



II.510.1017.2019 II.510.1017.2019.PZ

Pan
Zbigniew Ziobro
Minister Sprawiedliwości
Prokurator Generalny

Szanowny Panie Ministrze

W kręgu zainteresowania Rzecznika Praw Obywatelskich pozostaje kwestia ukształtowania przepisów karnych zgodnie z zasadą demokratycznego państwa prawnego określoną w art. 2 Konstytucji, w tym zasadą jednoznaczności prawa skonkretyzowaną w art. 42 ust. 1 Konstytucji i wyrażającą się łacińską paremią *nullum crimen sine lege certa*.

Badane w Biurze Rzecznika indywidualne sprawy wskazują, że użycie w art. 181 § 1, 2 i 3 k.k. pojęć „zniszczenia w znacznych rozmiarach” oraz „istotnej szkody” w kontekście negatywnego wpływu zachowania sprawcy na świat roślinny lub zwierzęcy może budzić wątpliwości z punktu widzenia wymogu wystarczającej precyzji regulacji karnych (art. 2 Konstytucji w zw. z art. 42 ust. 1 Konstytucji).

Rozdział XXII k.k. zawierający typy przestępstw przeciwko środowisku rozpoczyna się od czynu zabronionego z art. 181 § 1 k.k.¹. Ma on charakter skutkowy, a polega na umyślnym powodowaniu zniszczenia w świecie roślinnym lub zwierzęcym w znacznych rozmiarach. W literaturze przedmiotu wskazuje się, że nie chodzi tylko o zachowanie polegające na działaniu, ale sprawcą czynu zabronionego z art. 181 § 1 k.k. może być, zgodnie z art. 2 k.k., także ten, na kim ciążył prawny, szczególny obowiązek zapobiegnięcia

¹ „Art. 181 § 1 Kto powoduje zniszczenie w świecie roślinnym lub zwierzęcym w znacznych rozmiarach, podlega karze pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5”.

zniszczeniu w świecie roślinnym lub zwierzęcym². Zachowanie sprawcze przyjęte w opisie czynu zabronionego z art. 181 § 1 k.k. polegające na spowodowaniu zniszczenia odróżnić należy od uszkodzenia, gdyż w pierwszym przypadku przedmiot zamachu przestaje istnieć, natomiast w przypadku uszkodzenia wciąż istnieje, jakkolwiek z pewnymi defektami³. Typ czynu zabronionego z art. 181 § 2 k.k.⁴, w odróżnieniu od opisanego w art. 181 § 1 k.k., może zostać wypełniony tylko przez zachowanie podjęte na terenie objętym prawną ochroną. Na określonym obszarze muszą obowiązywać szczegółowe rozwiązania prawne dotyczące roślin lub zwierząt. Przystępstwo określone w art. 181 § 2 k.k. można popełnić zarówno przez spowodowanie zniszczenia roślin lub zwierząt, jak i poprzez ich uszkodzenie. Istotne jest, że wynikiem zachowania sprawczego musi być istotna szkoda. W literaturze przedmiotu wskazuje się, że pomiędzy konsekwencjami opisanymi w art. 181 § 1 k.k., a tymi opisanymi w art. 181 § 2 k.k. zachodzi różnica ilościowa – realizacja znamienia z art. 181 § 2 k.k. nie musi się wiązać z niekorzystnymi zmianami o tak wysokim stopniu natężenia, jak wskazane w art. 181 § 1 k.k., choć w dalszym ciągu ich niekorzystny wpływ na ekosystem winien być wyraźny⁵.

W ramach art. 181 k.k. ustawodawca posłużył się znamionami ocennymi. Nie może ulegać wątpliwości, że ustalenie tego, że doszło do zniszczenia w świecie roślinnym lub zwierzęcym w znacznych rozmiarach czy też spowodowania istotnej szkody poprzez niszczenie albo uszkodzenie roślin lub zwierząt, wymaga wiedzy specjalnej, dotyczącej choćby występowania ostoi, siedlisk przyrodniczych, gatunków roślin i zwierząt, w tym wpływu określonego zachowania sprawczego na świat roślin lub zwierząt. Kodeks karny nie zawiera definicji legalnej pojęcia „istotnej szkody” choć występuje ono w szeregu przepisów (art. 181 § 1, 2 i 3 k.k., art. 187 § 1 k.k., art. 231 § 3 i 4a k.k.). Na podstawie przepisów Kodeksu karnego nie sposób ustalić, czy pojęcie to należy relatywizować do wartości majątkowej szkody czy też do stopnia negatywnego wpływu sprawcy na dobrostan

² W. Radecki, *Komentarz do art. 181 Kodeksu karnego w: Kodeks karny. Komentarz*, red. M. Filar, wyd. V, Lex 2016, teza nr 2.

³ J. Lachowski, *Komentarz do art. 181 Kodeksu karnego w: Kodeks karny. Komentarz*, red. V. Konarska-Wrzošek, wyd. II, Lex 2018, teza nr 5.

