

ODPOWIEDZIALNOŚĆ PRAWNA ORGANÓW PUBLICZNYCH ORAZ PRZEDSIĘBIORCÓW ZAJMUJĄCYCH SIĘ ODPADAMI

Daria Danecka, Wojciech Radecki



Wolters Kluwer

ODPOWIEDZIALNOŚĆ PRAWNA ORGANÓW PUBLICZNYCH ORAZ PRZEDSIĘBIORCÓW ZAJMUJĄCYCH SIĘ ODPADAMI

Daria Danecka, Wojciech Radecki



Wolters Kluwer

WARSZAWA 2024

Stan prawny na 1 maja 2024 r.

Recenzent

Prof. dr hab. Piotr Korzeniowski

Wydawca

Izabella Małecka

Redaktor prowadzący

Dorota Lebiezińska

Opracowanie redakcyjne

JustLuk

Projekt okładek serii

Wojtek Janikowski, Przemek Dębowski

prawolubni

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przystępujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

Szanujemy prawo i własność

Więcej na www.legalnakultura.pl

Polska Izba Książki

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2024

ISBN 978-83-8358-542-0

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. +48 728 313 462

e-mail: PL-ksiazki@wolterskluwer.com

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIIS TREŚCI

Wykaz skrótów	13
Wstęp	19
Rozdział 1	
Wprowadzenie do problematyki odpowiedzialności prawnej ...	29
1.1. Istota odpowiedzialności prawnej	29
1.2. Rodzaje odpowiedzialności prawnej	34
1.2.1. Uwagi wprowadzające	34
1.2.2. Odpowiedzialność karna	35
1.2.3. Odpowiedzialność administracyjna	58
1.2.3.1. Normatywne określenie odpowiedzialności administracyjnej	58
1.2.3.2. Problem administracyjnych kar pieniężnych	60
1.2.3.3. Nowelizacja Kodeksu postępowania administracyjnego	69
1.2.3.4. Sposób określania wysokości kary pieniężnej	81
1.2.3.5. Zagadnienia proceduralne	86
1.2.3.6. Ekskurs prawnoporównawczy – reforma czeskiego prawa wykroczeń	89
1.2.3.7. Ekskurs prawnoporównawczy – słowackie sądownictwo administracyjne	96
1.2.3.8. Odpowiedzialność w ustawie o szkodach w środowisku	101
1.2.4. Odpowiedzialność cywilna	104

1.3. Funkcje odpowiedzialności prawnej	106
1.4. Podsumowanie	109

Rozdział 2

Ewolucja przepisów o odpowiedzialności prawnej w polskim

ustawodawstwie o odpadach	111
2.1. Kryteria podziału procesu historycznego	111
2.2. Początki	112
2.3. Ustawa z 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska	118
2.4. Pierwsza ustawa z 1997 r. o odpadach wraz z wcześniejszą ustawą z 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach	126
2.5. Druga ustawa z 2001 r. o odpadach wraz z Prawem ochrony środowiska z 2001 r. i ustawami towarzyszącymi	134
2.6. Trzecia ustawa z 2012 r. o odpadach wraz z ustawami towarzyszącymi	149
2.6.1. Dział X ustawy o odpadach i jego zmiany	149
2.6.2. Inne ustawy dotyczące odpadów	152
2.6.3. Znowelizowanie art. 183 § 1 k.k.	154
2.6.4. Znowelizowanie ustawy o czystości i porządku	157
2.6.5. Drastyczne zaostrzenie kar za niektóre wykroczenia i przestępstwa przeciwko środowisku	157
2.7. Ekskurs prawnoporównawczy – ewolucja przepisów o postępowaniu z odpadami w Niemczech, Czechosłowacji, Czechach i Słowacji	159
2.7.1. Wprowadzenie	159
2.7.2. Prawo niemieckie	160
2.7.3. Prawo czechosłowackie, czeskie i słowackie	167
2.8. Podsumowanie	171

Rozdział 3

Odpowiedzialność za wykroczenia związane z postępowaniem z odpadami

3.1. Kodeks wykroczeń	176
3.1.1. Uwagi wprowadzające	176

3.1.2.	Niezapewnienie właściwego stanu sanitarnego	177
3.1.3.	Zaśmiecanie miejsc dostępnych dla publiczności ...	179
3.1.4.	Wyrzucanie nieczystości na cudzy grunt	182
3.1.5.	Pozbywanie się odpadów w lesie	186
3.2.	Ustawa o odpadach	193
3.2.1.	Uwagi wprowadzające	193
3.2.2.	Wykroczenia powodujące zagrożenie dla życia, zdrowia i środowiska	195
3.2.3.	Wykroczenia naruszające zasady rejonizacji	196
3.2.4.	Wykroczenia naruszające obowiązki proceduralne	197
3.2.5.	Wykroczenia dotyczące wyodrębnionych rodzajów odpadów	200
3.2.6.	Wykroczenia zarządzającego składowiskiem odpadów	205
3.2.7.	Wykroczenia dotyczące termicznego przekształcania odpadów	208
3.2.8.	Regulacja procesowa	210
3.3.	Ustawa o czystości i porządku w gminach	210
3.3.1.	Uwagi wprowadzające	210
3.3.2.	Prowadzenie działalności bez zezwolenia	213
3.3.3.	Niewykonywanie obowiązków	215
3.3.4.	Składanie deklaracji o opłacie za gospodarowanie odpadami komunalnymi	220
3.3.5.	Kompostowniki przydomowe	222
3.3.6.	Utrudnianie lub udaremnianie kontroli	222
3.4.	Ustawa o obowiązkach przedsiębiorców	226
3.4.1.	Uwagi wprowadzające	226
3.4.2.	Obowiązujący stan prawny	228
3.5.	Ustawa o recyklingu pojazdów	230
3.5.1.	Uwagi wprowadzające	230
3.5.2.	Obowiązujący stan prawny	232
3.6.	Ustawa o bateriach i akumulatorach	238
3.6.1.	Uwagi wprowadzające	238
3.6.2.	Obowiązujący stan prawny	239
3.7.	Ustawa o zużytych sprzęcie	246
3.7.1.	Uwagi wprowadzające	246

3.7.2.	Obowiązujący stan prawny	247
3.8.	Ustawa o opakowaniach	249
3.8.1.	Uwagi wprowadzające	249
3.8.2.	Obowiązujący stan prawny	250
3.9.	Ustawa o odpadach wydobywczych	253
3.10.	Ustawa o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów	257
3.10.1.	Uwagi wprowadzające	257
3.10.2.	Artykuł 31 u.m.p.o.	258
3.11.	Ustawa o odbiorze odpadów ze statków	262
3.11.1.	Uwagi wprowadzające	262
3.11.2.	Artykuł 30 u.p.u.o.o.	266
3.11.2.1.	Tekst przepisu	266
3.11.2.2.	Podmiot wykroczeń	267
3.11.2.3.	Typy wykroczeń	268
3.11.2.4.	Regulacje procesowe	272
3.11.2.5.	Artykuł 30 a art. 31 u.p.u.o.o.	272
3.12.	Zagadnienia proceduralne	273
3.12.1.	Uwagi wprowadzające	273
3.12.2.	Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia	274
3.12.3.	Oskarżyciel publiczny	276
3.12.4.	Zasada ścigania wykroczeń	278
3.12.5.	Środki oddziaływania wychowawczego	279
3.12.6.	Postępowanie mandatowe	282
3.12.6.1.	Założenia	282
3.12.6.2.	Inspekcja Ochrony Środowiska	283
3.12.6.3.	Straże gminne	285
3.12.6.4.	Straż Leśna	285
3.12.6.5.	Przesłanki postępowania mandatowego ...	286
3.12.6.6.	Istota postępowania mandatowego	294
3.12.6.7.	Rodzaje mandatów	295
3.12.6.8.	Uchylenie mandatu	296
3.12.7.	Czynności wyjaśniające	299
3.12.8.	Wniosek o ukaranie	302
3.12.9.	Postępowanie nakazowe	304
3.12.10.	Postępowanie zwyczajne	305

Rozdział 4**Odpowiedzialność za przestępstwa związane**

z postępowaniem z odpadami	307
4.1. Kodeks karny	307
4.1.1. Tekst przepisów	307
4.1.2. Bezprawność	310
4.1.3. Konstrukcja przestępstw	310
4.1.4. Sankcje karne	315
4.1.5. Zagadnienia proceduralne	319
4.1.6. Odpowiedzialność osób prawnych	326
4.2. Ekskurs prawnoporównawczy	331
4.2.1. Uwaga wprowadzająca	331
4.2.2. Niemiecki StGB	331
4.2.3. Austriacki StGB	334
4.2.4. Słowacki TrZ	336
4.2.5. Czeski TrZ	337
4.2.6. Kilka uwag komparatystycznych	339
4.2.7. Odpowiedzialność osób prawnych	353
4.3. Odpowiedzialność organów publicznych	356

Rozdział 5**Odpowiedzialność za delikty administracyjne związane**

z postępowaniem z odpadami	371
5.1. Prawo ochrony środowiska	371
5.1.1. Opłaty podwyższone oraz administracyjne kary pieniężne – uwagi wprowadzające	371
5.1.2. Opłaty podwyższone – brak wymaganego pozwolenia lub decyzji	372
5.1.3. Administracyjna kara pieniężna za nielegalne składowanie lub magazynowanie odpadów – odpowiedzialność podmiotu korzystającego ze środowiska	376
5.2. Ustawa o odpadach	377
5.2.1. Uwagi wprowadzające	377
5.2.2. Delikty administracyjne zagrożone administracyjną karą pieniężną	378
5.2.2.1. Delikty administracyjne z art. 194 u.o.	378

5.2.2.2.	Delikt z art. 194b u.o. – niedostarczanie odpadów przez transportującego odpady	383
5.2.2.3.	Delikt z art. 195 u.o. – odpowiedzialność transportującego odpady	384
5.2.2.4.	Delikt z art. 195a u.o. – odpowiedzialność starosty	387
5.2.2.5.	Delikt z art. 195b u.o. – odpowiedzialność sejmiku województwa	389
5.2.2.6.	Kryteria wymiaru kary z art. 195a oraz 195b u.o.	389
5.3.	Ustawa o czystości i porządku	391
5.3.1.	Uwagi wprowadzające	391
5.3.2.	Delikty popełnione przez przedsiębiorców odbierających odpady komunalne	392
5.3.3.	Delikty popełnione przez prowadzących punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych	399
5.3.4.	Delikty popełnione przez zbierających odpady komunalne	400
5.3.5.	Delikty popełnione przez opróżniających zbiorniki bezodpływowe lub osadniki i transportujących nieczystości ciekłe	401
5.3.6.	Delikty popełnione przez gminne jednostki organizacyjne	405
5.3.7.	Delikty popełnione przez gminy i związki międzygminne	407
5.3.8.	Delikty popełnione przez prowadzącego instalację komunalną	411
5.4.	Ustawa o obowiązkach przedsiębiorców	412
5.5.	Ustawa o recyklingu pojazdów	441
5.6.	Ustawa o bateriach i akumulatorach	443
5.7.	Ustawa o zużytych sprzęcie	449
5.8.	Ustawa o opakowaniach	458
5.9.	Ustawa o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów	468
5.9.1.	Uwagi wprowadzające	468

5.9.2.	Nielegalne przemieszczanie odpadów z art. 32 u.m.p.o.	471
5.9.3.	Inne delikty administracyjne odbiorcy odpadów, zgłaszającego i transportującego odpady z art. 33 u.m.p.o.	475
5.10.	Ustawa o odbiorze odpadów ze statków	476
5.11.	Zagadnienia proceduralne	480
5.11.1.	Prawo ochrony środowiska	480
5.11.2.	Ustawa o odpadach	485
5.11.3.	Ustawa o czystości i porządku	490
5.11.4.	Ustawa o obowiązkach przedsiębiorców	500
5.11.5.	Ustawa o recyklingu pojazdów	507
5.11.6.	Ustawa o bateriach i akumulatorach	507
5.11.7.	Ustawa o zużytym sprzęcie	508
5.11.8.	Ustawa o opakowaniach	510
5.11.9.	Ustawa o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów	511
5.11.10.	Ustawa o odbiorze odpadów ze statków	512

Rozdział 6

Inne formy odpowiedzialności administracyjnej	514
6.1. Uwagi wprowadzające	514
6.2. Sankcyjne decyzje zobowiązujące	515
6.3. Sankcyjne decyzje wstrzymujące	519
6.4. Cofanie pozwoleń i zezwoleń	526
6.5. Zapobieganie szkodom w środowisku i ich naprawianie	528

Rozdział 7

Odpowiedzialność cywilna	535
7.1. Uwagi wprowadzające	535
7.2. Ewolucja regulacji cywilistycznych przydatnych w ochronie środowiska	537
7.2.1. Przed ustawą o ochronie środowiska	537
7.2.2. Ustawa o ochronie i kształtowaniu środowiska	542
7.2.3. Ustawa – Prawo ochrony środowiska	545
7.3. Roszczenia z art. 323 p.o.ś.	549
7.4. Konkluzje	554

Rozdział 8

Zbieg podstaw odpowiedzialności	556
1. Uwagi wprowadzające	556
2. Przestępstwa i wykroczenia	559
3. Przestępstwa i delikty administracyjne	566
4. Wykroczenia i delikty administracyjne	572

Rozdział 9

Podsumowanie i uwagi <i>de lege ferenda</i>	577
--	------------

Bibliografia	599
---------------------------	------------

WYKAZ SKRÓTÓW

Akty prawne

austriacki StGB	– Bundesgesetz vom 23. Jänner 1974 über die gerichtlicher Strafe bedrohten Handlungen (Strafgesetzbuch – StGB) in der Fassung in Bundesgesetzblatt I Nr 154/2020
czeski TrZ	– Zákon č. 40/2009 z 9.01.2009 r. Sb. Trestní zákoník
EKPC	– Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzona w Rzymie 4.11.1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.)
k.c.	– ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2023 r. poz. 1610 ze zm.)
k.k.	– ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 2024 r. poz. 17 ze zm.)
k.k. z 1932 r.	– rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 11.07.1932 r. – Kodeks karny (Dz.U. Nr 60, poz. 571 ze zm.) – nie obowiązuje
k.k. z 1969 r.	– ustawa z 19.04.1969 r. – Kodeks karny (Dz.U. Nr 13, poz. 94 ze zm.) – nie obowiązuje
Konstytucja RP	– Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.)
k.p.a.	– ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2024 r. poz. 572)
k.p.k.	– ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz.U. z 2024 r. poz. 37 ze zm.)

