą składać wnioski o ukaranie. Podmioty te mogą brać udział w postępowaniach przed sądami powszechnymi w charakterze oskarżyciela publicznego i wnosić odwołania od postanowień i orzeczeń tych sądów w sprawach o wykroczenia z zakresu ochrony przyrody (art. 8e u.o.p.). W przypadku zaś postępowania w sprawach o przestępstwa dochodzenie może prowadzić tylko prokurator lub policjant⁴¹. Niemniej jednak Straż Parku Narodowego współpracuje z Policją w zakresie zwalczania przestępstw i wykroczeń popełnianych w parkach narodowych przeciwko ochronie przyrody oraz w zakresie zadań związanych z ochroną mienia. Zakres tej współpracy uregulowano bliżej w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 20 grudnia 2004 r.⁴².

⁴⁰ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 16 listopada 2004 r. w sprawie sposobu i trybu legitymowania, zatrzymywania i dokonywania kontroli przez funkcjonariuszy Służby Parku oraz sposobu i trybu legitymowania przez pracowników Służby Parków Krajobrazowych (Dz.U. nr 254, poz. 2536) oraz rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 25 kwietnia 2005 r. w sprawie nadania funkcjonariuszom Straży Parku w parkach narodowych oraz innym pracownikom parków narodowych, którym przysługują uprawnienia funkcjonariusza Straży Parku, uprawnień do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego (Dz.U. nr 74, poz. 648).

⁴¹ W. RADECKI, D. DANECKA: *Ustawa...*, s. 632—633.

⁴² Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 20 grudnia 2004 r. w sprawie zakresu i trybu współpracy Straży Parku z Policją oraz zakresy działań Straży Parku podlegających kontroli Policji i sposób sprawowania tej kontroli.

Na marginesie należy także zauważyć, że funkcjonariusz Straży Parku może być wyposażony w broń bojową oraz broń myśliwską⁴³, a w tę ostatnią również — pracownik Służby Parku (art. 110 u.o.p.). Co znamienne, ustawa o ochronie przyrody wskazuje, w jakich przypadkach i jakich środków przymusu można użyć, przy czym widać tu wyraźne powiązanie z ustawą z dnia 24 maja 2013 r. o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej⁴⁴.

Rezerwat przyrody

W przepisach związanych z ochroną rezerwatową w u.o.p. brak jakichkolwiek norm stanowiących chociażby namiastkę rozwiązań organizacyjnych przyjętych przy parkach narodowych. Kompetencji, o jakich była mowa powyżej (a więc zarówno tych wynikających z art. 108 ust. 1 u.o.p. czy tych z art. 8e ust. 2 i 3 u.o.p.), nie ma ani sprawujący nadzór nad rezerwatem, ani RDOŚ⁴⁵. Od ponad dekady nie ma już podstaw prawnych do działania Straży Ochrony Przyrody⁴⁶, której członkowie byli upoważnieni m.in. do pouczenia i legitymowania osób naruszających przepisy o ochronie przyrody czy nakładania grzywien w drodze mandatów karnych za wykroczenia „przyrodnicze”. Uprawnień takich nie mają również ani straże gminne (miejskie), ani służba leśna, ani inspektor inspekcji ochrony środowiska⁴⁷. Oznacza to, że poza Policją

⁴³ Szerzej zob. ustawa z dnia 21 maja 1999 r. o broni i amunicji (tekst jedn. Dz.U. 2017, poz. 1839 ze zm.).

⁴⁴ Dz.U. poz. 628 ze zm.

⁴⁵ Nie oznacza to, że RDOŚ nie ma żadnych kompetencji kontrolnych. Nie można tracić z pola widzenia treści art. 123 ust. 1 u.o.p., w myśl którego organ ten dokonuje kontroli przestrzegania przepisów o ochronie przyrody w trakcie gospodarczego wykorzystania zasobów i składników przyrody przez jednostki organizacyjne oraz osoby prawne i fizyczne.