⁴ „Art. 181 § 2 Kto, wbrew przepisom obowiązującym na terenie objętym ochroną, niszczy albo uszkodza rośliny lub zwierzęta powodując istotną szkodę, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2”.

⁵ G. Bogdan, *Komentarz do art. 181 Kodeksu karnego w: Kodeks karny. Część szczególna. Tom II. Część I. Komentarz do art. 117-211a*, red. W. Wróbel, red. A. Zoll, Lex 2017, teza nr 7.

określonego gatunku roślinnego lub zwierzęcego jako takiego, czy też do dobrostanu roślinnego lub zwierzęcego w określonym miejscu, w którym doszło do naruszenia.

Mając powyższe na uwadze wskazać należy, że Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wypowiadał się na temat zasady demokratycznego państwa prawnego określonej w art. 2 Konstytucji⁶. Na podstawie treści uzasadnień wydanych dotychczas orzeczeń przyjąć należy, że zasada ta jest związana funkcjonalnie z zasadami pewności i bezpieczeństwa prawnego oraz ochrony zaufania do państwa i prawa. Ze wskazanych zasad wynika jednoznaczny nakaz, aby przepisy prawa były formułowane w sposób precyzyjny i jasny oraz poprawny pod względem językowym. Związana z jasnością precyzja przepisu winna przejawiać się w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw, tak by ich treść była oczywista i pozwalała na ich wyegzekwowanie. Trybunał Konstytucyjny podkreśla przy tym, że omawiana zasada ma szczególnie doniosłe znaczenie w sferze praw i wolności. Dla oceny zgodności sformułowania określonego przepisu prawa z wymaganiami poprawnej legislacji istotne są przy tym trzy założenia. Po pierwsze – każdy przepis ograniczający konstytucyjne wolności lub prawa winien być sformułowany w sposób pozwalający jednoznacznie ustalić, kto i w jakiej sytuacji podlega ograniczeniom. Po drugie – przepis taki powinien być na tyle precyzyjny, aby zapewniona była jego jednolita wykładnia i stosowanie. Po trzecie – przepis taki winien być tak ujęty, aby zakres jego zastosowania obejmował tylko te sytuacje, w których działający racjonalnie ustawodawca istotnie zamierzał wprowadzić regulację ograniczającą korzystanie z konstytucyjnych wolności i praw⁷.

W tym kontekście zastrzec należy po pierwsze, że z tak rozumianej zasady określoności nie wynika skierowany do ustawodawcy nakaz jednostkowego wskazywania desygnatów tych pojęć, których zakres znaczeniowy wskazać można jedynie przez egzemplifikację⁸. To na organach stosujących prawo ciąży obowiązek identyfikacji treści pojęć nieostrzych, z uwzględnieniem podstawowych zasad prawa, ogólnosystemowych wartości i standardów konstytucyjnie chronionych. Ponadto należy poczynić i drugie

⁶ Wyroki TK z dnia: 15 września 1999 r., sygn. K. 11/99, OTK ZU nr 6/1999, poz. 116; 11 stycznia 2000 r., sygn. K. 7/99, OTK ZU nr 1/2000, poz. 2; 21 marca 2001 r., sygn. K. 24/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 51; 30 października 2001 r., sygn. K. 33/00, OTK ZU nr 7/2001, poz. 217; 22 maja 2002 r., sygn. K. 6/02, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 33; 20 listopada 2002 r., sygn. K. 41/02, OTK ZU nr 6/A/2002, poz. 83; 3 grudnia 2002 r., sygn. P. 13/02, OTK ZU nr 7/A/2002, poz. 90; 29 października 2003 r., sygn. K. 53/02, OTK ZU nr 8/A/2003, poz. 83.

⁷ Wyrok TK z dnia 9 października 2007 r., SK 70/06, OTK-A 2007, nr 9, poz. 103.

⁸ Tamże.

zastrzeżenie, że nie ma możliwości wyeliminowania z systemu prawa istnienia wyrażen i zwrotów niedookreślonych, gdyż taki system byłby zbyt kazuistyczny, ale jednocześnie wykluczałby jakikolwiek margines swobody decydowania przy ocenie konkretnych wypadków stosowania prawa. Tak uformowany nieelastyczny system prawa musiałby prowadzić do rozstrzygnięć niesprawiedliwych i jednocześnie – w płaszczyźnie podziału władz – niweczyłby gwarancyjne działanie założenia podziału władzy, a sądy byłyby sprowadzone jedynie do roli automatu subsumcyjnego. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego tak opisany system prawa jest obcy założeniom polskiej Konstytucji⁹.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazano, że dla stwierdzenia niezgodności z Konstytucją nie wystarcza tylko i wyłącznie abstrakcyjne stwierdzenie niejasności tekstu prawa, wynikającej z posłużenia się przez ustawodawcę wyrażeniem czy zwrotem niedookreślonym, gdyż nie w każdym wypadku nieprecyzyjne brzmienie lub niejednoznaczna treść przepisu uzasadniają tak daleko idącą ingerencję w system prawny, jaką jest wyeliminowanie z niego tego przepisu w wyniku orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego. Niekonstytucyjność danego unormowania jest możliwa do stwierdzenia, gdy dany przepis jest w takim stopniu wadliwy, że w żaden sposób, przy przyjęciu różnych metod wykładni, nie daje się interpretować w sposób racjonalny i zgodny z Konstytucją. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, niejasność przepisu może uzasadniać stwierdzenie jego niezgodności z Konstytucją, o ile jest tak daleko posunięta, iż wynikających z niej rozbieżności nie da się usunąć za pomocą zwyczajnych środków mających na celu wyeliminowanie niejednorodności w stosowaniu prawa¹⁰.