k.p.k. z 1969 r.	– ustawa z 19.04.1969 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz.U. Nr 13, poz. 96 ze zm.) – nie obowiązuje
k.p.w.	– ustawa z 24.08.2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz.U. z 2022 r. poz. 1124 ze zm.)
k.p.w. z 1971 r.	– ustawa z 20.05.1971 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz.U. Nr 12, poz. 116 ze zm.) – nie obowiązuje
k.w.	– ustawa z 20.05.1971 r. – Kodeks wykroczeń (Dz.U. z 2023 r. poz. 2119 ze zm.)
niemiecki StGB	– Strafgesetzbuch (StGB) in der Fassung der Bekanntmachung vom 13. November 1998 (BGBl I S. 3322)
nowela z 2022 r.	– ustawa z 22.07.2022 r. o zmianie niektórych ustaw w celu przeciwdziałania przestępczości środowiskowej (Dz.U. poz. 1726)
o.p.	– ustawa z 29.08.1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2023 r. poz. 2383 ze zm.)
p.g.g.	– ustawa z 9.06.2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze (Dz.U. z 2023 r. poz. 633 ze zm.)
p.o.ś.	– ustawa z 27.04.2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2024 r. poz. 54)
p.p.s.a.	– ustawa z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2003 r. poz. 1634 ze zm.)
pr. bud.	– ustawa z 7.07.1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. z 2023 r. poz. 682 ze zm.)
pr. wod.	– ustawa z 20.07.2017 r. – Prawo wodne (Dz.U. z 2023 r. poz. 1478 ze zm.)
p.w.k.k.	– ustawa z 6.06.1997 r. – Przepisy wprowadzające Kodeks karny (Dz.U. Nr 88, poz. 554 ze zm.)
rozporządzenie nr 1013/2006	– rozporządzenie (WE) nr 1013/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z 14.06.2006 r. w sprawie przemieszczania odpadów (Dz.Urz. UE L 190, s. 1, ze zm.)
słowacki TrZ	– Zákon č. 300/2005 z 20.05.2005 r. Z.z. Trestný zákon
u.b.a.	– ustawa z 24.04.2009 r. o bateriach i akumulatorach (Dz.U. z 2022 r. poz. 1113 ze zm.)

u.g.o. / ustawa o opakowaniach	– ustawa z 13.06.2013 r. o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi (Dz.U. z 2023 r. poz. 1658 ze zm.)
u.m.p.o.	– ustawa z 29.06.2007 r. o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów (Dz.U. z 2020 r. poz. 1792 ze zm.)
u.o.	– ustawa z 14.12.2012 r. o odpadach (Dz.U. z 2023 r. poz. 1587 ze zm.)
u.o. z 1997 r.	– ustawa z 27.06.1997 r. o odpadach (Dz.U. Nr 96, poz. 592 ze zm.) – nie obowiązuje
u.o. z 2001 r.	– ustawa z 27.04.2001 r. o odpadach (Dz.U. z 2010 r. Nr 185, poz. 1243 ze zm.) – nie obowiązuje
u.o.k.ś.	– ustawa z 31.01.1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska (Dz.U. z 1994 r. Nr 49, poz. 196 ze zm.) – nie obowiązuje
u.o.p.	– ustawa z 16.04.2004 r. o ochronie przyrody (Dz.U. z 2023 r. poz. 1336 ze zm.)
u.o.p.g.o. / ustawa o obowiązkach przedsiębiorców	– ustawa z 11.05.2001 r. o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej (Dz.U. z 2024 r. poz. 433)
u.o.p.z.	– ustawa z 28.10.2002 r. o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary (Dz.U. z 2023 r. poz. 659 ze zm.)
u.o.w.	– ustawa z 10.07.2008 r. o odpadach wydobywczych (Dz.U. z 2022 r. poz. 2336)
u.o.z.	– ustawa z 21.08.1997 r. o ochronie zwierząt (Dz.U. z 2023 r. poz. 1580 ze zm.)
u.p.e.a. / ustawa egzekucyjna	– ustawa z 17.06.1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz.U. z 2023 r. poz. 2505 ze zm.)
u.p.p.m.	– ustawa z 20.12.1996 r. o portach i przystaniach morskich (Dz.U. z 2023 r. poz. 1796)
u.p.u.o.o. / ustawa o odbiorze odpadów ze statków	– ustawa z 12.05.2022 r. o portowych urządzeniach do odbioru odpadów ze statków (Dz.U. poz. 1250)
u.p.z.p.	– ustawa z 27.03.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2023 r. poz. 977 ze zm.)

u.r.p.w.e. / ustawa o recyklingu pojazdów ustawa o IOŚ	– ustawa z 20.01.2005 r. o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji (Dz.U. z 2020 r. poz. 2056 ze zm.) – ustawa z 20.07.1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska (Dz.U. z 2024 r. poz. 425)
u.st.g.	– ustawa z 29.08.1997 r. o strażach gminnych (Dz.U. z 2021 r. poz. 1763)
u.u.cz.p. / ustawa o czystości i porządku	– ustawa z 13.09.1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2024 r. poz. 399)
u.u.i.ś. / ustawa o ocenach oddziaływania	– ustawa z 3.10.2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. z 2023 r. poz. 1094 ze zm.)
u.z.s.e. / ustawa o zużytych sprzęcie	– ustawa z 11.09.2015 r. o zużytym sprzęcie elektrycznym i elektronicznym (Dz.U. z 2024 r. poz. 573)
u.z.sz.ś. / ustawa o szkodach w środowisku	– ustawa z 13.07.2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie (Dz.U. z 2020 r. poz. 2187)

Organy i instytucje

BDO	– Baza danych o produktach i opakowaniach oraz o gospodarce odpadami
GIOŚ	– Główny Inspektor Ochrony Środowiska
IOŚ	– Inspekcja Ochrony Środowiska
MKiŚ	– Minister Klimatu i Środowiska
NSA	– Naczelny Sąd Administracyjny
PIS	– Państwowa Inspekcja Sanitarna
PWIS	– państwowy wojewódzki inspektor sanitarny
RDOŚ	– regionalny dyrektor ochrony środowiska
SN	– Sąd Najwyższy
TK	– Trybunał Konstytucyjny
TSUE	– Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej
UE	– Unia Europejska
WIOŚ	– wojewódzki inspektor ochrony środowiska
WSA	– wojewódzki sąd administracyjny

Organy promulgacyjne, czasopisma, zbiory orzeczeń

BGBI	– Bundesgesetzblatt
CBOSA	– Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych
Dz.P.P.P.	– Dziennik Praw Państwa Polskiego
IN	– Ius Novum
ONSA	– Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
ONSAiWSA	– Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i Wojewódzkich Sądów Administracyjnych
OSP	– Orzecznictwo Sądów Polskich
OSPika	– Orzecznictwo Sądów Polskich i Komisji Arbitrażowych
OŚPiP	– Ochrona Środowiska. Prawo i Polityka
OTK-A	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Seria A
PiP	– Państwo i Prawo
PK	– Przegląd Komunalny
PPOŚ	– Przegląd Prawa Ochrony Środowiska
Prok. i Pr.	– Prokuratura i Prawo
Prok. i Pr.-wkl.	– Prokuratura i Prawo – wkładka
RPEiS	– Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny

WSTĘP

Kiedy na przełomie lat 60. i 70. XX w. rodził się ruch na rzecz ochrony środowiska, wyznaczony przez słynny raport grupy naukowców, zwany od nazwiska ówczesnego Sekretarza Generalnego Narodów Zjednoczonych „raportem U Thanta”, opublikowany w maju 1969 r., oraz Konferencję Narodów Zjednoczonych w sprawie Środowiska Człowieka, obradującą w Sztokholmie w czerwcu 1972 r., kluczowymi problemami były zanieczyszczenia wody i powietrza, nieuporządkowany rozwój osiedli ludzkich, kurczenie się obszarów dzikiej przyrody. Owszem, problem zagrożeń związanych z lawinowo rosnącą ilością odpadów zarówno komunalnych, jak i przemysłowych został już wtedy dostrzeżony, ale w postaci ochrony przed niebezpieczeństwami związanymi z oddziaływaniem odpadów na środowisko. W ciągu następnych 50 już z górą lat można było zaobserwować zasadniczą zmianę podejścia do problematyki odpadów, która z niejako czystej ochrony przed zagrożeniami powodowanymi przez odpady zaczęła przekształcać się w zagadnienie postępowania z odpadami, z której wywodzą się idee gospodarki obiegu zamkniętego oraz odpowiedzialności za produkty od ich wytworzenia do zagospodarowania powstających z nich odpadów, przy czym zasadniczą rolę zaczyna odgrywać unikanie odpadów, a jeżeli ich powstawania uniknąć się nie da, to odpowiednie ich wykorzystanie i dopiero jeżeli i to okazuje się niemożliwe – ich usunięcie i bezpieczne unieszkodliwienie. Problematyka postępowania z odpadami (a nie tylko ochrony przed zagrożeniami stwarzanymi przez odpady) wprawdzie nadal pozostaje w ramach szerszego kierunku ochrony środowiska, ale coraz wyraźniej wyodrębnia się w nim za sprawą nie tylko podstawowych ustaw o odpadach, lecz także serii ustaw dotyczących niektórych odpadów,

czego najwyraźniejszymi przykładami są ustawy o opakowaniach, pojazdach wycofanych z eksploatacji, bateriach i akumulatorach, sprzęcie elektrycznym i elektronicznym.

Tę drogę ewolucyjną można z łatwością prześledzić na przykładzie ustawodawstwa polskiego. Problematyka odpadów została po raz pierwszy w sposób uporządkowany ujęta w ustawie z 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska w rozdziale 8 „Ochrona środowiska przed odpadami innymi zanieczyszczeniami” działu II „Podstawowe kierunki ochrony środowiska” i zmieściła się w zaledwie sześciu przepisach (art. 53–58), do czego wprowadzie doszły przepisy definicyjne i akty wykonawcze, ale dość szybko okazało się, że to zdecydowanie za mało. Pierwsza odrębna polska ustawa o odpadach z 1997 r. liczyła w wersji pierwotnej 68 artykułów, druga, z 2001 r. – 80 artykułów, trzecia, z 2012 r. – 253 artykuły, do czego dochodzą setki artykułów w odrębnych ustawach dotyczących m.in. odpadów komunalnych, opakowań, pojazdów wycofanych z eksploatacji, baterii i akumulatorów, zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego, a także międzynarodowego przemieszczania odpadów. Jeżeli doliczymy do tego kilkadziesiąt aktów wykonawczych do podstawowej ustawy o odpadach, to z pełnym uzasadnieniem można mówić o dziale prawa, który można nazwać „prawem o odpadach”, wprowadzie pozostającym w ramach prawa środowiska, ale już wyraźnie się w nich wyodrębniającym.

W ramach tej monografii mianem **prawa o odpadach** określamy przepisy dotyczące postępowania z odpadami zamieszczone w następujących ustawach:

- 1) Prawo ochrony środowiska,
- 2) ustawa o odpadach,
- 3) ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach,
- 4) ustawa o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej,
- 5) ustawa o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi,
- 6) ustawa o zużytym sprzęcie elektrycznym i elektronicznym,
- 7) ustawa o bateriach i akumulatorach,
- 8) ustawa o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji,

- 9) ustawa o portowych urządzeniach do odbioru odpadów ze statków,
- 10) ustawa o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów,
- 11) ustawa o odpadach wydobywczych.

Zdajemy sobie, rzecz jasna, sprawę, że problematyki odpadów dotyczą jeszcze co najmniej trzy ustawy: Prawo atomowe¹, ustawa „azbestowa”² i ustawa o marnowaniu żywności³. Nie zdecydowaliśmy się jednak na objęcie ich badaniami w ramach tej monografii z różnych powodów. Wprawdzie przedmiotem pierwszej z nich jest m.in. postępowanie z odpadami promieniotwórczymi, które z istoty swej są także odpadami, ale jest to problematyka tak specjalistyczna, że jej omówienie niepomrotnie rozszerzyłoby ramy naszej monografii, a przydatność praktyczna owego rozszerzenia byłaby dość wątpliwa. Jeśli zaś chodzi o ustawy drugą i trzecią, to przepisy o charakterze penalnym w nich zamieszczone dotyczą nie tyle odpadów, ile wyrobów lub produktów spożywczych, które dopiero mogą stać się odpadami, ale jeżeli się już nimi staną, to zostaną objęte przepisami ustawy o odpadach, dlatego regulacje zamieszczone w tych ustawach pomijamy.

Mamy także świadomość, że z punktu widzenia postępowania z odpadami nader istotne są przepisy Prawa geologicznego i górniczego⁴, zawierającego odrębny rozdział o podziemnym składowaniu odpadów. Jednakże konstrukcja przepisów o odpowiedzialności, w tym przepisów penalnych tej ustawy, jest bardzo swoista i ich analiza daleko wykraczałaby poza prawo o odpadach, dlatego także tych regulacji w naszej monografii nie uwzględniamy, uznając je za integralną część prawa górniczego, a nie prawa o odpadach.

¹ Ustawa z 29.11.2000 r. – Prawo atomowe (Dz.U. z 2023 r. poz. 1173).

² Ustawa z 19.06.1997 r. o zakazie stosowania wyrobów zawierających azbest (Dz.U. z 2020 r. poz. 1680).

³ Ustawa z 19.07.2019 r. o przeciwdziałaniu marnowaniu żywności (Dz.U. z 2020 r. poz. 1645).

⁴ Ustawa z 9.06.2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze (Dz.U. z 2023 r. poz. 633 ze zm.).

Znamienną cechą ustaw wchodzących w skład prawa o odpadach jest bardzo szerokie operowanie przez ustawodawcę instrumentami odpowiedzialności prawnej o charakterze przede wszystkim penalnym (represyjnym). Sankcje i odpowiedzialność to niejako sól, która ustawodawstwo o odpadach zaprawiać powinna, bez ich odpowiedniego określenia i konsekwentnego stosowania prawo o odpadach stałoby się jedynie zbiorem mniej lub bardziej pobożnych życzeń. Akcent położony na sankcje nie jest cechą tylko prawa polskiego, także prawo unijne wyraźnie zmierza w kierunku wzmocnienia środków odpowiedzialności represyjnej. Aby się o tym przekonać, wystarczy sięgnąć do dyrektywy 2008/98/WE w sprawie odpadów⁵, w której czytamy, że państwa członkowskie powinny zapewnić skuteczne, proporcjonalne i odstraszające sankcje, które w przypadku naruszenia przepisów tej dyrektywy należy nakładać na osoby fizyczne i prawne odpowiedzialne za gospodarowanie odpadami. Specjalna dyrektywa „karna” 2008/99/WE⁶ zobowiązuje do uznania za przestępstwa najpoważniejszych naruszeń przepisów wspólnotowych o gospodarowaniu odpadami i przemieszczaniu odpadów. Sankcje mają dotknąć nie tylko osób fizycznych, lecz także prawnych, a mają być skuteczne, proporcjonalne i odstraszające.

Ustawodawstwo polskie w pełni odpowiada intencji prawodawcy wspólnotowego (unijnego). Przepisy o przestępstwach związanych z postępowaniem z odpadami zostały wprowadzone do Kodeksu karnego już w 1997 r. (art. 183 i 185), zmodyfikowane w 2011 r. zgodnie z dyrektywą 2008/99/WE, ponownie zmodyfikowane w 2022 r., przy czym za przestępstwa mogą odpowiadać pod określonymi warunkami także osoby prawne i inne podmioty zbiorowe. Zarówno podstawowa ustawa o odpadach, jak i towarzyszące jej ustawy szczegółowe dotyczące określonych rodzajów odpadów bądź regulujące międzynarodowe przemieszczanie odpadów zawierają obszernie wielopunktowe listy typizujące wykroczenia i delikty administracyjne

⁵ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z 19.11.2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylająca niektóre dyrektywy (Dz.Urz. UE L 312, s. 3, ze zm.).