⁴⁶ Organizacja ta powstała jeszcze na mocy ustawy z 1949 r. Straż Ochrony Przyrody działała również na podstawie art. 48 ustawy z 1991 r. (w pierwotnym brzmieniu), jednak z chwilą wejścia w życie ustawy z 2000 r. i zmianą brzmienia powołanego przepisu — zlikwidowano tę instytucję.

⁴⁷ Jak wskazuje:

— § 1 pkt 2 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 24 września 2002 r. w sprawie zakresu wykroczeń, za które uprawnieni pracownicy Lasów Państwowych, pracownicy parków narodowych oraz strażnicy łowieccy są upoważnieni do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego (Dz.U. nr 174, poz. 1432) — upoważnia się strażników leśnych, pracowników Służby Leśnej, funkcjonariuszy Straży Parku w parkach narodowych oraz pracowników parków narodowych, którym przysługują uprawnienia i obowiązki funkcjonariusza Straży Parku, do wymierzania grzywny za wykroczenie z art. 59 ust. 1 pkt. 1, 4 i 7 ustawy z 1991 r. (a więc ustawy już nieobowiązującej, a rozporządzenie nie doczekało się zmian i funkcjonuje w takiej właśnie treści),

— § 2 pkt 18 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 17 listopada 2003 r. w sprawie wykroczeń, za które strażnicy straży gminnych są uprawnieni do nakła-

nie ma podmiotu, który mógłby sprawnie, szybko i z pełnym rozeznaniem podjąć natychmiastowe kroki w celu ścigania tego typu wykroczeń. Kompetencje do wymierzania kary za wykroczenia wynikające z art. 127 pkt 1 lit. b u.o.p. posiada sąd (postępowanie zwyczajne, nakazowe i przyspieszone) bądź Policja (postępowanie mandatowe). Działanie służb mundurowych mogłoby wydawać się najszybszą, odformalizowaną i skuteczną reakcją na wykroczenia „przyrodnicze” w rezerwacie⁴⁸. Niestety, mankamenty postępowania mandatowego odwołują od tak optymistycznej jego oceny. Postępowanie to ma kilka słabych stron: począwszy od mało dotkliwego wymiaru grzywny, jaka może zostać nałożona mandatem (do 500 zł⁴⁹, art. 96 § 1 *in principio* k.p.s.w.⁵⁰), przez to, że

dania grzywien w drodze mandatu karnego (Dz.U. nr 208, poz. 2026 ze zm.) — upoważnia się strażników straży gminnych do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego za wykroczenia określone art. 131 pkt 12 u.o.p., tj. za wypalanie łąk, pastwisk, nieużytków, rowów, pasów przydrożnych, szlaków kolejowych, trzcinowisk lub szuwar,

— § 2 pkt 10 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 13 września 2002 r. w sprawie nadania inspektorom Inspekcji Ochrony Środowiska uprawnień do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego (Dz.U. nr 151, poz. 1253) — upoważnia się inspektorów inspekcji ochrony środowiska do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego za wykroczenia określone w art. 131 pkt 12 u.o.p.

⁴⁸ Jak wynika z wystąpienia pokontrolnego NIK, stwierdzono „62 przypadki naruszeń zakazów obowiązujących w rezerwach nadzorowanych przez skontrolowanych regionalnych dyrektorów. Naruszenia te polegały najczęściej na zanieczyszczeniu terenu, nielegalnej wycince drzew, niedozwolonym przebywaniu na terenie rezerwatu oraz lokalizowaniu obiektów budowlanych na terenie rezerwatów. Regionalni dyrektorzy wobec stwierdzonych przypadków naruszeń podejmowali stosowne działania, m.in. powiadamiając policję o możliwości popełnienia wykroczenia lub występując do zarządzających rezerwatami o podjęcie działań zapobiegawczych”. Tak informacja o wynikach kontroli NIK z dnia 9 września 2013 r. — Realizacja przez Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska oraz Regionalnych Dyrektorów Ochrony Środowiska wybranych zadań w zakresie ochrony przyrody, w tym obszarów Natura 2000, s. 38.

