



Przestępczość środowiskowa
współczesne wyzwanie dla organów
ścigania oraz Inspekcji Ochrony Środowiska

Przestępczość środowiskowa –
współczesne wyzwanie dla organów ścigania
oraz Inspekcji Ochrony Środowiska

**Przestępczość środowiskowa –
współczesne wyzwanie
dla organów ścigania
oraz Inspekcji Ochrony Środowiska**

pod redakcją
Marcina Wielca



**Główny Inspektorat
Ochrony Środowiska**

Publikacja została wydana we współpracy
z Głównym Inspektorem Ochrony Środowiska

RECENZENCI prof. dr hab. Ewa M. Guzik-Makaruk, dr Agnieszka Fiutak
KOREKTA Ewa Łupina
SKŁAD, ŁAMANIE Robert Wojniusz
PROJEKT OKŁADKI Tomasz Smółka

Copyright © by Instytut Wymiaru Sprawiedliwości, Warszawa 2022

ISBN 978-83-67149-18-1

WYDAWNICTWO INSTYTUTU WYMIARU SPRAWIEDLIWOŚCI
ul. Krakowskie Przedmieście 25, 00-071 Warszawa
SEKRETARIAT tel.: (22) 630-94-53, e-mail: wydawnictwo@iws.gov.pl

Spis treści

Jacek Ozdoba

Przedmowa	9
----------------------------	----------

Marcin Wielec

Przestępczość środowiskowa – wprowadzenie do problematyki	13
1. Uwagi ogólne	13
2. Przestępczość jako pojęcie ogólne	15
3. Przestępczość środowiskowa – katalog przestępstw.	16
4. Elementy charakterystyczne przestępczości środowiskowej	19

Marcin Warchoł

Odpowiedzialność podmiotów zbiorowych za przestępstwa środowiskowe	31
1. Wymogi prawa międzynarodowego.	32
2. Praktyka krajowa	37
3. Rozwiązania z innych krajów	40

Tomasz Bojanowski, Klaudia Łuniewska, Julia Starybrat

Prawnoaksjologiczna analiza kary w przestępczości środowiskowej – zarys problematyki	51
1. Cele i funkcje kary	52
2. Analiza kodeksowych typów przestępstw	56
3. Pozakodeksowe regulacje karno-wykroczeniowe dotyczące przestępczości środowiskowej	60
4. Statystyki najważniejszych przestępstw przeciwko środowisku.	64

6 Spis treści

Adam Skoczeń

Przestępstwa zanieczyszczenia środowiska dotyczące gospodarki odpadami oraz niewłaściwego obchodzenia się z materiałem promieniotwórczym w polskim, niemieckim, austriackim i szwajcarskim prawie karnym . . .	75
1. Geneza przestępstw przeciwko środowisku	76
2. Przestępstwo zanieczyszczenia środowiska	79
3. Przestępstwa dotyczące gospodarki odpadami	82
4. Niewłaściwe obchodzenie się z materiałem promieniotwórczym	85

Anna Kowalczyk, Anna Przeździak

Problematyka odpadów niebezpiecznych, metody i skutki ich nielegalnej utylizacji.	95
1. Problematyka pożarów nielegalnych składowisk odpadów	97
2. Skutki nielegalnych metod utylizacji odpadów.	100

Bartosz Majchrzak

Formy realizacji zadań Inspekcji Ochrony Środowiska w zakresie kontroli przestrzegania przepisów o ochronie środowiska	107
1. Uwagi wprowadzające	107
2. Typowe formy realizacji zadań.	111
3. Akty planowania.	112
4. Akty kontroli	114

Krzysztof Gołębiowski

Ochrona prawna Inspektorów Inspekcji Ochrony Środowiska.	127
1. Ochrona swobody wykonywania czynności kontrolnych	133
2. Ochrona prawna przysługująca pracownikom Inspekcji Ochrony Środowiska jako funkcjonariuszom publicznym	138

Marcin Jurgilewicz, Kamila Spalińska

Mediacja w sprawach czynów zabronionych przeciwko środowisku . . .	145
1. Mediacja w sprawach karnych	146
2. Mediator w sprawach karnych oraz wynik mediacji	149
3. Mediacja a przestępstwa przeciwko środowisku	153

Rafał Kierzyńka

**Ocena polskiego systemu zwalczania przestępczości środowiskowej
w ramach ósmej rundy ocen wzajemnych Rady Unii Europejskiej –**

wybrane zagadnienia	159
1. System ocen wzajemnych w UE	159
2. Strategia krajowa	161
3. Koordynacja działań	162
4. Statystyki	163
5. Specjalizacja i szkolenia	164
6. Odpowiedzialność podmiotów zbiorowych	165
7. Współpraca z sektorem prywatnym.	166