⁶ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/99/WE z 19.11.2008 r. w sprawie ochrony środowiska poprzez prawo karne (Dz.Urz. UE L 328, s. 28).

związane z postępowaniem z odpadami. Przewidziane w tych przepisach sankcje odpowiadają intencji prawodawcy wspólnotowego (sankcje skuteczne, proporcjonalne i odstraszające), za czym przemawia zarówno zagrożenie najpoważniejszych wykroczeń popełnianych przez osoby fizyczne wyjątkową w systemie polskiego prawa wykroczeń karą aresztu, jak i bardzo wysokie maksima administracyjnych kar pieniężnych nakładanych przede wszystkim na osoby prawne. Ten ogromny zbiór instrumentów represyjnych prawa o odpadach wymaga uzasadnionego naukowo uporządkowania z wykorzystaniem założeń teorii odpowiedzialności prawnej, które jednocześnie służyłoby celom ściśle praktycznym przez wskazanie na problemy interpretacyjne wymagające wyjaśnienia oraz przedstawienie zagadnień procesowych umożliwiających realizację prawa materialnego.

Trzeba także zauważyć, że problematyka odpowiedzialności prawnej sięga daleko poza odpowiedzialność represyjną. Wchodzą także w rachubę sankcyjne decyzje zobowiązujące i wstrzymujące w ramach odpowiedzialności administracyjnej, bogata i kontrowersyjna problematyka ustawy o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie, która znajduje zastosowanie także w odniesieniu do postępowania z odpadami, wreszcie zagadnienia odpowiedzialności cywilnej za szkody spowodowane postępowaniem z odpadami, które wprawdzie nie są bezpośrednio regulowane prawem o odpadach, ale konstrukcje cywilistyczne mogą znaleźć i tu zastosowanie.

Celem naszej monografii jest zebranie w jedną całość regulacji dotyczących:

- 1) odpowiedzialności represyjnej, tj. karnej, za wykroczenia i delikty administracyjne;
- 2) innej niż represyjna odpowiedzialności administracyjnej;
- 3) odpowiedzialności cywilnej

w prawie o odpadach, i przeanalizowanie ich od strony zarówno teoretycznej, jak i praktycznej, ze szczególnym zwróceniem uwagi na sporne kwestie prawa materialnego oraz zagadnienia proceduralne umożliwiające w praktyce realizację norm prawa materialnego. Tak koncyptowanej monografii na polskim rynku wydawniczym nie ma.

Kierując się tym założeniem, przyjęliśmy następujący układ:

W rozdziale 1 sygnalizujemy możliwie zwięźle podstawowe zagadnienia teoretyczne odpowiedzialności prawnej.

W rozdziale 2 przedstawiamy ewolucję przepisów o odpowiedzialności prawnej w ustawodawstwie o odpadach od czasów najdawniejszych do dziś, której poznanie pozwala lepiej zrozumieć regulacje obowiązujące.

Rozdziały 3, 4 i 5 poświęcamy zagadnieniom materialnym i procesowym odpowiedzialności represyjnej, tj. za wykroczenia, przestępstwa i delikty administracyjne związane z postępowaniem z odpadami. Kolejność rozdziałów nie jest przypadkowa, punktem wyjścia jest tradycyjna odpowiedzialność za wykroczenia, do której z czasem dołączyła odpowiedzialność za przestępstwa i nieco później odpowiedzialność za delikty administracyjne, uzupełniająca, a niekiedy zastępująca odpowiedzialność za wykroczenia, a nawet przestępstwa.

Rozdziały 6 i 7 uzupełniają poprzednie rozważania o kwestie odpowiedzialności administracyjnej innej niż represyjna oraz odpowiedzialności cywilnej w postępowaniu z odpadami.

W rozdziale 8 zatrzymujemy się nad szczególnie złożoną problematyką zbiegu podstaw odpowiedzialności prawnej w odniesieniu do postępowania z odpadami.

Kończymy rozdziałem 9, zawierającym krótkie podsumowanie wyników dociekań oraz nasuwające się na ich tle uwagi *de lege ferenda*, zmierzające do zasugerowania pewnych zmian mogących przyczynić się do poprawienia przepisów o odpowiedzialności prawnej w ustawodawstwie o odpadach i lepszego ich stosowania w praktyce.

Zastrzegamy od razu, że wprowadzie przepisy typizujące wykroczenia, przestępstwa i delikty administracyjne przywołujemy *in extenso*, ale nasze opracowanie nie jest komentarzem. Opatrzanie przepisów uwagami komentatorskimi zwiększyłoby kilkakrotnie objętość opracowa-

nia, dlatego ograniczamy się do teoretycznie uzasadnionego uporządkowania badanej materii i zwrócenia uwagi na sprawy najistotniejsze.

Nasza monografia nie ma charakteru komparatystycznego (prawno-porównawczego), jej przedmiotem są zagadnienia odpowiedzialności prawnej w polskim prawie o odpadach. Niemniej jednak sięgamy do niektórych rozwiązań prawnych występujących zwłaszcza w państwach zza naszej zachodniej i południowej granicy, jeżeli rozwiązania te oceniamy jako szczególnie udatne, mogące służyć jako inspiracja do przedstawienia wniosków *de lege ferenda*. Nie są to, rzecz jasna, badania prawno-porównawcze we właściwym znaczeniu, lecz raczej tylko „ekskursy prawno-porównawcze” pozwalające z pewnej perspektywy spojrzeć nie tylko na założenia ogólne regulacji postępowania z odpadami, lecz także na konkretne problemy interpretacyjne dotyczące zwłaszcza odpowiedzialności za przestępstwa związane z postępowaniem z odpadami oraz na pewne zagadnienia ogólne odnoszące się do odpowiedzialności prawnej.

Pierwszego takiego ekskursu dokonamy już w tym miejscu, aby skonfrontować polskie prawo o odpadach złożone, jak wskazaliśmy, z przepisów zamieszczonych w co najmniej 11 ustawach, z prawem niemieckim, słowackim i czeskim. Po przejściu długiej ewolucji niemieckie prawo o odpadach jest zawarte przede wszystkim w podstawowej ustawie z 24.02.2012 r. o wspieraniu gospodarki cyrkulacyjnej i zapewnieniu znośnego dla środowiska zagospodarowania odpadów⁷, które uzupełniają przepisy specjalne (nie tylko ustawy, lecz także rozporządzenia) odnoszące się do urządzeń elektrycznych i elektronicznych, baterii i akumulatorów, pojazdów wycofanych z eksploatacji, zużytych olejów, opakowań, ale też międzynarodowego przemieszczania odpadów. Najbardziej skondensowaną konstrukcję normatywną prezentuje ustawodawca słowacki w ustawie z 17.03.2015 r. o odpadach⁸. W tej ustawie jest niemal wszystko, także regulacje dotyczące

⁷ Gesetz zur Förderung der Kreislaufwirtschaft und Sicherung der umweltverträglicher Bewirtschaftung von Abfällen (Kreislaufwirtschaftsgesetz – KrWG), BGBl. I S. 212.

⁸ Zákon č. 79/2015 Z.z. o odpadoch. Czytelnikowi polskiemu należy się wyjaśnienie, jak powołuje się słowackie akty prawne. Otóż po literze „č” oznaczającej *číslo* (nu-

poszczególnych rodzajów odpadów, nawet opakowań, wreszcie przepisy odnoszące się do międzynarodowego obrotu odpadami. Osobną ustawę mają tylko odpady wydobywcze. Jeszcze inaczej rozwiązał tę kwestię ustawodawca czeski, przeprowadzając reformę prawa o odpadach dwiema ustawami z 1.12.2020 r.: o odpadach⁹ oraz o wyrobach z ukończoną żywotnością¹⁰. Pierwsza ma charakter ustawy generalnej, regulującej całość postępowania z odpadami, także ze specjalnie wyróżnionymi, zawiera również przepisy o międzynarodowym przemieszczeniu odpadów. Druga natomiast konsekwentnie wdraża ideę rozszerzonej odpowiedzialności producenta w odniesieniu do wybranych wyrobów: urządzeń elektrycznych i elektronicznych, baterii i akumulatorów, opon i pojazdów. W sprawach nieuregulowanych inaczej w drugiej ustawie stosuje się pierwszą. Poza ramami tych dwóch ustaw pozostały jedynie ustawa o opakowaniach (zasadniczo znowelizowana odrębną ustawą z 1.12.2020 r.) oraz ustawa o odpadach wydobywczych.

Mamy nadzieję, że nawet te krótkie ekskursy prawnoporównawcze pomogą czytelnikowi lepiej zrozumieć regulacje polskiego prawa o odpadach, bo – o czym dobrze wiedzieli uczestnicy pierwszego światowego kongresu prawa porównawczego w Paryżu w 1900 r. – „Kto zna tylko swoje prawo, nie zna swego prawa”¹¹.

Monografię kierujemy do podmiotów zajmujących się postępowaniem z odpadami, przede wszystkim do organów odpowiedzialnych za realizację przepisów o odpowiedzialności prawnej, funkcjonariuszy or-

mer) następuje pozycja, pod którą akt (słowacki *zákon* to „ustawa”) został zamieszczony w oficjalnym organie promulgacyjnym aktów prawnych zwanym *Zbierka zákonov*, łamana przez rok publikacji i zakończona literami „Z.z.”, tj. skrótowcem tego organu.

⁹ Zákon č. 541/2020 Sb., o odpadech. Czeskie akty prawne powołuje się w ten sposób, że po literze „č” oznaczającej *číslo* (numer) następuje pozycja, pod którą akt (czeski *zákon* to „ustawa”) został zamieszczony w oficjalnym organie promulgacyjnym aktów prawnych zwanym *Sbírka zákonů*, łamana przez rok publikacji i zakończona literami „Sb.”, tj. skrótowcem tego organu.

¹⁰ Zákon č. 542/2020 Sb., o výrobcích s ukončenou životností.

¹¹ To pozornie paradoksalne, w istocie głęboko przemyślane, mądre zdanie, przypomniał Z. Brodecki, M. Konopacka, A. Brodecka-Chamera, *Komparatystyka kultur prawnych*, Warszawa 2010, s. 15.

ganów kontrolnych z Inspekcją Ochrony Środowiska na czele, a także prokuratorów, sędziów, adwokatów i radców prawnych.

Daria Danecka i Wojciech Radecki

Wrocław, wiosna 2024 roku

Rozdział 1

WPROWADZENIE DO PROBLEMATYKI ODPOWIEDZIALNOŚCI PRAWNEJ

1.1. Istota odpowiedzialności prawnej

Samo pojęcie odpowiedzialności wywołuje znaczne emocje społeczne. Jednocześnie jest wyjątkowo sporne i zagmatwane, używane w wielu znaczeniach i kontekstach, pochodzi ze sfery nie tylko prawa, lecz także filozofii i etyki, wreszcie jest używane w języku codziennym, a wtedy jest zazwyczaj zabarwione moralnie.

Jak zauważył niegdyś filozof i etyk Henryk Jankowski, w języku codziennym pojęcie odpowiedzialności funkcjonuje w co najmniej dwóch znaczeniach. W pierwszym określenie „odpowiedzialny” (i odwrotnie – „nieodpowiedzialny”) w odniesieniu do człowieka funkcjonuje jako ocena. Człowiek odpowiedzialny to mniej więcej tyle co człowiek, na którym można polegać. Człowiek nieodpowiedzialny natomiast to człowiek niegodny zaufania, na którym polegać nie można. W drugim znaczeniu przez odpowiedzialność można rozumieć element funkcjonowania kontroli społecznej. Odpowiedzialność to stan rzeczy, w którym intencje i skutki działania są podstawą oceny człowieka przez tych, którzy z jakichś względów są do tego uprawnieni. W strukturach społecznych można sensownie żądać od innych ludzi pewnego sposobu zachowania, a więc działania czy zaniechania. Korelatem owej możliwości żądania jest uprawnienie innych ludzi do oceny, czy ten oto człowiek działał zgodnie ze swoim miejscem w społeczeństwie, zawodem i funkcją, czy też nie. Orzekanie o tym

jest właśnie praktyczną procedurą przypisywania odpowiedzialności, której konsekwencją może być stosowanie odpowiednich sankcji rozumianych jako różnorakie dolegliwości oraz przesunięcia w strukturach społecznych i społecznym podziale pracy¹.

Znakomita polska uczona M. Ossowska zaproponowała przed laty następujące określenie odpowiedzialności moralnej: ktoś jest odpowiedzialny za pewien stan rzeczy, gdy ze względu na pewne reguły przyjęte w danej zbiorowości jest ona uprawniona do ukarania go, potępienia lub pociągnięcia do pewnych świadczeń restytucyjnych. Wspólnie charakteryzuje te wypadki potencjalne podleganie czyjemuś osądowi usprawiedliwionemu przez wspomniane reguły².

Warto wszakże zauważyć, że nie tylko w filozofii i etyce, lecz także w prawie pojęcie odpowiedzialności używane jest w podwójnym znaczeniu: retrospektywnym (zwróconym ku przeszłości) oraz perspektywnym bądź prospektywnym (zwróconym ku przyszłości). O co tu chodzi, dobrze wyjaśni takie oto zdanie: „Dopóki człowiek zachowuje się odpowiedzialnie, dopóty nie ponosi odpowiedzialności, dopiero gdy zachowa się nieodpowiedzialnie, wtedy poniesie odpowiedzialność”. (A.I. Santałow, *Tieorieticzeskije woprosy ugołownoj otwietstwiennosti*, Leningrad 1982, s. 9). Jak łatwo zauważyć, to samo pojęcie zostało użyte w diametralnie różnych znaczeniach.

Pojęcie odpowiedzialności w znaczeniu perspektywnym występuje np. w art. 51 pkt 4 ustawy z 23.01.2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie³, zgodnie z którym wojewoda ponosi odpowiedzialność za rezultaty działania rządowej administracji zespolonej w województwie. Dostrzegając znaczenie takiego ujęcia odpowiedzialności, nie będziemy się jednak dalej nią zajmować, ograniczając analizę do retrospektywnego znaczenia odpowiedzialności jako odpowiedzialności za coś, co już się stało.

¹ Wypowiedź w dyskusji przeprowadzonej 13.03.1981 r., opublikowanej w wydawnictwie *Dialogi. Odpowiedzialność*, Warszawa 1981, s. 9–11.

² M. Ossowska, *Odpowiedzialność moralna* [w:] *Encyklopedia współczesna*, red. J. Hurwic, Warszawa 1957, s. 33.

³ Dz.U. z 2023 r. poz. 190.