⁴⁹ Zob. szerzej W. RADECKI: *Quady na obszarach przyrodniczo cennych — uwagi z zakresu prawa karnego na tle porównawczym (Polska, Czechy, Słowacja)*. „Prokuratura i Prawo” 2010, nr 1—2, s. 223 i nast. Autor ten nawiązuje do podejścia strażników uprawnionych do nakładania grzywien mandatem karnym, którzy nierzadko na osoby poruszające się quadem po terenie obszarów chronionych nakładają mandat w wysokości 1000 zł. U podstaw ich stanowiska leży przekonanie, że „jeżeli quadowiec bezprawnie jeździ po parku narodowym (naruszenie zakazu z art. 15 ust. 1 pkt 18 ustawy o ochronie przyrody), płosząc zwierzęta (zakaz z pkt. 3), niszcząc rośliny (zakaz z pkt. 5) i zakłócając ciszę (zakaz z pkt. 20), to następuje zbieg przepisów w rozumieniu art. 9 § 1 k.w.”. W ocenie W. Radeckiego art. 127 pkt 1 lit. a u.o.p. przewiduje odpowiedzialność za jedno wykroczenie o 26 odmianach, stąd też zrealizowanie jednym czynem kilku odmian wykroczenia nie powoduje zbiegu, wobec czego górna granica mandatu winna wynosić 500 zł.

⁵⁰ Przepis ten określa także inne wysokości grzywny, np.:

- do 1 000 zł — w przypadku, o którym mowa w art. 9 § 1 k.w.,
- do 2 000 zł — w sprawach, w których oskarżycielem publicznym jest właściwy organ Państwowej Inspekcji Pracy,
- czy od 5 000 zł do 7 500 zł, w sprawach o czyn określony w art. 32 ust. 1 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. o systemie monitorowania drogowego przewozu towarów (Dz.U. poz. 708).

sprawca może odmówić przyjęcia mandatu (*ergo* dalsze postępowanie będzie toczyć się na zasadach ogólnych przed sądem), skończywszy na tym, że nie w każdym przypadku postępowanie to można przeprowadzić (np. gdyby okoliczności sprawy przemawiały za wymierzeniem aresztu czy orzeczeniem przepadku). Z tych względów mandat karny wymierzany przez Policję za naruszenie zakazów w rezerwacie przyrody może jawić się jako działanie nie do końca spełniające swą funkcję represyjną i prewencyjno-wychowawczą⁵¹. Pozostają jeszcze postępowania sądowe w przedmiocie wymierzenia kar za nieprzestrzeganie reżimu prawnego określonego w art. 15 ust. 1 u.o.p. Minimalna stawka grzywny to tylko 20 złotych. Maksymalna jej wysokość — 5000 zł — nawet uzupełniona o dotkliwszą nawiązkę (do 10 000 zł, jednak tylko w przypadku braku możliwości przywrócenia stanu poprzedniego), niekiedy również wydaje się nieadekwatna do popełnionego czynu⁵². Jednocześnie trzeba spostrzec, że nawet gdyby nawiązka taka została orzeczona za wykroczenie „przyrodnicze” w rezerwacie przyrody, to nie będzie ona stanowiła przychodu rezerwatu⁵³.

⁵¹ Model ten funkcjonuje sprawnie przy parkach narodowych, przy czym jego skuteczności należy upatrywać m.in. w powierzeniu kompetencji mandatowych pomiotom ściśle związanych z tą formą ochronną, tj. dyrektorowi parku i strażnikom parku. Jak podaje się w wystąpieniu pokontrolnym NIK z dnia 23 lipca 2013 r.: „Minister Środowiska posiadał dane o wykorzystywaniu przez funkcjonariuszy Straży Parków Narodowych uprawnień do wymierzania grzywnien w drodze mandatu karnego za naruszenie zakazów obowiązujących w PN. W latach 2010—2012 popełniono łącznie 3.387 wykroczeń, za które wymierzono grzywny na kwotę 386,4 tys. zł, w tym: w 2010 r. — 1.180 na kwotę 126,5 tys. zł; w 2011 r. — 1.038 na kwotę 117,0 tys. zł oraz w 2012 r. — 1.169 na kwotę 142,9 tys. zł” (https://www.nik.gov.pl/kontrola/wyniki-kontroli-nik/pobierz,ksi~p_13_123_201304240842591366785779~id0~01,typ,kj.pdf [dostęp: 30.08.2018]).