Mając powyższe na uwadze wskazać należy, że ustalenie tego, czy doszło do zniszczenia w świecie roślinnym lub zwierzęcym w znacznych rozmiarach czy też spowodowania istotnej szkody wymaga przyjęcia określonego miernika oceny, a Kodeks karny nie zawiera definicji legalnych terminów „zniszczenia w znacznych rozmiarach” czy „istotnej szkody” w kontekście negatywnego wpływu zachowania sprawcy na świat roślinny lub zwierzęcy. Ustawodawca nie posłużył się w tym przypadku ani definicją równoważną, ani kontekstową, ani też przez wyliczenie przykładów. Wskazane zwroty nie zostały przez ustawodawcę zrelatywizowane względem gatunków roślin lub zwierząt podlegających

⁹ Tamże.

¹⁰ Wyrok TK z dnia 9 października 2007 r., SK 70/06, OTK-A 2007, nr 9, poz. 103.

ochronie gatunkowej i ochronie obszarowej. Analiza orzecznictwa sądowego ujawnia znaczną rozbieżność w zakresie kwalifikowania czynów zabronionych z art. 181 § 1, 2 i 3 k.k.

Można unormowaniu z art. 181 § 1, 2 i 3 k.k. postawić zarzut naruszenia zasady *nullum poena sine lege certa* leżącej u podstaw opisanej powyżej konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego określonej w art. 2 Konstytucji. Po pierwsze jest to unormowanie współkształtujące dyspozycję normy sankcjonowanej (kształtującej zakres czynów uznawanych za bezprawne), a przez to jest to przepis skierowany do jednostki. Po drugie, jego warstwa leksykalna może uniemożliwiać organom ścigania oraz sądom jego prawidłowe stosowanie. Z uwagi na wskazane argumenty, art. 181 § 1, 2 i 3 k.k. budzi wątpliwości z punktu widzenia wymogu wystarczającej precyzyjności regulacji karnych, który wyprowadza się z art. 2 Konstytucji w zw. z art. 42 ust. 1 Konstytucji.

W każdej normie będącej podstawą odpowiedzialności obywatela, w szczególności odpowiedzialności karnej, ogniskuje się kolizja zasad konstytucyjnych, w tym z jednej strony zasady podziału władz, która wymaga, aby norma ta nie stanowiła zaprzeczenia istoty sprawowania wymiaru sprawiedliwości przez sądy, a z drugiej strony zasad składających się na tzw. pakiet gwarancyjny, w skład którego wchodzi m. in. zasada jednoznaczności prawa doprecyzowana w art. 42 ust. 1 Konstytucji, która wyraża się łacińską paremią *nullum crimen sine lege certa*¹¹.

W ocenie Rzecznika typy czynów zabronionych z art. 181 § 1, 2 i 3 k.k. wymagają takiego przebudowania, aby terminy użyte na oznaczenie znamion w nich zawartych w postaci „zniszczenia w znacznych rozmiarach” oraz „istotnej szkody” wskazywały zarówno na kryterium ilościowe, jak i na kryterium jakościowe. Przykładowo, zabicie jednego przedstawiciela określonego gatunku (np. wilka czy rysia), gdy gatunek ten jest zagrożony, powinno pozwolić przyjąć, że tak wywołana szkoda ma charakter istotny. Tak samo rzecz powinna się mieć ze zniszczeniem sporej liczby przedstawicieli gatunku (np. drzew), w sytuacji, gdy ich występowanie na danym terenie jest częste. Nieraz relatywizacja ilościowa i jakościowa wymaga odniesienia do całego kraju, a nieraz do określonego terenu, gdzie miało miejsce zachowanie wypełniające znamiona typu czynu zabronionego. Poziom owego

¹¹ Zob. szerzej M. Tomczyk, *Zasada nullum crimen sine lege certa i jej ograniczenia na tle języka etnicznego*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny, 2019, z. 2, s. 101-114.

odniesienia znamion „zniszczenia w znacznych rozmiarach” oraz „istotnej szkody” (tj. do obszaru całego kraju lub do obszaru inaczej określonego) również winien zostać doprecyzowany.

Przedstawiając powyższe uwagi, proszę uprzejmie Pana Ministra, stosownie do art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (t.j. w Dz. U. z 2018 r., poz.2179 ze zm.), o rozważenie zainicjowania nowelizacji Rozdziału XXII Kodeksu karnego i poinformowanie o zajęтым stanowisku w tej materii.

Z poważaniem