Spśród wielu różnych definicji odpowiedzialności prawnej występujących w literaturze polskiej najczęściej jest przytaczana ta autorstwa W. Langa, który określił ją jako zasadę ponoszenia przez podmiot przewidzianych prawem ujemnych konsekwencji za zdarzenia lub stany rzeczy podlegające ujemnej kwalifikacji normatywnej i przypisywalne prawnie określonemu podmiotowi w danym porządku prawnym⁴. Odnosząc elementy strukturalne odpowiedzialności do odpowiedzialności prawnej w prawie o odpadach, można wyróżnić w niej następujące komponenty:

- 1) podmiot ponoszący odpowiedzialność, którym może być osoba prawna (np. spółka z ograniczoną odpowiedzialnością gospodarująca odpadami lub transportująca je), osoba fizyczna (np. właściciel domu jednorodzinnego, który odpady budowlane wywozi do lasu) lub jednostka organizacyjna niemająca osobowości prawnej;
- 2) zdarzenie lub stan rzeczy podlegające ujemnej kwalifikacji normatywnej; może nim być szkoda w środowisku powstała w następstwie bezprawnego wyrzucenia odpadów do lasu lub niebezpieczeństwo powstania takiej szkody albo samo tylko naruszenie przepisów o postępowaniu z odpadami (np. niezłożenie wymaganego sprawozdania);
- 3) zasadę, według której przypisuje się to zdarzenie lub stan rzeczy podmiotowi ponoszącemu odpowiedzialność; może nią być zasada winy, jak to jest przy odpowiedzialności za przestępstwo z art. 183 k.k. lub wykroczenie z art. 162 k.w., zasada ryzyka charakterystyczna dla odpowiedzialności cywilnej za szkodę spowodowaną wyrzuceniem odpadów na cudzy grunt, jeżeli podstawą odpowiedzialności jest art. 435 k.c., zasada obiektywnej bezprawności, dominująca w przepisach o deliktach administracyjnych związanych z postępowaniem z odpadami przewidzianych w Prawie ochrony środowiska, ustawie o odpadach i ustawach szczegółowych;
- 4) ujemne konsekwencje dotyczące podmiotu ponoszącego odpowiedzialność, które mogą mieć charakter osobisty (np. po-

⁴ W. Lang, *Struktura odpowiedzialności prawnej*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika. Prawo” 1968/8, s. 11–12.

zbawienie wolności za przestępstwo z art. 183 k.k., areszt za wykroczenie z art. 162 § 2 k.w.) albo majątkowy (np. danie odszkodowania cywilnego, zapłacenie grzywny za przestępstwo lub wykroczenie oraz najbardziej charakterystycznej w prawie o odpadach administracyjnej kary pieniężnej za delikt administracyjny).

Pojęciu odpowiedzialności bliskie jest pojęcie sankcji, z którym związane jest rozróżnienie normy sankcjonowanej (określającej obowiązek) i normy sankcjonującej (określającej negatywne konsekwencje naruszenia owego obowiązku). Autorzy jednego z opracowań piszą (powołując się zresztą na W. Langa), że odpowiedzialność prawna polega na obowiązku ponoszenia (ponoszeniu) przewidzianych przez normę prawną sankcjonującą negatywnych skutków zachowań sprzecznych z dyspozycją normy sankcjonowanej w warunkach określonych przez hipotezę⁵. Dochodzimy w ten sposób do sankcyjnej koncepcji odpowiedzialności prawnej, która jest uzasadniona teoretycznie i najbardziej przydatna praktycznie. Odpowiedzialność jest po prostu realizacją sankcji i nie jest aż tak istotne, czy powiemy, że odpowiedzialność oznacza zasadę ponoszenia negatywnych konsekwencji, obowiązek ich ponoszenia czy faktyczne ponoszenie. W mechanizmie odpowiedzialności prawnej mamy zawsze do czynienia z obowiązkiem pierwotnym, który zostaje naruszony, i obowiązkiem wtórnym, właśnie odpowiedzialnością oznaczającą ponoszenie sankcji za naruszenie obowiązku pierwotnego.

Nie oznacza to jednak, aby realizacja każdej sankcji mogła być nazwana odpowiedzialnością. Pouczającym przykładem jest sankcja nieważności; uznanie decyzji administracyjnej czy umowy za nieważną nie jest odpowiedzialnością, lecz po prostu autor decyzji czy strona umowy nie osiąga zamierzonego celu. Czymś zupełnie odrębnym jest ewentualna odpowiedzialność prawna urzędnika, który wydał decyzję obarczoną wadą nieważności.

⁵ T. Stawecki, P. Winczorek, *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 1999, s. 157.

Najważniejszym elementem definicyjnym odpowiedzialności prawnej jest swoista podwójna ujemność:

- *primo*, ujemna ocena normatywna określonego zdarzenia lub stanu rzeczy;
- *secundo*, ujemne konsekwencje owego zdarzenia lub stanu rzeczy.

Dopiero uwzględnienie tego elementu pozwala zrozumieć, dlaczego administracyjna kara pieniężna za naruszenie warunków decyzji zatwierdzającej instrukcję prowadzenia składowiska odpadów albo decyzji określającej miejsce i sposób magazynowania odpadów (art. 298 ust. 1 pkt 4 p.o.ś.) oraz opłata podwyższona za składowanie odpadów bez uzyskania decyzji zatwierdzającej instrukcję składowiska odpadów lub magazynowanie odpadów bez decyzji określającej miejsce i sposób magazynowania (art. 293 ust. 1 i 2 p.o.ś.) są środkami odpowiedzialności prawnej, a opłata za składowanie odpadów (art. 273 ust. 1 pkt 4 p.o.ś.) takim środkiem nie jest. Otóż dlatego że w pierwszym wariancie ujemnej kwalifikacji normatywnej podlega naruszenie warunków decyzji, czego konsekwencją jest administracyjna kara pieniężna, lub brak decyzji, czego konsekwencją jest opłata podwyższona, natomiast w drugim wariancie nie ma niczego podlegającego ujemnej kwalifikacji normatywnej, nie ma bowiem nic zdrożnego w tym, że podmiot składa odpady na podstawie decyzji i zgodnie z jej warunkami. Zupełnie czymś innym jest odpowiedzialność, najczęściej polityczna, ale w pewnych przypadkach także prawna, aparatu państwowego za takie uregulowanie postępowania z odpadami, aby maksymalnie ograniczać ich składowanie, ale to poszczególnego podmiotu nie musi interesować, jeżeli uzyskał decyzję i postępuje zgodnie z jej warunkami. Dlatego administracyjna kara pieniężna i opłata podwyższona są środkami odpowiedzialności prawnej, a opłata (zwykła) takim środkiem nie jest, opłacie podwyższonej jest znacznie bliżej do administracyjnej kary pieniężnej niż do opłaty (zwykłej). Dlatego krytycznie należy ocenić koncepcję przyjętą w Prawie ochrony środowiska, które opłaty (zwykle i podwyższone) oraz administracyjne kary pieniężne regulują w tytule V „Środki finansowo-prawne”. Takim środkiem są tylko opłaty zwykłe, natomiast opłaty podwyższone i administracyjne kary pieniężne są

środkami odpowiedzialności prawnej, dla których właściwym miejscem powinien być tytuł VI „Odpowiedzialność w ochronie środowiska”.

1.2. Rodzaje odpowiedzialności prawnej

1.2.1. Uwagi wprowadzające

Odpowiedzialność prawną można klasyfikować w oparciu o różne kryteria. Najprostszym i zapewne najistotniejszym jest podział prowadzony według gałęzi prawa, w której dane instrumenty odpowiedzialności występują. Należy wszakże mieć na uwadze, że podział systemu prawa na gałęzie nie jest ani prosty, ani bezsporny. Zazwyczaj wyróżnia się cztery podstawowe gałęzie, jakimi są prawo konstytucyjne (niegdyś zwane państwowym), prawo administracyjne, prawo cywilne i prawo karne. Do tego dochodzą niewątpliwie już usamodzielnione gałęzie, jakimi są prawo pracy, prawo rolne i być może prawo finansowe. Dalsze podziały mają już charakter wtórny i konwencjonalny, można przeto wyodrębniać prawo ochrony środowiska, a w jego ramach prawo o odpadach, które jednak trudno uznać za gałęzie, raczej mówi się o dziedzinach.

Nie każda gałąź (dziedzina) prawa wykształciła własne formy odpowiedzialności. Bez obawy popełnienia błędu można mówić o odpowiedzialności administracyjnej, cywilnej i karnej z jednej strony oraz o odpowiedzialności konstytucyjnej (przed Trybunałem Stanu) oraz pracowniczej (wyraźnie różniącej się od pierwowzoru, jakim była odpowiedzialność cywilna) z drugiej. Nie ma natomiast podstaw do wyróżnienia odpowiedzialności właściwej prawu rolnemu czy prawu finansowemu, aczkolwiek można posługiwać się pojęciem odpowiedzialności administracyjno-finansowej. Jeśli zaś chodzi o kształtujące się gałęzie (dziedziny) prawa, wśród nich prawo ochrony środowiska, to przekonujące jest stanowisko, że nie ma jednolitej instytucji odpowiedzialności prawnej w ochronie środowiska. To, co moglibyśmy teoretycznie określić takim mianem, stanowi zbiór regulacji odpowiedzialności administracyjnej, cywilnej i karnej, ewentualnie także pracowniczej, być

może i konstytucyjnej⁶. Jeśli zważyć, że odpowiedzialność konstytucyjna przed Trybunałem Stanu jest instytucją całkowicie martwą, a odpowiedzialność pracownicza w ochronie środowiska, jeżeli w ogóle ma jakiegokolwiek znaczenie, to co najwyżej marginalne, pozostają trzy podstawowe rodzaje odpowiedzialności: administracyjna, cywilna i karna. Traktując prawo o odpadach jako wprawdzie wyodrębniający się, ale nadal segment prawa ochrony środowiska, przyjmujemy jako założenie, że także w nim należy wyróżnić te trzy formy odpowiedzialności prawnej: administracyjną, cywilną i karną.

Zajmiemy się nimi bardziej szczegółowo, ale w innej kolejności, rozpoczynając od najstarszej odpowiedzialności karnej i poprzez odpowiedzialność administracyjną dochodząc do mającej relatywnie najmniej znaczenie w problematyce odpadów odpowiedzialności cywilnej.

1.2.2. Odpowiedzialność karna

Termin „odpowiedzialność karna”, oznaczający odpowiedzialność za czyny zabronione pod groźbą kary, można rozumieć co najmniej dwójako:

- *sensu stricto* jako odpowiedzialność za **przestępstwa**,
- *sensu largo* jako odpowiedzialność za **przestępstwa i wykroczenia**.

Osiągnięciem doktryny prawniczej okresu Wielkiej Rewolucji Francuskiej było wprowadzenie trójpodziału czynów zabronionych pod groźbą kary na zbrodnie (*crime*), występki (*délit*) i wykroczenia (*contravention*), obejmowanych wspólną nazwą „przestępstwa”, i dopiero z czasem trzecią kategorię zaczęto traktować odmiennie od dwóch pierwszych.

Klasyczny trójpodział czynów zabronionych pod groźbą kary został przyjęty w Polsce międzywojennej w trzech rozporządzeniach (z mocą ustawy) Prezydenta RP z 1932 r. wyznaczających zakres pol-

⁶ W. Radecki, *Odpowiedzialność prawna w ochronie środowiska*, Warszawa 2002, s. 84.

skiego prawa karnego: Kodeksie karnym⁷, Prawie o wykroczeniach⁸ i Przepisach wprowadzających⁹. Wprawdzie regulacje prawa wykroczeń znalazły się w innym akcie prawnym niż sam Kodeks karny odnoszący się jedynie do odpowiedzialności za zbrodnie i występki, ale art. 2 Prawa o wykroczeniach, nakazujący stosowanie kilkunastu przepisów Kodeksu karnego także w odniesieniu do wykroczeń, dawał wyraz temu, że wprawdzie wykroczenia zostały wyraźnie oddzielone od przestępstw (zbrodni i występków), ale odpowiedzialność za nie była nadal odpowiedzialnością karną. Różnica polegała na tym, że kary za zbrodnie i występki wymierzały wyłącznie sądy, podczas gdy za wykroczenia – w zasadzie ograny administracji, ale od orzeczenia organu przysługiwało odwołanie do sądu.

Po II wojnie światowej i wstąpieniu Polski na drogę rozwoju socjalistycznego trzy przedwojenne rozporządzenia pozostały na razie w mocy. Pierwsza znacząca zmiana nastąpiła wraz z wejściem w życie ustawy z 15.12.1951 r. o orzecznictwie karno-administracyjnym¹⁰, która powołała do życia specjalne organy kolegiałne o charakterze społecznym, usytuowane przy prezydiach ówczesnych rad narodowych, zwane najpierw kolegiami orzekającymi, następnie kolegiami karno-administracyjnymi, do których właściwości przeszło orzekanie w sprawach odpowiedzialności za zdecydowaną większość wykroczeń. Od orzeczenia kolegium pierwszej instancji przysługiwało odwołanie do kolegium drugiej instancji, a nie do sądu. Wtedy w doktrynie zrodziła się myśl, że prawo dotyczące wykroczeń, nazwane z czasem prawem karno-administracyjnym, należy zaliczać nie do prawa karnego, lecz raczej do prawa administracyjnego¹¹. Ta myśl została wstrząśnięta w 1966 r. wraz z wejściem w życie ustawy nakazującej traktowanie niektórych drobnych przestępstw jako wykro-

⁷ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 11.07.1932 r. – Kodeks karny (Dz.U. Nr 60, poz. 571 ze zm.).

⁸ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 11.07.1932 r. – Prawo o wykroczeniach (Dz.U. Nr 60, poz. 572 ze zm.).

⁹ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 11.07.1932 r. – Przepisy wprowadzające Kodeks karny i Prawo o wykroczeniach (Dz.U. Nr 60, poz. 573 ze zm.).

¹⁰ Dz.U. z 1966 r. Nr 39, poz. 233 ze zm.

¹¹ R. Rajkowski, *Prawo karno-administracyjne Polski Ludowej. Zarys części ogólnej i postępowania*, Warszawa 1955, s. 41–42.

czeń¹². Ustawa wprowadziła kategorię tzw. czynów karalnych „prze-połowionych”, polegającą na tym, że takie same czyny o charakterze kryminalnym (np. kradzież czy zniszczenie lub uszkodzenie mienia) były – w zależności od znamienia liczbowego określającego wartość przedmiotu lub wysokość szkody – albo przestępstwami, albo wykroczeniami. Tak np. kradzież przedmiotu wartości do 300 ówczesnych złotych była wykroczeniem, wartości wyższej niż 300 zł – przestępstwem. Podobnie zniszczenie lub uszkodzenie mienia wyrządzające szkodę w wysokości do 300 zł było wykroczeniem, ponad 300 zł – przestępstwem. Po wejściu w życie tej ustawy już nie dało się utrzymywać, że między przestępstwami z jednej strony i wykroczeniami z drugiej zachodzi jakaś różnica jakościowa, skoro taki sam co do istoty czyn był – w zależności od znamienia liczbowego – albo przestępstwem, albo wykroczeniem. Zauważmy od razu, że kategoria czynów karalnych „prze-połowionych” utrzymała się do dziś. Wracając do roku 1966, dodamy, że obok „prze-połowionych” do prawa wykroczeń przeszło kilka innych czynów dotychczas kwalifikowanych jako przestępstwa.