⁵² Zob. szerzej W. RADECKI: *Quady na obszarach przyrodniczo cennych...*, s. 223 i nast.

⁵³ W ramach regulacji prawnych dotyczących parków narodowych zastrzeżono, że przychodami parku narodowego są wpływy z tytułu nawiązek orzeczonych wobec sprawców skazanych za wykroczenia przeciwko środowisku (art. 8 h ust. 1 pkt 14 u.o.p.). Te środki mogą zostać przeznaczone wyłącznie na działania ochronne w ekosystemach parku narodowego, zmierzających do realizacji celów, o których mowa w art. 8 ust. 2 u.o.p. (tak art. 8 h ust. 4 u.o.p. w zw. z art. 8b ust 1 u.o.p.). Co istotne, nie stanowią tego przychodu nawiązki orzekane w razie skazania sprawcy za przestępstwo przeciwko środowisku, gdyż te wpłaca się na rzecz Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, o którym mowa w art. 400 pr.o.ś. (tak art. 47 § 2 k.k.). Utworzenie rezerwatu przyrody nie skutkuje powstaniem osobnych struktur organizacyjnych. Rezerwaty nie są ani państwowymi osobami prawnymi, ani jednostkami organizacyjnymi (państwowymi jednostkami budżetowymi).

Wnioski

Na tle poczynionych uwag rodzi się pytanie o skuteczność i sprawność wymierzania sankcji za naruszenie zakazów obowiązujących w parku narodowym i rezerwacie przyrody⁵⁴.

Trzeba mieć na względzie, że o ile w regulacjach dotyczących parku narodowego, dyrektorowi lub strażnikom Służby Parku Narodowego⁵⁵ przypisuje się nie tylko uprawnienia do nakładania grzywien w drodze mandatów⁵⁶, ale także prowadzenia postępowania w sprawach o te wykroczenia⁵⁷, o tyle przy rezerwatach przyrody brak takich regulacji.

Wszystko to przemawia na rzecz konkluzji, że model odpowiedzialności wykroczeniowej w rezerwatach przyrody jest przynajmniej częściowo iluzoryczny. Wprawdzie istnieją przepisy stanowiące o odpowiedzialności za naruszenie zakazów na terenie rezerwatu, jednak nie spełniają one swojej funkcji. Trudno jednoznacznie określić najlepszy sposób rozwiązania tego problemu. Z jednej strony można by postulować wprowadzenie do u.o.p. norm tożsamyh do tych zastosowanych przy parku narodowym (a więc powołanie straży rezerwatu przyrody, wyposażenie jej w kompetencje właściwe strażnikom straży parku narodowego), co jednak wydaje się awykonalne, chociażby ze względu na stale

⁵⁴ Jak wynika z wystąpienia pokontrolnego NIK, stwierdzono „62 przypadki naruszeń zakazów obowiązujących w rezerwatach nadzorowanych przez skontrolowanych regionalnych dyrektorów. Naruszenia te polegały najczęściej na zanieczyszczeniu terenu, nielegalnej wycince drzew, niedozwolonym przebywaniu na terenie rezerwatu oraz lokalizowaniu obiektów budowlanych na terenie rezerwatów. Regionalni dyrektorzy wobec stwierdzonych przypadków naruszeń podejmowali stosowne działania, m.in. powiadamiając policję o możliwości popełnienia wykroczenia lub występując do zarządzających rezerwatami o podjęcie działań zapobiegawczyh”. Tak informacja o wynikach kontroli NIK z dnia 9 września 2013 r. — Realizacja przez Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska oraz Regionalnych Dyrektorów Ochrony Środowiska wybranych zadań w zakresie ochrony przyrody, w tym obszarów Natura 2000, s. 38.