Agata Kosieradzka-Federczyk

**Rola i zadania Interpolu w wykrywaniu przestępczości związanej
z transgranicznym przemieszczaniem odpadów**

171	
1. Wykrywanie i ściganie przestępstw przeciwko środowisku	173
2. Interpol.	174
3. Operacja „30 dni na morzu”	177
4. E-odpady	179
5. Nielegalny handel odpadami z tworzyw sztucznych	181

Lidia Cieślak

**Rola Straży Granicznej w kontroli przemieszczania odpadów
oraz materiałów niebezpiecznych**

187	
1. Zadania Straży Granicznej	188
2. Współpraca Straży Granicznej z innymi służbami	190
3. Szkolenia	191
4. Działania kontrolne	192
5. Dane statystyczne	193
6. Kontrola towarów niebezpiecznych	193
7. Przykłady.	194

Informacje o autorach	197
--	------------

Jacek Ozdoba

Sekretarz Stanu w Ministerstwie Klimatu i Środowiska

Przedmowa

Przestępstwa przeciwko środowisku naturalnemu w ciągu ostatnich lat stają się coraz poważniejszym problemem. Wysoki stopień skomplikowania przestępstw środowiskowych oraz ich wielopłaszczyznowość stanowią wyzwanie dla Inspekcji Ochrony Środowiska, organów ścigania i orzecznictwa. Ostatnie dwa lata naznaczone były szczególnie ciężką, intensywną i owocną pracą nad podjęciem wielu działań organizacyjnych i legalizacyjnych. Wprowadzono największe od lat 90. zmiany przepisów m.in. Kodeksu karnego, mające na celu zaostrzenie kar za przestępstwa środowiskowe. Zmodernizowano, wzmocniono oraz zmieniono strukturę Inspekcji Ochrony Środowiska, aby szybciej, skuteczniej i z większą siłą zapobiegać przestępstwom przeciwko środowisku. Kolejne zmiany są konsekwentnie wdrażane – oprócz już utworzonych na szczeblu centralnym i wojewódzkim specjalnych zespołów do walki z przestępczością środowiskową, w kolejnych województwach tworzone są specjalne wydziały powołane *stricte* do zwalczania przestępczości środowiskowej. Inspekcja stała się stałym uczestnikiem postępowań prowadzonych przez organy ścigania. Wydziały zostały już utworzone w sześciu województwach.

Podjęte działania dały już widoczne rezultaty. Znacząco zmniejszyła się liczba pożarów składowisk odpadów. W 2018 roku miały miejsce 134 pożary, podczas gdy w roku 2021 odnotowaliśmy tylko 55 pożarów, w większości o charakterze zdarzeniowym, tj. niebędących celowym podpaleniem. W wyniku działań Inspekcji Ochrony Środowiska w latach 2021–2022 złożono do organów ścigania ponad 250 zawiadomień o możliwości popełnienia przestępstwa. Kolejnym krokiem było zaangażowanie społeczeństwa i uwrażliwienie na przestępstwa przeciwko środowisku popełniane w najbliższej

okolicy. Utworzono na stronie internetowej GIOŚ formularz „Zgłoś interwencję”. Do 10 października 2022 roku wpłynęło 1881 wniosków o interwencję, z czego już zostało potwierdzonych 453, oraz podjęto w ich sprawie odpowiednie działania. Wprowadzone narzędzie umożliwia Inspekcji ujawnianie wielu działań przestępczych, co w konsekwencji niejednokrotnie pozwoliło zatrzymać ich sprawców na gorącym uczynku.

Ogromne znaczenie w zwalczaniu przestępstw środowiskowych ma współpraca krajowa i międzynarodowa. Na szczeblu ponadkrajowym podjęta została współpraca m.in. w globalnej operacji „30 dni dla morza”. Departament Zwalczania Przestępczości Środowiskowej brał udział w koordynacji europejskiej części w ramach przedsięwzięcia EMPACT dotyczącego przestępstw przeciwko środowisku, za które to działania odpowiadały Europol i Frontex. Za globalną koordynację działań odpowiadał Interpol. Dzięki przeprowadzonym działaniom zidentyfikowano wiele przestępstw – od nielegalnego zrzutu po handel odpadami. W wyniku przeprowadzonych operacji służb i urzędów w kraju stwierdzono łącznie 18 nieprawidłowości, w tym 10 przypadków zanieczyszczenia rzek i terenów przybrzeżnych oraz 8 przypadków nielegalnego TPO. Podjęto również współpracę z Komisją Europejską, m.in. w ramach przeglądu dyrektywy 2008/99/WE w sprawie ochrony środowiska poprzez prawo karne (dyrektywa w sprawie przestępczości przeciwko środowisku, ECD).