Te tendencje zostały utrwalone i pogłębione w trakcie wielkiej reformy prawa karnego i prawa o wykroczeniach przeprowadzonej w latach 1969–1971. Zaczęło się od nowego Kodeksu karnego¹³ i towarzyszącego mu nowego Kodeksu postępowania karnego¹⁴, skończyło trzema ustawami z 1971 r. dotyczącymi wykroczeń: Kodeksem wykroczeń¹⁵, Kodeksem postępowania w sprawach o wykroczenia¹⁶ i ustawą o ustroju kolegiów do spraw wykroczeń¹⁷. Porzucono wów-

¹² Ustawa z 17.06.1966 r. o przekazaniu niektórych drobnych przestępstw jako wykroczeń do orzecznictwa karno-administracyjnego (Dz.U. Nr 23, poz. 149).

¹³ Ustawa z 19.04.1969 r. – Kodeks karny (Dz.U. Nr 13, poz. 94 ze zm.).

¹⁴ Ustawa z 19.04.1969 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz.U. Nr 13, poz. 96 ze zm.).

¹⁵ Ustawa z 20.05.1971 r. – Kodeks wykroczeń (Dz.U. Nr 12, poz. 114, nadal z wieloma zmianami obowiązujący w brzmieniu tekstu jednolitego Dz.U. z 2023 r. poz. 2119 ze zm.).

¹⁶ Ustawa z 20.05.1971 r. Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz.U. Nr 12, poz. 116 ze zm.), już nieobowiązujący, zastąpiony w 2001 r. nowym.

¹⁷ Ustawa z 20.05.1971 r. o ustroju kolegiów do spraw wykroczeń (Dz.U. Nr 12, poz. 118 ze zm.), uchylona wraz z likwidacją kolegiów do spraw wykroczeń w 2001 r.

czas nazwy „prawo karno-administracyjne” i „odpowiedzialność karno-administracyjna”, które stały się nieadekwatne do nowego kształtu prawa wykroczeń. Nadal wszakże w sprawach o wykroczenia orzekały organy o składzie społecznym, nazwane kolegiumami do spraw wykroczeń, usytuowane przy organach administracji stopnia podstawowego i wojewódzkiego, ale jeżeli kolegium orzekło karę aresztu lub ograniczenia wolności, to uprawnionym do wnoszenia odwołań przysługiwało prawo do wniesienia nie odwołania do kolegium wyższego stopnia, lecz środka zaskarżenia w postaci żądania skierowania sprawy na drogę postępowania sądowego.

Prawo wykroczeń zaczęto traktować bądź jako wyodrębnioną gałąź prawa wykazującą rozliczne związki tak z prawem karnym, jak i z prawem administracyjnym¹⁸, bądź jako wyodrębnioną dziedzinę prawa karnego¹⁹. Przewagę zyskał pogląd, że między przestępstwami i wykroczeniami nie ma różnic, które uzasadniałyby tezę o ich jakościowej odmienności. Są to czyny jakościowo tożsame, różniące się jedynie stopniem wspólnej im cechy społecznego niebezpieczeństwa²⁰ (społecznej szkodliwości wedle przyjętego dziś nazewnictwa) większym przy przestępstwach, mniejszym przy wykroczeniach.

Rozpoczęcie procesu transformacji ustrojowej na przełomie lat 80. i 90 XX w. wyraźnie odcisnęło piętno na koncepcji odpowiedzialności za wykroczenia. Już w połowie 1990 r. ukazała się istotna ustawa nowelizacyjna²¹. Była ona pierwszym krokiem w kierunku usądomowienia prawa wykroczeń. Wprawdzie instytucja kolegiów do spraw wykroczeń została utrzymana, ale tylko w pierwszej instancji i ze zmianą usytuowania – nie przy organach administracji, lecz przy sądach rejonowych. Od orzeczeń kolegiów przysługiwało już nie odwołanie (kolegia drugiej instancji zostały zniesione), lecz ża-

¹⁸ A. Marek, *Polskie prawo wykroczeń*, Warszawa 1981, s. 13.

¹⁹ Z. Gostyński, *Prawo o wykroczeniach i prawo karne skarbowe*, cz. 1, *Prawo o wykroczeniach*, Katowice 1982, s. 13.

²⁰ J. Skupiński, *Model polskiego prawa o wykroczeniach*, Ossolineum 1974, s. 20.

²¹ Ustawa z 8.06.1990 r. o zmianie ustaw: Kodeks postępowania karnego, Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia, o ustroju kolegiów do spraw wykroczeń i Kodeks pracy (Dz.U. Nr 43, poz. 251).

danie skierowania sprawy na drogę postępowania sądowego. W konsekwencji kolegia do spraw wykroczeń zostały włączone w system sądownictwa powszechnego (a nie administracyjnego) jako jego najniższy szczebel, aczkolwiek nie została zmieniona zasada, że w kolegiach orzekają nie sędziowie, lecz członkowie kolegiów pochodzący z tzw. naboru społecznego.

Los kolegiów został przypieczętowany postanowieniem art. 237 Konstytucji RP, która została uchwalona 2.04.1997 r., przyjęta w referendum 25.05.1997 r. i weszła w życie 17.10.1997 r. Przepis ten przytoczymy *in extenso*:

Art. 237 Konstytucji RP

1. W okresie 4 lat od dnia wejścia w życie Konstytucji w sprawach o wykroczenia orzekają kolegia do spraw wykroczeń przy sądach rejonowych, przy czym o karze aresztu orzeka sąd.
2. Odwołanie od orzeczenia kolegium rozpoznaje sąd.

Jak wskazywano w doktrynie prawa konstytucyjnego, rozdział VIII Konstytucji RP, poświęcony sądom i trybunałom, nie regulował problematyki kolegiów do spraw wykroczeń. Konstytucja pominęła te regulacje, gdyż przesądziła los tych organów, a nie tylko dokonała ich dekonstytucjonalizacji. Zgodnie z obowiązującą w Konstytucji RP zasadą prawa obywatela do sądu instytucja kolegiów miała ulec likwidacji, a ich kompetencje miały przejść sądy. Instytucja kolegiów została utrzymana tylko przejściowo i mogła jeszcze działać tylko przez 4 lata, tj. do 17.10.2001 r.²² Tak się też stało, po wejściu w życie Konstytucji RP przyspieszono prace nad Kodeksem postępowania w sprawach o wykroczenia, który został uchwalony 24.08.2001 r.²³ i wszedł w życie dokładnie w terminie wyznaczonym przez Konstytucję, tj. 17.10.2001 r. Od tego dnia jedynym organem władnym orzekać w sprawach o wykroczenia jest sąd powszechny

²² W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Kraków 1998, s. 255.

²³ Ustawa z 24.08.2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz.U. Nr 106, poz. 1148, nadal obowiązujący w brzmieniu tekstu jednolitego Dz.U. z 2022 r. poz. 1124 ze zm.).

(a nie sąd administracyjny), a jedynym wyjątkiem jest postępowanie mandatowe prowadzone w sprawach o wykroczenia przez Policję lub inne upoważnione do tego organy (w sprawach o wykroczenia z zakresu postępowania z odpadami są to przede wszystkim organy Inspekcji Ochrony Środowiska), które jako tryb maksymalnie uproszczony i zależny od woli domniemanego sprawcy wykroczenia jest i musi być znany w każdym sensownym systemie prawa wykroczeń.

W każdym razie od wejścia w życie Konstytucji RP pogląd, że prawo wykroczeń jest częścią składową systemu prawa karnego, traktowany jest jako oczywisty²⁴. Dodać w tym miejscu trzeba, że system prawa karnego w odniesieniu do przestępstw został zasadniczo zmieniony wkrótce po uchwaleniu Konstytucji w 1997 r. wraz z wejściem w życie podstawowych aktów kodyfikacyjnych: Kodeksu karnego²⁵ i Kodeksu postępowania karnego²⁶. Nie powiódł się natomiast zamiar przygotowania nowego Kodeksu wykroczeń²⁷ i pozostał w mocy wielokrotnie nowelizowany Kodeks wykroczeń z 1971 r. W koncepcji teoretycznej nic się jednak nie zmieniło, nadal podtrzymywany jest pogląd, że odpowiedzialność za wykroczenia jest odpowiedzialnością karną, aczkolwiek jest to odpowiedzialność o zredukowanych konsekwencjach prawnych²⁸.

Zatrzymamy się nad różnicami między odpowiedzialnością za przestępstwa i za wykroczenia, wychodząc od artykułów pierwszych obu Kodeksów, które przytoczymy *in extenso*:

²⁴ J. Skupiński, J. Szumski, *Problemy kodyfikacji prawa wykroczeń*, PiP 1998/9–10, s. 189.

²⁵ Ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. Nr 88, poz. 553, nadal obowiązujący w brzmieniu tekstu jednolitego Dz.U. z 2024 r. poz. 17 ze zm.).

²⁶ Ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz.U. Nr 89, poz. 555, nadal obowiązujący w brzmieniu tekstu jednolitego Dz.U. z 2024 r. poz. 37 ze zm.).

²⁷ W kwestii prac nad projektem zob. M. Bojarski, W. Radecki, *Kodeks wykroczeń. Komentarz*, Warszawa 2019, s. 112–115.

²⁸ A. Marek, *Pojęcie prawa karnego, jego funkcje i podział* [w:] *System Prawa Karnego*, t. 1, *Zagadnienia ogólne*, red. A. Marek Warszawa 2010, s. 46.

Art. 1 k.k.

§ 1. Odpowiedzialności karnej podlega ten tylko, kto popełnia czyn zabroniony pod groźbą kary przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia.

§ 2. Nie stanowi przestępstwa czyn zabroniony, którego społeczna szkodliwość jest znikoma.

§ 3. Nie popełnia przestępstwa sprawca czynu zabronionego, jeżeli nie można mu przypisać winy w czasie czynu,

Art. 1 k.w.

§ 1. Odpowiedzialności za wykroczenie podlega ten tylko, kto popełnia czyn społecznie szkodliwy, zabroniony przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia pod groźbą kary aresztu, ograniczenia wolności, grzywny do 5000 złotych lub nagany.

§ 2. Nie popełnia wykroczenia sprawca czynu zabronionego, jeżeli nie można mu przypisać winy w czasie czynu.

Pierwszą wspólną cechą obu definicji jest materialny element przestępstwa i wykroczenia, wyrażany w obowiązującym stanie prawnym przez **społeczną szkodliwość** oznaczającą naruszenie lub zagrożenie istotnych interesów indywidualnych lub zbiorowych. Według niemal jednobrzmiących art. 115 § 2 k.k. i art. 47 § 6 k.w. przy ocenie stopnia społecznej szkodliwości bierze się pod uwagę rodzaj i charakter naruszonego dobra, rozmiary wyrządzonej lub grożącej szkody, sposób i okoliczności popełnienia czynu, wagę naruszonych przez sprawcę obowiązków, jak również postać zamiaru, motywację sprawcy, rodzaj naruszonych reguł ostrożności i stopień ich naruszenia. Materialna różnica między przestępstwami i wykroczeniami polega na tym, że społeczna szkodliwość przestępstw jest wyższa niż wykroczeń. Wprawdzie społeczna szkodliwość nie jest elementem definicyjnym przestępstwa (nie ma wskazania na nią w art. 1 § 1 k.k.), ale z art. 1 § 2 k.k. wiemy, że czyn przestępny musi być społecznie szkodliwy i to w stopniu przekraczającym znikomość. W odniesieniu do wykroczenia społeczna szkodliwość jest elementem definicyjnym tego czynu (art. 1 § 1 k.w.), ale nie ma wskazania na znikomość tej szkodliwości, z czego wynika, że tylko czyn w ogóle pozbawiony społecznej szkodliwości nie jest wykroczeniem. Nie wynika z tego jednak, że wszyst-

kie wykroczenia charakteryzują się jedynie „znikomym” ładunkiem społecznej szkodliwości. Są bowiem i takie czyny zaliczane do wykroczeń, które odznaczają się znacznym jak na wykroczenia poziomem społecznej szkodliwości, ale ustawodawca z takich czy innych względów decyduje się uznać je za wykroczenia, a nie przestępstwa. Przykłady takich wykroczeń o dużym ciężarze gatunkowym łatwo znaleźć wśród wykroczeń typizowanych w ustawie o odpadach.

Drugą wspólną cechą przestępstw i wykroczeń jest ich element formalny, tj. **zagrożenie karą przez ustawę** obowiązującą w czasie popełnienia. Przez „ustawę” rozumie się nie tylko podstawowe dla obu systemów akty prawne, jakimi są Kodeks karny dla prawa karnego *sensu stricto* i Kodeks wykroczeń dla prawa wykroczeń, lecz także każdą inną ustawę zawierającą przepisy karne o przestępstwach lub wykroczeniach. W związku z tym doktryna posługuje się pojęciami:

- pozakodeksowego prawa karnego na oznaczenie przepisów o przestępstwach stypizowanych w ustawach innych niż Kodeks karny; według art. 116 k.k. przepisy części ogólnej tego Kodeksu stosuje się do innych ustaw przewidujących odpowiedzialność karną, chyba że ustawy te wyraźnie wyłączają ich zastosowanie,
- pozakodeksowego prawa wykroczeń na oznaczenie przepisów o wykroczeniach stypizowanych w ustawach innych niż Kodeks wykroczeń; według art. 48 k.w. przepisy części ogólnej tego Kodeksu stosuje się do wykroczeń przewidzianych w innych ustawach, jeżeli ustawy te nie zawierają przepisów odmiennych.

Zauważmy od razu, że podczas gdy przestępstwa związane z postępowaniem z odpadami stypizowane są tylko w Kodeksie karnym, to w odniesieniu do wykroczeń sytuacja jest zasadniczo odmienna: w samym Kodeksie wykroczeń tylko nieliczne przepisy odnoszą się do postępowania z odpadami, natomiast podstawowa masa wykroczeń znajduje się w ustawie o odpadach i w innych ustawach dotyczących postępowania z poszczególnymi rodzajami odpadów.

Zagrożenie karą jest najistotniejszym czynnikiem różnicującym odpowiedzialność za przestępstwa i wykroczenia. Katalog **kar za przestępstwa** stosownie do art. 32 k.k. obejmuje:

- 1) grzywnę wymierzaną w systemie dniówkowym, przy czym najniższa liczba stawek (jeżeli ustawa nie stanowi inaczej) wynosi 10, najwyższa 540, a stawka dzienna nie może być niższa od 10 zł ani przekraczać 2000 zł; jak łatwo obliczyć, zwykle maksimum grzywny może sięgnąć 1 080 000 zł ($540 \times 2000 = 1\,080\,000$);
- 2) ograniczenie wolności od miesiąca do 2 lat;
- 3) terminowe pozbawienie wolności od miesiąca do 30 lat;
- 4) dożywotnie pozbawienie wolności.