⁵⁵ Zob. szerzej R. STEC: *Straże w służbie ochrony przyrody. Straż leśna, łowiecka, rybacka i parków narodowych. Pozycja ustrojowa oraz miejsce w systemie organizacyjno-prawnym bezpieczeństwa i porządku publicznego*. Warszawa 2014.

⁵⁶ Zob. § 2 pkt 2 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 25 kwietnia 2005 r. w sprawie nadania funkcjonariuszom Straży Parku w parkach narodowych oraz innym pracownikom parków narodowych, którym przysługują uprawnienia funkcjonariusza Straży Parku, uprawnień do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego (Dz.U. nr 74, poz. 648) — przepis ten uprawnia wymienione podmioty do nakładania grzywien za wykroczenia wynikające z art. 127 pkt 1 lit. a u.o.p.

⁵⁷ Stosownie do art. 8e ust. 2 u.o.p., dyrektor parku narodowego ma prawo prowadzenia postępowań w sprawach o wykroczenia z zakresu ochrony przyrody oraz udziału w postępowaniach przed sądami powszechnymi w charakterze oskarżyciela publicznego i wnoszenia odwołań od postanowień i orzeczeń tych sądów w sprawach o wykroczenia z zakresu ochrony przyrody. Do tych czynności dyrektor parku narodowego może upoważnić funkcjonariusza Straży Parku.

wzrastającą liczbę rezerwatów przyrody⁵⁸. Z drugiej, można proponować wprowadzenie w art. 127 u.o.p. dolnej stawki grzywny⁵⁹. Z trzeciej, być może warto byłoby rozważyć integrację rozproszonych służb i straży w celu skuteczniejszej, efektywniejszej egzekucji prawa ochrony przyrody⁶⁰. Być może zasadne byłoby powołanie jednej straży kontrolującej tego typu wykroczenia zarówno w parkach narodowych i rezerwach przyrody.

Literatura

- CIECHANOWICZ-MCLEAN J.: *Obrót nieruchomościami rolnymi na obszarach prawnej ochrony przyrody*. „Studia Iuridica Agraria” 2005, T. 4, s. 249—259.
- GRUSZECKI K.: *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*. Warszawa 2017.
- GRZEGORCZYK T.H.: *Komentarz do art. 30 Kodeksu wykroczeń* [stan prawny na dzień: 1.01.2013]. System Informacji Prawnej LEX.
- HABUDA A.: *Aktualne wyzwania prawnej ochrony przyrody w Polsce*. W: *Administracja a środowisko*. Red. A. BARCZAK, P. KORZENIOWSKI. Szczecin 2018.
- Kodeks karny. Część szczególna*. Red. A. WĄSEK. T. 1. Warszawa 2004.
- Kodeks karny. Komentarz*. Red. A. GRZEŚKOWIAK, K. WIAK. Warszawa 2017.
- Kodeks karny. Komentarz*. Red. V. KONARSKA-WRZOSEK. Warszawa 2016.
- KOTOWSKI W.: *Komentarz do art. 30 Kodeksu wykroczeń*. [stan prawny na dzień: 1.09.2009]. System Informacji Prawnej LEX.
- KULIK M.: *Komentarz aktualizowany do art. 181 k.k.* [stan prawny na dzień: 30.04.2018]. System Informacji Prawnej LEX.
- MIKOSZ R.: *Otulina parku narodowego (wybrane zagadnienia prawne)*. W: *Ocena stanu prawnego funkcjonowania polskich parków narodowych*. Red. M. KOWALSKA. Warszawa 2015.
- MILER A.: *Obszar ograniczonego użytkowania. Zagadnienia prawne*. Toruń 2012.
- POSTULSKI K., SIWEK M.: *Przepadek w polskim prawie karnym*. Kraków 2004.
- Prawo o ochronie przyrody. Komentarz*. Red. J. SOMMER. Wrocław 1997.
- Prawo o ochronie przyrody. Komentarz*. Red. J. SOMMER. Wrocław 2001.
- RADECKI W.: *Polskie prawo leśne. Cz. 8: Przepisy i wykroczenia przyrodnicze*. „Problemy Ekologii” 2007, nr 1, s. 15—20.
- RADECKI W.: *Prawna ochrona przyrody w Polsce, Czechach i Słowacji. Studium porównawcze*. Warszawa 2010.
- RADECKI W.: *Quady na obszarach przyrodniczo cennych — uwagi z zakresu prawa karnego na tle porównawczym (Polska, Czechy, Słowacja)*. „Prokuratura i Prawo” 2010, nr 1—2, s. 223—234.
- RADECKI W., DANECKA D.: *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*. Warszawa 2018.