Na szczeblu krajowym stale podejmowane są działania mające na celu wzmocnienie współpracy i umożliwienie wymiany informacji między organami. Utworzono internetowe forum wymiany informacji pomiędzy członkami grup interwencyjnych funkcjonujących w wojewódzkich inspektoratach, funkcjonariuszami Policji a GIOŚ oraz docelowo funkcjonariuszami Krajowej Administracji Skarbowej (KAS). Zorganizowana została ogólnopolska akcja kontroli transportów odpadów „Nielegalne odpady”. Uczestniczą w niej Inspektorzy Ochrony Środowiska oraz funkcjonariusze Policji, Inspekcji Transportu Drogowego, Krajowej Administracji Skarbowej i Straży Granicznej. W ramach akcji w roku 2021 skontrolowano ponad 5200 pojazdów. Ujawniono 25 przypadków nielegalnego transportu odpadów oraz 13 przypadków nielegalnego transgranicznego przemieszczania odpadów. Ponadto od 22 lutego każdy przywóz odpadów do Polski oraz przewóz odpadów przez terytorium Polski transportem drogowym i kolejowym musi zostać zarejestrowany w Systemie Elektronicznej Notyfikacji Transportów (SENT) prowadzonym przez KAS.

Równie ważna jest współpraca z ośrodkami naukowymi. Niezbędna jest dalsza specjalizacja oraz pogłębianie wiedzy inspektorów i funkcjonariuszy organów, które zajmują się przestępczością środowiskową. W ramach współpracy powstał nowy kierunek studiów podyplomowych – Ekokryminologia – mieszczący się w obszarze nauk społecznych oraz nauk

przyrodniczych i technicznych. Studia te będą dedykowane m.in. przedstawicielom służb oraz inspekcji współdziałających w zwalczaniu przestępczości środowiskowej i będą umożliwiały pogłębienie wiedzy w tym zakresie.

Tworzenie możliwości wymiany informacji i doświadczeń ma niezwykle znaczenie w doskonaleniu metod pracy Inspekcji, organów ścigania oraz sądów. Przekonaliśmy się o tym po raz kolejny podczas konferencji „Przestępczość środowiskowa – współczesne wyzwania dla organów ścigania i Inspekcji Ochrony Środowiska”. W serwisie YouTube obejrzało ją ponad 4000 osób. Zostały na niej przedstawione informacje z zakresu funkcjonowania organów odpowiedzialnych za wykrywanie i przeciwdziałanie przestępczości środowiskowej, a także odbyła się dyskusja dotycząca wskazania dalszych zagadnień rozwoju instytucjonalnego w tym obszarze. Wzięli w niej udział m.in. Sekretarz Stanu w Ministerstwie Klimatu i Środowiska Jacek Ozdoba, Główny Inspektor Ochrony Środowiska, dyrektor Instytutu Wymiaru Sprawiedliwości, a także naukowcy, przedstawiciele GIOŚ, CBŚP, Prokuratury, KAS, ITD, SG i MS.

Jesteśmy obecnie świadkami jednej z największych przemian w prawie karnym i środowiskowym. Walka z przestępczością środowiskową stała się priorytetem wielu instytucji, co potwierdzone zostało podczas konferencji. W celu udokumentowania niezwykle ważnych informacji i refleksji, jakie zostały tam przekazane, oddajemy w Państwa ręce publikację, która przybliży zagadnienia przestępczości środowiskowej.

Prof. ucz. dr hab. Marcin Wielec

Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie

Instytut Wymiaru Sprawiedliwości

Przestępczość środowiskowa – wprowadzenie do problematyki

1. Uwagi ogólne

Czynniki prowadzące do zmian w obecnym stanie społecznym i prawnym są bardzo różne. Niemniej rzeczywistość, w jakiej społeczności funkcjonują, ma zawsze granice wyznaczone przez prawo. To ustanowione prawo będzie wyznaczało granice funkcjonowania członków społeczności. Rzymianie wskazywali, że *ubi societas, ibi ius* – gdzie społeczeństwo, tam prawo. Rolą prawa w tych społecznościach jest więc kreowanie pewnych modeli zachowań, które dają gwarancje prawidłowości funkcjonowania w tej społeczności, zapobieganie zachowaniom, które zburzyłyby wspomnianą prawidłowość funkcjonowania tej społeczności, i w końcu reagowanie organów państwowych na te negatywne zachowania poprzez użycie przymusu czy nawet sankcji i represji. To działanie może mieć miejsce na polu administracyjnym, cywilnym i karnym. Rola porządkowa regulacji prawnych jest oczywista. Słusznie się podkreśla, że prawo służy „ustanawianiu norm prawnych, które wyznaczają wzory powinnego zachowania oraz przewidują reakcje (skutki) za odstępianie od wymaganych wzorców (tzn. w przypadku zachowań dewiacyjnych)”¹.