Katalog **kar za wykroczenia** stosownie do art. 18 k.w. obejmuje:

- 1) areszt wymierzany w granicach od 5 do 30 dni, będący karą wyjątkową, ponieważ zgodnie z art. 35 k.w. areszt można orzec tylko wtedy, gdy czyn popełniono umyślnie, a zarazem za orzeczeniem kary aresztu przemawia waga czynu lub okoliczności sprawy świadczą o demoralizacji sprawcy albo sposób jego działania zasługuje na szczególne potępienie; za większość wykroczeń z ustawy o odpadach możliwe jest orzeczenie kary aresztu, kara ta jest także przewidziana za wszystkie wykroczenia z ustawy o odpadach wydobywczych, areszt znajduje się w sankcjach za pojedyncze wykroczenia z Kodeksu wykroczeń (art. 162 § 2 k.w.), ustawy o czystości i porządku (art. 10 ust. 1 u.u.cz.p.), ustawy o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów (art. 31 ust. 1 u.m.p.o.), zawsze w alternatywie z grzywną, za wszystkie pozostałe wykroczenia z ustaw dotyczących postępowania z odpadami, które obejmujemy naszą monografią, przewidziana jest tylko grzywna;
- 2) ograniczenie wolności orzekane zawsze w rozmiarze miesiąca; w zakresie postępowania z odpadami nie ma (poza art. 162 § 1 i 2 k.w.) wykroczeń zagrożonych karą ograniczenia wolności;
- 3) grzywnę jako podstawową karę orzekaną za wykroczenia, którą zgodnie z art. 24 § 1 k.w. wymierza się w granicach od 20 do 5000 zł; w zakresie postępowania z odpadami mamy przykłady licznych wykroczeń zagrożonych grzywną wyższą niż 5000 zł, sięgającą w ustawie o odpadach wydobywczych 100 000 zł;
- 4) naganę jako karę wyłącznie moralną, którą można orzec wtedy, gdy ze względu na charakter i okoliczności czynu lub właściwości

i warunki osobiste sprawcy należy przypuszczać, że zastosowanie tej kary jest wystarczające do wdrożenia go do poszanowania prawa i zasad współżycia społecznego; w ustawach o odpadach nie ma wykroczeń zagrożonych karą nagany, ale zawsze można ją orzec w ramach nadzwyczajnego złagodzenia kary przy spełnieniu przesłanek określonych w art. 39 k.w., tj. w przypadkach zasługujących na szczególne uwzględnienie, przy wzięciu pod uwagę charakteru i okoliczności czynu lub właściwości i warunków osobistych sprawcy; wtedy można także w ogóle odstąpić od wymierzenia kary.

Na represyjność zarówno prawa karnego *sensu stricto*, jak i prawa wykroczeń istotny wpływ ma możliwość orzekania **środków karnych**, których dolegliwość może być niekiedy nawet większa niż kar. W skomplikowaną dogmatykę środków karnych nie będziemy wchodzić, ograniczymy się do kilku uwag mających znaczenie przy orzekaniu w sprawach o przestępstwa i wykroczenia związane z postępowaniem z odpadami.

Katalog możliwych do orzeczenia środków karnych za przestępstwa jest nieporównanie bogatszy od katalogu tych, które mogą być orzeczone za wykroczenia. Są wszakże środki wspólne obu Kodeksom, do których zalicza się:

- przypadek przedmiotów pochodzących z przestępstwa lub wykroczenia albo służących do popełnienia przestępstwa lub wykroczenia (art. 44 k.k., art. 30 k.w.);
- nawiązka (art. 47 k.k., art. 32 k.w.);
- obowiązek naprawienia szkody (art. 46 k.k., art. 28 § 1 pkt 4 k.w.);
- podanie orzeczenia do publicznej wiadomości (art. 43b k.k., art. 31 k.w.).

Różnica polega na tym, że podczas gdy orzekanie środków karnych za przestępstwa następuje co do zasady na podstawie przepisów części ogólnej Kodeksu karnego, to orzekanie środków karnych za wykroczenia musi być, zgodnie z art. 28 § 2 k.w., wyraźnie przewidziane w przepisie szczególnym. Żaden przepis regulujący odpowiedzialność

za wykroczenia związane z postępowaniem z odpadami do niedawna nie przewidywał możliwości orzekania ani przepadku przedmiotów, ani obowiązku naprawienia szkody, ani podania orzeczenia do publicznej wiadomości. Jedynym przepisem przewidującym środek karny w postaci nawiązki był art. 162 § 3 k.w., nakazujący w razie popełnienia wykroczenia z art. 162 § 2 k.w. (składowanie odpadów w lesie) orzec nawiązkę do wysokości równej kosztom rekultywacji gleby, oczyszczenia wody, wydobycia, wykopania, usunięcia z lasu, a także zniszczenia lub neutralizacji odpadów. Po wejściu w życie noweli z 2022 r. nawiązka została zastąpiona obowiązkiem przywrócenia do stanu poprzedniego. Dodamy od razu, że ta nowela umożliwiła orzekanie obowiązku przywrócenia do stanu poprzedniego także w razie popełnienia wykroczeń z art. 145 i 154 § 2 k.w.

W razie skazania za przestępstwo związane z postępowaniem z odpadami jest inaczej. Zawsze na podstawie art. 47 § 2 i art. 48 k.k. można było orzec nawiązkę w wysokości do 100 000 zł na rzecz Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. Po noweli z 2022 r. sytuacja się zmieniła: w razie skazania za umyślne przestępstwo przeciwko środowisku orzeka się obligatoryjnie nawiązkę od 10 000 do 10 000 000 zł, a w razie skazania za nieumyślne przestępstwo przeciwko środowisku taką nawiązkę można orzec. Beneficjentem nawiązki pozostał Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.

Sąd zawsze może nakazać podanie wyroku do publicznej wiadomości, jeżeli uzna to za celowe, w szczególności ze względu na społeczne oddziaływanie skazania (art. 43b k.k.), a na podstawie art. 44 bądź 46 k.k. może lub w pewnych sytuacjach musi orzec przepadek przedmiotów i obowiązek naprawienia szkody. Szczególnie przydatne może okazać się orzekanie środków karnych przewidzianych w art. 41 k.k. w postaci:

- zakazu zajmowania określonych stanowisk albo wykonywania określonego zawodu, jeżeli sprawca nadużył przy popełnieniu przestępstwa stanowiska albo wykonywanego zawodu albo okazał, że dalsze zajmowanie stanowiska lub wykonywanie zawodu zagraża istotnym dobrom chronionym prawem (§ 1);

- zakazu prowadzenia określonej działalności gospodarczej w razie skazania za przestępstwo popełnione w związku z prowadzeniem działalności gospodarczej, jeżeli dalsze jej prowadzenie zagraża istotnym dobrom chronionym prawem (§ 2).

W razie skazania za przestępstwa z art. 183 lub 185 k.k. popełnione przez osobę na określonym stanowisku lub prowadzącą działalność gospodarczą sąd zawsze powinien rozważyć, czy byłoby celowe orzeczenie środka karnego na podstawie art. 41 § 1 lub 2 k.k. Dodamy od razu, że za wykroczenia związane z postępowaniem z odpadami nie można orzec ani zakazu prowadzenia działalności, ani podania orzeczenia do publicznej wiadomości.

Trzecią wspólną cechą przestępstw i wykroczeń jest to, że co do zasady są one **czynami człowieka** jako **osoby fizycznej**. Owszem, prawo karne *sensu stricto* zna odpowiedzialność podmiotów zbiorowych (w tym osób prawnych) za czyny zabronione pod groźbą kary²⁹, ale jest to odpowiedzialność niejako wtórna, będąca do noweli z 2022 r. konsekwencją skazania (a co najmniej warunkowego umorzenia) osoby fizycznej za przestępstwo. Odpowiedzialność podmiotu zbiorowego uruchamiało skazanie tylko za przestępstwa wyrażnie w tej ustawie wymienione, wśród których znajdują się najważniejsze przestępstwa przeciwko środowisku, w tym związane z postępowaniem z odpadami, stypizowane w art. 183 k.k. Instytucja odpowiedzialności podmiotów zbiorowych jest w odniesieniu do przestępstw przeciwko środowisku zupełnie martwa. Po noweli z 2022 r., o której jeszcze będzie mowa, może ożyć.

W polskim prawie wykroczeń nie ma nawet tego. Należy podkreślić z całą stanowczością, że to prawo nie zna odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za wykroczenia, a płynąca z art. 31 ust. 3 u.m.p.o. sugestia, że „jednostka organizacyjna” może odpowiadać za wykroczenie z art. 31 ust. 2 u.m.p.o., dowodzi jedynie kompletnej ignorancji twórców tej ustawy w zakresie fundamentalnych założeń polskiego

²⁹ Ustawa z 28.10.2002 r. o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary (Dz.U. z 2023 r. poz. 659 ze zm.).

prawa wykroczeń. W Polsce za wykroczenie może odpowiadać tylko osoba fizyczna.

W tym miejscu należy zwrócić uwagę na różnice pomiędzy odpowiedzialnością za przestępstwa i odpowiedzialnością za wykroczenia ujawniające się na tle stadialnych i zjawiskowych form popełnienia czynu zabronionego pod groźbą kary.

Mówiąc o formach **stadialnych**, mamy na uwadze następujący ciąg prowadzący do popełnienia czynu zabronionego: zamiar – przygotowanie – usiłowanie – dokonanie. Za sam zamiar, nawet ujawniony, popełnienia przestępstwa lub wykroczenia nie odpowiada się nigdy. Za podjęcie czynności przygotowawczych do popełnienia czynu zabronionego Kodeks karny wyjątkowo przewiduje odpowiedzialność w przypadkach szczególnie niebezpiecznych przestępstw, wśród których nie ma tych związanych z postępowaniem z odpadami, natomiast odpowiedzialności za przygotowanie w Kodeksie wykroczeń nie ma nigdy. Jeśli chodzi o usiłowanie, zdefiniowane w obu Kodeksach jako podyktowane zamiarem zachowanie bezpośrednio zmierzające do dokonania czynu zabronionego, które jednak nie następuje, to w myśl art. 14 § 1 k.k. za usiłowanie odpowiada się dokładnie tak samo jak za dokonanie, natomiast według art. 11 § 2 k.w. odpowiedzialność za usiłowanie zachodzi, gdy ustawa tak stanowi, czyli musi ona wskazywać wprost, że odpowiedzialność ponosi się za usiłowanie konkretnego wykroczenia. Odpowiedzialność za usiłowanie wykroczenia jest instytucją wyjątkową, do noweli z 2022 r. nie było w ogóle takich wykroczeń związanych z postępowaniem z odpadami, za które byłaby przewidziana odpowiedzialność w stadium usiłowania. Nowela wprowadziła odpowiedzialność za usiłowanie niektórych wykroczeń kodeksowych związanych z postępowaniem z odpadami (wykroczenia z art. 145, 154 § 2 i art. 162 k.w.).

Przechodząc do form **zjawiskowych**, wyróżnimy: sprawstwo, współsprawstwo, podżeganie (nakłanianie do popełnienia czynu zabronionego), pomocnictwo (udzielanie pomocy w popełnianiu czynu zabronionego). Różnica co do odpowiedzialności za oba typy czynów popełnianych pod groźbą kary polega na tym, że art. 18 § 1 k.k. wy-

różnia cztery figury sprawstwa (sprawstwo pojedyncze, współsprawstwo, sprawstwo kierownicze i sprawstwo przez polecenie), po czym definiuje podżeganie (art. 18 § 2 k.k.) i pomocnictwo (art. 18 § 3 k.k.). Zgodnie z art. 19 § 1 k.k. za podżeganie do przestępstwa i pomaganie w popełnieniu przestępstwa odpowiada się zawsze tak samo jak za sprawstwo. W prawie wykroczeń natomiast przewidziane jest tylko sprawstwo pojedyncze (nie ma sprawstwa kierowniczego ani sprawstwa przez polecenie), aczkolwiek przyjmuje się także odpowiedzialność za współsprawstwo. Jeśli zaś chodzi o podżeganie i pomocnictwo, to (podobnie jak przy odpowiedzialności za usiłowanie) zgodnie z art. 14 § 1 k.w. odpowiedzialność za podżeganie i pomocnictwo zachodzi wtedy, gdy ustawa tak stanowi, i tylko w razie dokonania przez sprawcę czynu zabronionego. Do noweli z 2022 r. nie było takich wykroczeń związanych z postępowaniem z odpadami, za które ustawa przewidywałaby odpowiedzialność w formie podżegania lub pomocnictwa. Nowela z 2022 r. wprowadziła taką odpowiedzialność w odniesieniu do tych samych wykroczeń, za które jest przewidziana odpowiedzialność za usiłowanie: z art. 145, 154 § 2 i art. 162 k.w.

Niekiedy wszakże ustawy wchodzące w skład prawa o odpadach przewidują specjalną figurę **sprawstwa**. Przykładami służą art. 96 ust. 2 u.b.a. oraz art. 98 ust. 2 u.z.s.e., które stanowią, że za wykroczenia w ustawach tych przewidziane odpowiada także ten, kto na podstawie przepisu prawa, decyzji właściwego organu, umowy lub faktycznego wykonywania zajmuje się sprawami przedsiębiorcy związanymi z wprowadzaniem baterii lub akumulatorów lub gospodarowaniem zużytymi bateriami lub zużytymi akumulatorami (art. 96 ust. 2 u.b.a.) albo zajmuje się sprawami osoby fizycznej, osoby prawnej albo jednostki organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej, której odrębne przepisy przyznają zdolność prawną, w zakresie wprowadzania do obrotu sprzętu lub gospodarowania użytym sprzętem (art. 98 ust. 2 u.z.s.e.).

Czwartą wspólną cechą odpowiedzialności za przestępstwa i wykroczenia jest **wina**, która w Kodeksie karnym i Kodeksie wykroczeń występuje w dwóch postaciach: umyślnej i nieumyślnej. Pozostawiając

na uboczu jawnie przeteoretyzowane rozróżnienie strony podmiotowej i winy (w pewnym uproszczeniu: wina to zarzuczalna umyślność lub nieumyślność), poprzestaniemy na wskazaniu, że według niemal jednobrzmiących przepisów art. 9 k.k. i art. 6 k.w. istotą **winy umyślnej** jest **zamiar**, który może występować w dwóch postaciach:

- 1) zamiaru bezpośredniego, kiedy sprawca chce popełnić przestępstwo lub wykroczenie;
- 2) zamiaru ewentualnego (wynikowego), kiedy sprawca wprawdzie nie chce popełnić przestępstwa lub wykroczenia, ale możliwość jego popełniania przewiduje i na to się godzi; zamiar ewentualny bywa także oddawany przez konstrukcję działania z obojętnością wobec elementu zabronionego – sprawca dąży do jakiegoś celu, zdaje sobie sprawę, że popełnia czyn zabroniony jako przestępstwo lub wykroczenie, ale tak bardzo chce osiągnąć cel główny, że jest mu to obojętne.

Istotą **winy nieumyślnej** jest to, że sprawca, **nie mając zamiaru** (ani bezpośredniego, ani ewentualnego), popełnienia przestępstwa lub wykroczenia, popełnia je jednak na skutek **niezachowania ostrożności** wymaganej w danych okolicznościach, mimo że możliwość popełnienia przestępstwa lub wykroczenia:

- 1) albo przewidywał (tzw. świadoma wina nieumyślna, zwana tradycyjnie lekkomyślnością);
- 2) albo mógł przewidzieć (tzw. nieświadoma wina nieumyślna, zwana tradycyjnie niedbalstwem).