⁵⁸ Aktualnie w Polsce istnieją 1498 rezerwatów przyrody. Stan na dzień 30 sierpnia 2018 r. podany za Centralnym Rejestrem Form Ochrony Przyrody. <http://crfop.gdos.gov.pl/CRFOP/search.jsf> [dostęp: 30.08.2018].

⁵⁹ W. Radecki proponuje zwiększenie stawek grzywnien nawet trzykrotnie (tak W. RADECKI: *Quady na obszarach przyrodniczo cennych ...*, s. 232).

⁶⁰ Por. A. HABUDA: *Aktualne wyzwania prawnej ochrony przyrody w Polsce*. W: *Administracja a środowisko*. Red. A. BARCZAK, P. KORZENIOWSKI. Szczecin 2018, s. 486 i nast.

RÓŻOWICZ K.: *Problematyka pojęcia „otuliny” w polskim systemie prawnym*. „Studia Prawa Publicznego” 2013, nr 4, s. 147—173.

СТЕС R.: *Straże w służbie ochrony przyrody. Straż leśna, łowiecka, rybacka i parków narodowych. Pozycja ustrojowa oraz miejsce w systemie organizacyjno-prawnym bezpieczeństwa i porządku publicznego*. Warszawa 2014.

TARAPATA S.: *Przedmiot czynności wykonawczej a przedmiot służący do popełnienia przestępstwa. Uwagi na marginesie uchwały Sądu Najwyższego z 30 października 2008 r. (sygn. akt I KZP 20/08)*. „Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych” 2009, z. 3, s. 131—148.

Źródła internetowe

https://www.nik.gov.pl/kontrola/wyniki-kontroli-nik/pobierz,ksi-p_13_123_201304240842591366785779~id0~01,typ,kj.pdf [dostęp: 30.08.2018].

Ewa Radecka

Control of compliance with bans on national parks and nature reserves

Summary

This article aims to bring the issue related to compliance control in two area conservation forms: the national park and nature reserve. This study draws attention to the differences occurring not so much in the protection regime resulting from art. 15 of the Nature Conservation Act, because these are insignificant, and from control just. In addition, not only problematic issues in the scope of the discussed matter were noticed, but also *de lege ferenda* conclusions were formulated.

Key words: national park, nature reserve, protective regime, control

Эва Радэцка

Контроль над соблюдением запретов на территориях природных парков и заповедников

Резюме

В статье рассматриваются вопросы контроля над соблюдением запретов на территории двух видов охраняемых акваторий — национального парка и природного заповедника. Автор статьи обращает внимание не столько на различия в природоохранном режиме, которые обозначены в статье 15 закона об охране природы, поскольку они весьма незначительны, сколько на различия в системе контроля. Особое внимание отводится ответственности за нарушения, предусмотренной законом об охране природы, при этом вопросы уголовной ответственности в узком смысле затрагиваются обзорно. Автор не только выявляет основные проблемы в данной области, но и приводит целый ряд выводов *de lege ferenda* (с точки зрения законодательного предположения).

Ключевые слова: национальный парк, природный заповедник, природоохранный режим, контроль