Oba Kodeksy stoją na gruncie fundamentalnej zasady, że nie ma przestępstwa ani wykroczenia bez winy – art. 1 § 3 k.k. i art. 1 § 2 k.w., ale zakres odpowiedzialności za czyn zawiniony jest odmienny:

- według art. 8 k.k., który stanowi: „Zbrodnię można popełnić tylko umyślnie, występku można popełnić także nieumyślnie, jeżeli ustawa tak stanowi”, zasadą jest, że przestępstwo można popełnić tylko umyślnie, wyjątkiem – że również nieumyślnie, ale ustawa musi wyraźnie stanowić, że można je popełnić także nieumyślnie, przy czym ustawa może wprowadzić odpowiedzialność za nieumyślne popełnienie jedynie występkę; od zasady, że zbrodnię można popełnić tylko umyślnie, wyjątku nie ma;

- według art. 5 k.w., który stanowi: „Wykroczenie można popełnić zarówno umyślnie, jak i nieumyślnie, chyba że ustawa przewiduje odpowiedzialność tylko za wykroczenie umyślne”, jest w pewnym sensie odwrotnie – zasadą jest, że wykroczenie można popełnić zarówno umyślnie, jak i nieumyślnie, wyjątkiem zaś – że można je popełnić tylko umyślnie, ale w tym drugim przypadku ustawa musi wskazywać (w sposób wyraźny lub dorozumiany), że wykroczenie może być popełnione tylko umyślnie; jeżeli ustawa na to nie wskazuje, to obowiązuje zasada, że odpowiedzialność uzasadnia zarówno umyślność, jak i nieumyślność.

Wskazemy od razu, że przestępstwa związane z postępowaniem z odpadami, stypizowane w art. 183 k.k., mogą być popełnione zarówno umyślnie (§ 1–5a), jak i nieumyślnie (§ 6), natomiast w art. 185 k.k. mamy do czynienia z tzw. winą kombinowaną: umyślnym działaniem lub zaniechaniem z art. 183 k.k. i nieumyślnym skutkiem wskazanym w art. 185 § 1, 2 lub 3 k.k. Jeśli zaś chodzi o wykroczenia, to niemal wszystkie z zakresu postępowania z odpadami mogą być popełnione zarówno umyślnie, jak i nieumyślnie. Zdarzają się wszakże nieliczne wyjątki, tytułem przykładu za wykroczenie z art. 86 pkt 1 alternatywa druga u.b.a. odpowiada, kto żąda od użytkownika końcowego zapłaty za przyjęcie selektywnie zebranych zużytych baterii przenośnych lub zużytych akumulatorów przenośnych. Ponieważ pojęciowo wykluczone jest „nieumyślne żądanie”, przeto wykroczenie z art. 86 pkt 1 alternatywa druga u.b.a. można popełnić tylko umyślnie.

Podstawową różnicą w zakresie odpowiedzialności za przestępstwa i wykroczenia jest to, że ściganie **przestępstw** następuje na zasadzie **legalizmu** wyrażającej **obowiązek ścigania** ujęty w art. 10 k.p.k. w formule następującej:

Art. 10 k.p.k.

§ 1. Organ powołany do ścigania przestępstw jest obowiązany do wszczęcia i przeprowadzenia postępowania przygotowawczego, a oskarżyciel publiczny także do wniesienia i popierania aktu oskarżenia – o czyn ścigany z urzędu.

§ 2. Z wyjątkiem wypadków określonych w ustawie lub w prawie międzynarodowym nikt nie może być zwolniony od odpowiedzialności za popełnione przestępstwo.

Jeśli zważyć, że wszystkie przestępstwa związane z postępowaniem z odpadami, stypizowane w art. 183 i 185 k.k., są ścigane z urzędu, to ma do nich zastosowanie art. 10 k.p.k. Oznacza to, że w razie powzięcia uzasadnionego podejrzenia, że zostało popełnione któreś z tych przestępstw organ powołany do ścigania przestępstw (prokuratura lub Policja) musi (a nie tylko może) wszcząć i przeprowadzić postępowanie przygotowawcze, a jeżeli podejrzenie znajdzie potwierdzenie w zebranych dowodach, prokurator musi (a nie tylko może) wnieść akt oskarżenia do sądu i popierać go przed sądem.

Zasadniczo odmiennie przedstawia się ściganie **wykroczeń**. W postępowaniu w sprawach o wykroczenia zasada legalizmu nie obowiązuje, zamiast niej mówi się o zasadzie **ograniczonego oportunizmu**, według której skorzystanie z **uprawnienia do ścigania** wykroczeń jest uzależnione od społecznej celowości ścigania. Zasada ta znajduje normatywny wyraz w art. 41 k.w., który przytoczymy *in extenso*:

Art. 41 k.w.

W stosunku do sprawcy czynu można poprzestać na zastosowaniu pouczenia, zwróceniu uwagi, ostrzeżeniu lub zastosowaniu innych środków oddziaływania wychowawczego.

Podkreślić należy, że art. 41 k.w. może mieć zastosowanie do wszystkich wykroczeń, a więc także popełnianych w zakresie postępowania z odpadami. O tym, czy będą one ścigane, decyduje celowość ścigania, może się bowiem okazać, że skuteczniejsze okaże się sięgnięcie do środków oddziaływania wychowawczego bądź w formie samego pouczenia, zwrócenia uwagi czy ostrzeżenia, bądź w formie np. wystąpienia o uruchomienie postępowania służbowego lub dyscyplinarnego.

Występujący w prawie wykroczeń oportunizm nieprzypadkowo określa się mianem ograniczonego. Chodzi o to, że organ powołany do ścigania wykroczeń, a najważniejszym takim organem w zakresie

wykroczeń związanych z postępowaniem z odpadami jest organ Inspekcji Ochrony Środowiska, po uzyskaniu informacji o możliwości popełnienia wykroczenia powinien ją sprawdzić, a jeżeli podejrzenie się potwierdzi, powinien jakoś na popełnienie wykroczenia zareagować. Ale reakcja ta może przybrać jedną z trzech form:

- 1) najostrzejszą, w postaci skierowania wniosku o ukaranie do sądu;
- 2) średnią, w postaci nałożenia grzywny mandatem karnym, jeżeli spełnione są przesłanki postępowania mandatowego;
- 3) najłagodniejszą, w postaci poprzestania na zastosowaniu środka oddziaływania wychowawczego wedle art. 41 k.w.

Innymi słowy, organ Inspekcji Ochrony Środowiska, powziąwszy uzasadnione podejrzenie, że zostało popełnione wykroczenie z zakresu postępowania z odpadami, może (ale nie musi) skierować wniosek o ukaranie do sądu (albo załatwić sprawę nałożeniem grzywny w postępowaniu mandatowym), aczkolwiek może poprzestać na zastosowaniu środka oddziaływania wychowawczego. Należy jednak zawsze mieć na uwadze, że wykroczenia związane z postępowaniem z odpadami z reguły charakteryzują się znacznym (jak na wykroczenia) ładunkiem społecznej szkodliwości, dlatego z instytucji przewidzianej w art. 41 k.w. należy korzystać z umiarem w sytuacjach raczej wyjątkowych, zasługujących na uwzględnienie. Regułą powinien być albo mandat, albo wniosek o ukaranie.

W świetle tej fundamentalnej różnicy między ściganiem przestępstw a ściganiem wykroczeń pojawia się zagadnienie o kapitalnym znaczeniu teoretycznym i praktycznym: jak bezbłędnie **odróżnić przestępstwo od wykroczenia**. Nie ma problemu, jeśli chodzi o przestępstwa i wykroczenia kodeksowe, bo najzupełniej jasne jest, że czyn stypizowany w Kodeksie karnym jest przestępstwem (zbrodnią lub występkiem; zbrodnią zgodnie z art. 7 § 2 k.k. jest czyn zabroniony zagrożony karą pozbawienia wolności na czas nie krótszy od lat 3 albo karą surowszą, występkiem zgodnie z art. 7 § 3 k.k. jest czyn zabroniony zagrożony grzywną powyżej 30 stawek dziennych albo powyżej 5000 zł, karą ograniczenia wolności przekraczającą miesiąc albo karą pozbawienia wolności przekraczającą miesiąc), natomiast czyn sty-

pizowany w Kodeksie wykroczeń jest wykroczeniem. Problem pojawia się w odniesieniu do przestępstw i wykroczeń pozakodeksowych, gdyż niekiedy na podstawie samej sankcji ujętej w ustawie nie jest jasne, czy chodzi o przestępstwo, czy o wykroczenie. Doktryna prawa wykroczeń³⁰ wypracowała kilka reguł, które pozwalają bezbłędnie odróżnić przestępstwo od wykroczenia na podstawie samej sankcji sformułowanej w ustawie.

Zacznijmy od spostrzeżenia, że wśród kar grożących za przestępstwa i wykroczenia można wyróżnić trzy grupy:

- 1) kary właściwe tylko przestępstwom: pozbawienie wolności (terminowe lub dożywotnie);
- 2) kary właściwe tylko wykroczeniom: areszt i nagana;
- 3) kary wspólne przestępstwom i wykroczeniom: ograniczenie wolności i grzywna.

W oparciu o to spostrzeżenie możemy z całą pewnością stwierdzić, że czyn zagrożony pozbawieniem wolności jako karą wyłączną lub alternatywną jest przestępstwem, a czyn zagrożony aresztem lub naganą jako karą wyłączną lub alternatywną jest wykroczeniem.

Prawdziwy problem pojawia się, jeżeli czyn jest zagrożony karą wspólną przestępstwom i wykroczeniom, tj. grzywną lub ograniczeniem wolności. Pomińmy ograniczenie wolności, gdyż w odniesieniu do czynów zabronionych z zakresu postępowania z odpadami taki problem się nie pojawia, zatrzymamy się nad zagrożeniem wyłączną grzywną. Domniemanie przemawia za tym, że czyn zagrożony grzywną jako karą kryminalną (a nie grzywną w celu przymuszenia, jak to jest w ustawie egzekucyjnej) jest przestępstwem. Ale jest to domniemanie wzruszalne, które zostaje obalone w następujących wariantach:

- 1) jeżeli ustawa wyznacza maksimum grzywny na 5000 zł lub mniej, bo wtedy sam art. 1 § 1 k.w. przesądza, że taki czyn jest wykroczeniem;

³⁰ Zob. w szczególności M. Bojarski, W. Radecki, *Kodeks wykroczeń...*, 2019, s. 54–60.

- 2) w przypadku gdy ustawa wyznacza maksimum grzywny w wysokości przekraczającej 5000 zł lub nie wyznacza go wcale:
- a) jeżeli ustawa zawiera nazwę własną „wykroczenie”,
 - b) jeżeli przepisom materialnym typizującym czyny zabronione pod groźbą kary towarzyszy regulacja procesowa wskazująca, że orzekanie następuje w trybie przepisów o postępowaniu w sprawach o wykroczenia.

Wariant 1 jest niekiedy w ustawach pozakodeksowych spotykany jako pozostałość przepisów wydanych przed 1.01.1972 r. W ustawach wchodzących w skład prawa o odpadach nie ma przykładów wariantu 1.

Wariant 2a zilustrujemy przykładem Kodeksu pracy, który w dziale trzynastym zatytułowanym „Odpowiedzialność za wykroczenia przeciwko prawom pracownika” w art. 281–283 zawiera katalog kilkunastu czynów zabronionych pod groźbą kary grzywny od 1000 do 30 000 zł. Wprawdzie maksimum kary sześciokrotnie przekracza maksimum wskazane w art. 1 § 1 k.w., ale z tytułu działu wiemy, że są to wykroczenia, a nie przestępstwa.

Wariant 2b zilustrujemy dwoma przykładami odnoszącymi się do odpadów. Pierwszy – ustawa o bateriach i akumulatorach w art. 75 i 76 typizuje czyny zagrożone karą grzywny do 10 000 zł, a po dalszych artykułach typizujących czyny zagrożone karą grzywny (bez oznaczenia górnej wysokości) w art. 96 ust. 1 stanowi, że orzekanie w sprawach o czyny, o których mowa w art. 74–95a, następuje w trybie przepisów Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia. Już z tego przepisu daje się bezbłędnie wywnioskować, że także czyny określone w art. 75 i 76 u.b.a., mimo że maksimum grzywny dwukrotnie przekracza kodeksowe wskazane w art. 1 § 1 k.w., są wykroczeniami, ponieważ nie do pomyślenia jest, aby orzekanie w sprawach o przestępstwa następowało w trybie Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia. Ale sam ustawodawca zadanie ułatwił, ponieważ ust. 2 w art. 96 u.b.a. zaczyna się wyrazami: „Za wykroczenia, o których mowa w art. 74–95a”, co zbliża do wariantu 2a (pojawia się nazwa „wykroczenie”). Sięgając teraz do art. 24 § 1 k.w., dowiadujemy

się, że minimum grzywny za wszystkie wykroczenia w tej ustawy wynosi 20 zł, a maksimum za wykroczenia z art. 75 i 76 u.b.a. – 10 000 zł, a to dlatego, że art. 24 § 1 k.w., ustanawiając maksimum grzywny na 5000 zł, dodaje zastrzeżenie „chyba że ustawa stanowi inaczej”, a art. 75 i 76 u.b.a. właśnie stanowią inaczej, natomiast maksimum grzywny za wykroczenia z art. 74 oraz 77–95a u.b.a., które nie wskazują na maksimum, wynosi 5000 zł, tak jak to przewiduje art. 24 § 1 k.w.

Drugi przykład – ustawa o zużytym sprzęcie elektrycznym i elektronicznym w art. 95–97 typizuje czyny zabronione pod groźbą kary grzywny (bez oznaczenia górnej granicy), po czym w art. 98 ust. 1 zamieszcza normę, że orzekanie w sprawach o czyny, o których mowa w art. 95–97 u.z.s.e., następuje w trybie Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia, a to przesądza, że czyny w tych trzech przepisach wskazane są wykroczeniami. Tu zresztą też ustawodawca ocenę jeszcze ułatwił, skoro ust. 2 w art. 98 u.z.s.e. zaczyna się wyrazami: „Za wykroczenia, o których mowa w art. 95–97” (tak jak w wariantcie 2a pojawia się nazwa „wykroczenie”). Jednocześnie – mając na uwadze art. 48 k.w. – wiemy, że minimum grzywny orzekanej za wykroczenia z tej ustawy wynosi 20 zł, a maksimum – 5000 zł.

„Czysty” wariant 2b – samo odesłanie procesowe do przepisów Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia – pojawia się w niemal wszystkich pozostałych ustawach wchodzących w skład prawa o odpadach: art. 193 u.o., art. 10 ust. 3 u.u.cz.p., art. 62 u.g.o., art. 30 ust. 2 u.p.u.o.o., art. 31 ust. 3 u.m.p.o., art. 40 u.o.p.g.o., art. 53 ust. 1 u.r.p.w.e. Wszystkie wykroczenia stypizowane w tych ustawach są zagrożone karą grzywny bez oznaczenia granic, wobec czego z art. 24 § 1 k.w. wiemy, że minimum wynosi 20 zł, maksimum 5000 zł. Jedynym wyjątkiem od tego schematu jest ustawa o odpadach wydobywczych, która w rozdziale 9 „Przepisy karne” w art. 45–47 zawiera katalog kilkunastu czynów zabronionych pod groźbą kary grzywny do 100 000 zł albo kary aresztu. Jako jedyna ustawa ta nie zawiera odesłania procesowego do Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia, nie mamy jednak żadnych wątpliwości, że czyny stypizowane w art. 45–47 u.o.w. są wykroczeniami

(a nie przestępstwami), bo wprawdzie kara grzywny dwudziestokrotnie przekracza wynikające z art. 1 § 1 k.w. maksimum kodeksowe, ale zagrożenie tych czynów także karą aresztu przesądza, że są to wykroczenia, ponieważ za przestępstwa nie może grozić kara aresztu (gdyby to miały być przestępstwa, musiałyby być kara pozbawienia wolności). Sięgając do art. 24 § 1 k.w., dowiadujemy się, że minimum kary grzywny za wykroczenia z art. 45–47 u.o.w. wynosi 20 zł, ale maksimum nie 5000 zł, lecz 100 000 zł, bo ustawa ta właśnie „stanowi inaczej”.

Kończąc ten wątek, zwrócimy jeszcze uwagę na konwencję terminologiczną, którą ustawodawca polski przyjął w 1997 r., uchwalając Kodeks karny i przepisy go wprowadzające. Konwencja ta polega na tym, że ustanawiając sankcję finansową za czyny zabronione pod groźbą kary jako przestępstwa lub wykroczenia, ustawodawca dość konsekwentnie (ale nie całkiem konsekwentnie) posługuje się zróżnicowaniem, formułując tę sankcję w sposób następujący:

- jeśli chodzi o przestępstwa – „podlega grzywnie”;
- jeśli chodzi o wykroczenia – „podlega karze grzywny”.

Przyjęcie tej konwencji terminologicznej spotkało się z negatywną oceną w piśmiennictwie jako nielogiczne, sprzeczne z wieloletnią tradycją polskiego prawa karnego, naruszające zasady techniki prawodawczej i językowo drażniące³¹. Można byłoby to zróżnicowanie jakoś zrozumieć, gdyby było odwrotnie: za przestępstwa „kara grzywny”, za wykroczenia „grzywna”, co można byłoby uzasadnić choćby treścią art. 96–98 k.p.w. – w postępowaniu mandatowym nakłada się „grzywnę” (a nie „karę grzywny”), ale dlaczego za przestępstwo „grzywna”, a za wykroczenie „kara grzywny”, w żaden sposób zrozumieć się nie da. Okazało się przy tym, że ustawodawca „sam sobie nie wierzy”, ponieważ uchwalając po 1997 r. kilkadziesiąt ustaw zawierających typizację czynów zabronionych pod groźbą „kary grzywny”, z reguły dodawał regulację procesową nakazującą orzekanie na podstawie przepisów Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia. A po co? – chciałoby się zapytać, skoro

³¹ W. Radecki, *Normatywne ujęcie wykroczenia*, Prok. i Pr. 2003/2, s. 64–67.

zagrożenie „karą grzywny” wedle tej konwencji przesądza, że czyn zabroniony jest wykroczeniem (gdyby miał być przestępstwem, musiałby być zagrożony „grzywną”). Gdyby ustawodawca stosował tę konwencję z żelazną konsekwencją, można by się było nią kierować, ale tak nie jest, można bowiem wskazać przykłady przestępstw zagrożonych „karą grzywny”³².

Do jakich konsekwencji prowadzi stosowanie tej zaiste manierecznej konwencji językowej, mieliśmy okazję się przekonać, komentując art. 31b ustawy o IOŚ, który stanowi:

Art. 31b ustawy o IOŚ

Kto, będąc do tego obowiązany na podstawie art. 23 ust. 16, nie gromadzi lub nie przetwarza danych lub informacji lub nie udostępnia ich nieodpłatnie na potrzeby państwowego monitoringu środowiska – podlega karze grzywny.

Wprowadzając ten przepis nowelą z 2018 r. do ustawy o IOŚ, ustawodawca przejął treść jednocześnie uchylanego, niemal identycznie brzmiącego art. 329 p.o.ś., który niewątpliwie typizował wykroczenie, skoro art. 361 p.o.ś. poddawał orzekanie w sprawach o czyny z art. 329 p.o.ś. przepisom proceduralnym Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia. Tymczasem przenosząc treść tamtego przepisu do art. 31b ustawy o IOŚ, ani nie określił tego czynu mianem wykroczenia, ani nie oznaczył górnej granicy grzywny jako 5000 zł lub mniej, ani nie poddał postępowania w sprawach o ten czyn regulacjom Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia, a to w świetle ustaleń teorii prawa wykroczeń, o których już była mowa, oznacza, że czyn określony w art. 31b ustawy o IOŚ nie jest wykroczeniem, lecz przestępstwem³³, mimo że w intencji ustawodawcy miał być wykroczeniem, za czym przemawia sformułowanie sankcji „podlega karze grzywny” (a nie „podlega grzywnie”),

³² Liczne przykłady znajdują się w ustawie z 25.02.2011 r. o substancjach chemicznych i ich mieszaninach (Dz.U. z 2022 r. poz. 1816 ze zm.).

³³ D. Danecka, W. Radecki, *Inspekcja Ochrony Środowiska. Komentarz*, Warszawa 2020, s. 304.

ale takie sformułowanie sankcji to za mało, aby przesądzić, że czyn jest wykroczeniem, a nie przestępstwem. O tym mogłoby przesądzić dopiero:

- albo użycie nazwy „wykroczenie”,
- albo oznaczenie maksimum kary grzywny na 5000 zł lub mniej,
- albo poddanie orzekania w sprawach o takie czyny przepisom Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia.

Niczego takiego ustawodawca nie uczynił, a zatem – zapewne czystym przypadkiem wynikającym z ignorancji autorów nowelizacji – czyn określony w art. 31b ustawy o IOŚ jest przestępstwem, a nie wykroczeniem.

Od „grzywny” i „kary grzywny” należy odróżnić „karę pieniężną”. Czyn zagrożony karą pieniężną na pewno nie jest ani przestępstwem, ani wykroczeniem, jest deliktem administracyjnym, a odpowiedzialność za takie delikty nie jest odpowiedzialnością karną, lecz administracyjną, o czym będzie mowa w kolejnym podrozdziale.

1.2.3. Odpowiedzialność administracyjna

1.2.3.1. Normatywne określenie odpowiedzialności administracyjnej

Podczas gdy pojęcie odpowiedzialności karnej jest łatwo uchwytne jako odpowiedzialność za przestępstwa i wykroczenia, pojęcie odpowiedzialności administracyjnej jest dość mętne. Warto w tym miejscu przypomnieć, że przez wiele lat termin „odpowiedzialność administracyjna” nie występował ani w języku prawnym (w żadnym akcie prawnym go nie było), ani nawet w języku prawniczym (w literaturze posługiwano się pojęciami odpowiedzialności administracji lub odpowiedzialności w aparacie administracji, ale nie odpowiedzialności administracyjnej). Jak spostrzegła K. Kwaśnicka w 2011 r., jeszcze niecałe 3 lata wcześniej można było wymienić tylko jedną monografię poświęconą odpowiedzialności administra-

cyjnej³⁴ i dopiero ostatnio zauważa się coraz większe zainteresowanie zagadnieniami odpowiedzialności administracyjnej. Nie należy tego przypisywać ogólnej doktrynie prawa administracyjnego, a tym bardziej teorii prawa, ale dziedzinie prawa ochrony środowiska³⁵.

Istotnie, dopiero wraz z wejściem w życie ustawy z 2001 r. – Prawo ochrony środowiska odpowiedzialność administracyjna stała się kategorią prawną. Tytuł VI tej ustawy „Odpowiedzialność w ochronie środowiska” został podzielony na trzy działy, spośród których dział I to „Odpowiedzialność cywilna” (art. 322–328 p.o.ś.), dział II to „Odpowiedzialność karna” (art. 329–361 p.o.ś.), dział III to właśnie „Odpowiedzialność administracyjna” (art. 362–375 p.o.ś.). Spójrzmy przeto na regulacje zamieszczone w owym dziale III tytułu VI Prawa ochrony środowiska.

Dział otwiera art. 362 p.o.ś., upoważniający organ ochrony środowiska do nałożenia na korzystającego ze środowiska i negatywnie oddziałującego na środowisko obowiązku ograniczenia negatywnego oddziaływania na środowisko i jego zagrożenia oraz przywrócenia środowiska do stanu właściwego. Następny art. 363 p.o.ś. upoważnia wójta, burmistrza lub prezydenta miasta do zobowiązania osoby fizycznej, której działanie negatywnie oddziałuje na środowisko, do wykonania czynności zmierzających do ograniczenia negatywnego oddziaływania i przywrócenia środowiska do stanu właściwego. Kolejny art. 364 p.o.ś. zobowiązuje wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska do wstrzymania działalności powodującej pogorszenie stanu środowiska w znacznych rozmiarach lub zagrażającej życiu lub zdrowiu ludzi; ta instytucja wstrzymania działalności w różnych wariantach została rozwinięta i doprecyzowana w art. 365–369a p.o.ś. z odrębnym uregulowaniem podjęcia wstrzymanej działalności w art. 372 p.o.ś. i odesłaniem w art. 371 p.o.ś. do ustawy o odpadach

³⁴ W. Radecki, *Odpowiedzialność administracyjna w ochronie środowiska. Studium prawnoporównawcze*, Ossolineum 1985.

³⁵ K. Kwaśnicka, *Odpowiedzialność administracyjna w prawie ochrony środowiska*, Warszawa 2011, s. 15 i 48.

w odniesieniu do innych wariantów wstrzymywania działalności. Dalej dział III przewiduje zobowiązanie wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska do zakazania sprowadzania z zagranicy lub wprowadzania do obrotu produktów niespełniających wymagań ochrony środowiska (art. 370 p.o.ś.), upoważnienie organu Państwowej Straży Pożarnej do wydania decyzji nakazującej usunięcie uchybień i zobowiązanie tego organu do wydania decyzji wstrzymującej działania w razie ryzyka wystąpienia awarii przemysłowej (art. 373 p.o.ś.), z dodatkowym uregulowaniem kwestii uzgodnień (art. 374 p.o.ś.) i wskazaniem, że postępowanie w sprawie wydania decyzji przewidzianych w dziale III wszczyna się z urzędu (art. 375 p.o.ś.). Te decyzje określimy – za M. Górskim – mianem sankcyjnych decyzji zobowiązujących oraz sankcyjnych decyzji wstrzymujących³⁶, dopatrując się w nich podstawowych instrumentów odpowiedzialności administracyjnej w prawie środowiska, a tym samym w prawie o odpadach.

1.2.3.2. Problem administracyjnych kar pieniężnych

Spoglądając na regulacje zamieszczone w dziale III tytułu VI Prawa ochrony środowiska, zauważamy, że nie ma wśród nich tego, co w ochronie środowiska, a tym samym w problematyce postępowania z odpadami, jest praktycznie najistotniejsze, mianowicie przepisów o administracyjnych karach pieniężnych oraz o sankcyjnych opłatach podwyższonych, które znalazły się w tytule V „Środki finansowo-prawne” w jego rozdziale 3 działu II „Opłaty podwyższone” i dziale III „Administracyjne kary pieniężne” z dopełnieniem regulacjami działu IV „Odraczanie, zmniejszanie oraz umarzanie podwyższonej opłaty za korzystanie ze środowiska oraz administracyjnych kar pieniężnych”. Jak już wskazaliśmy w rozdziale 1, jest to podstawowy błąd teoretyczny i koncepcyjny ustawodawcy, ponieważ opłaty podwyższone i administracyjne kary pieniężne są bezspornie środkami odpowiedzialności prawnej i miejscem regulacji ich dotyczących

³⁶ M. Górski, *Odpowiedzialność administracyjnoprawna w ochronie środowiska. Odpowiedzialność za szkody w środowisku i inne instrumenty odpowiedzialności administracyjnoprawnej*, Warszawa 2008, s. 68.

powinien być tytuł VI (a nie tytuł V) Prawa ochrony środowiska. Zarzucenie ustawodawcy błędu nie zwalnia prowadzących analizę teoretyczną z powinności dokładnego zbadania charakteru prawnego obu środków.

Sam termin „administracyjna **kara** pieniężna” przesądza, że mamy do czynienia z instrumentem penalnym, innymi słowy – represyjnym. Nie inaczej jest z opłatą podwyższoną, której charakter prawny jest taki sam jak administracyjnej kary pieniężnej, z tą tylko różnicą, że ta druga jest „karą” za naruszenie warunków decyzji, podczas gdy ta pierwsza jest też „karą”, ale za brak wymaganej decyzji³⁷.

Posłużenie się przez ustawodawcę wyrazem „kara” (pieniężna) sugeruje od razu podobieństwo do „klasycznych” środków odpowiedzialności penalnej (represyjnej), jakimi są odpowiedzialność za przestępstwa i wykroczenia. Zauważmy od razu, że po kodyfikacji z 1932 r. odpowiedzialność za różne czyny zagrożone karą niebędące przestępstwami została sprowadzona do odpowiedzialności za wykroczenia według Prawa o wykroczeniach z 1932 r. Dopiero

³⁷ O tym, że rzeczywiście tak jest, najłatwiej się przekonać, śledząc przemiany środków penalnych w prawie wodnym. Otóż w brzmieniu pierwotnym Prawa ochrony środowiska podmiot korzystający ze środowiska ponosił opłaty podwyższone o 500% w razie poboru wód lub wprowadzania ścieków do wód lub do ziemi w przypadku braku wymaganego pozwolenia wodnoprawnego (art. 292 pkt 2 p.o.ś.), a administracyjną karę pieniężną w przypadku przekroczenia określonych w pozwoleniu wodnoprawnym ilości, stanu lub składu ścieków albo ilości pobranej wody (art. 298 ust. 1 pkt 2 i 3 p.o.ś.). Wraz z wejściem w życie Prawa wodnego z 2017 r. pkt 2 w art. 292 oraz pkt 2 i 3 w art. 298 ust. 1 p.o.ś. zostały uchylone, a w ich miejsce wszedł art. 280 pr. wod., według którego opłatę podwyższoną ponosi się w razie:

- 1) korzystania z usług wodnych polegających na:
 - a) poborze wód podziemnych lub powierzchniowych,
 - b) wprowadzania ścieków do wód lub do ziemi
– bez wymaganego pozwolenia wodnoprawnego albo pozwolenia zintegrowanego;
- 2) korzystania z usług wodnych polegających na:
 - a) poborze wód podziemnych lub wód powierzchniowych,
 - b) wprowadzaniu ścieków do wód lub do ziemi
– z przekroczeniem warunków określonych w pozwoleniu wodnoprawnym albo w pozwoleniu zintegrowanym.

Jakże wyraźnie widać, że opłata podwyższona jest „karą” za brak pozwolenia w art. 280 pkt 1 pr. wod., a za przekroczenie warunków pozwolenia w art. 280 pkt 2 pr. wod., mimo że ustawodawca jej „karą” nie nazywa.