¹ T. Przesławski, *Wybrane zagadnienia prawoznawstwa – szkice z propedeutyki prawa*, Warszawa 2018, s. 41.

Prawo z drugiej strony musi nadać nad ewolucyjną dynamiką zmian tej rzeczywistości. Tu znów wskazywali Rzymianie, że *lex prospicit, non respicit*, co oznacza, że prawo winno przewidywać przyszłe rozwiązania, uwzględniające nowe wyzwania i wymagania, m.in. zapewnienie porządku w społeczności.

Na początku lat dziewięćdziesiątych w Polsce właśnie takie wyzwania się pojawiły. Czynniki kształtujące ówczesną rzeczywistość były oczywiście zupełnie inne aniżeli dzisiaj, ale w tamtych czasach bezsprzecznie można wskazać, że pojawiło się ogromne zapotrzebowanie na nowe i nowoczesne, odpowiadające na nowe wymagania i potrzeby, regulacje prawne. Tak się działo zasadniczo w każdym z obszarów funkcjonowania państwa. W dziedzinie prawa karnego tego rodzaju spektakularną zmianą było wprowadzenie do systemu prawa karnego procesowego np. instytucji świadka koronnego. Była to, jak na tamte czasy, instytucja zupełnie nieznaną w naszym systemie prawnym. Pod względem historycznym żaden z kodeksów postępowania karnego ani żadna z ustaw, która by przynajmniej w części nawiązywała do systemu prawa karnego materialnego czy procesowego, nie regulowały takiej instytucji jak świadek koronny². Podobnie było zresztą z instytucją świadka anonimowego³. Powodem wprowadzenia tych dwóch instytucji była lawinowo rosnąca przestępczość, zwłaszcza jej najbardziej skomplikowany i groźny rodzaj – przestępczość zorganizowana. Z perspektywy czasu można zauważyć, że ocena tych dwóch instytucji oczywiście może być różna i zależna od kryteriów tej oceny. Niemniej jednak obecnie nie ma wątpliwości, że instytucje świadka koronnego i świadka anonimowego znacznie się przyczyniły do rozbicia grup przestępczych w latach dziewięćdziesiątych. Obecnie zaś z dużą dozą pozytywnych odczuć przyznać można, że obydwie instytucje funkcjonują także w odniesieniu do innego rodzaju przestępczości.

Jeżeli zatem postawimy tezę, wedle rzymskiej wcześniej wspomnianej paremii, że prawo powinno wygrywać z przyszłością, przewidując już dziś niebezpieczeństwa i dążąc do ich eliminacji, to bez wątpienia jedną z nowoczesnych form przestępczości jest tzw. przestępczość środowiskowa, która obecnie staje się coraz bardziej powszechna i niebezpieczna. To właśnie nowe wyzwania i nowe czynniki kształtujące społeczną rzeczywistość wpłynęły na to, że przestępstwa, które godzą w środowisko naturalne, stały się tak bardzo rozpoznawalne i coraz częściej popełniane.

Niemniej jednak, pomimo powyższych tez, biorąc pod uwagę przestępczość w Polsce w ujęciu ogólnym, przestępczość przeciwko środowisku jest niewielkim wycinkiem wszystkich popełnionych przestępstw.

² G. Ociecek, *Świadek koronny. Ocena wiarygodności*, Warszawa 2016, s. 30 i n.; tenże, *Ocena poziomu makiawelizmu wśród polskich świadków koronnych jako czynnik oceny wiarygodności ich zeznań*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 9(2013), s. 77.

³ P. Hofmański, *Świadek anonimowy w procesie karnym*, Warszawa 2008, s. 11.

2. Przestępczość jako pojęcie ogólne

Obecnie nie ma w polskim systemie prawnym określonego precyzyjnie zakresu pojęcia/definicji przestępstwa. Zauważa się, że obecnie obowiązujący Kodeks karny raczej posługuje się odwołaniem do odpowiedzialności karnej⁴. Jedną ze słownikowych definicji przestępczości określa ją jako zbiór „wszystkich czynów określonych przez prawo jako przestępstwa (zachowania niezgodne z normą prawną), popełnionych w danym kraju lub na danym terenie w określonym czasie”⁵. W kryminologii, czyli nauce obejmującej całościowe badanie przestępstw, przestępczość, jako wspomniany zbiór czynów zabronionych, analizowana jest poprzez odpowiedni dobór faktorów badania, takich jak osobowość, cele i motywacje przestępcy, koszty społeczne przestępstwa, dynamika, intensywność, rozległość i intensywność przestępstwa⁶.

Model pojęciowy przestępstwa, pod względem generalnego opisu i definicyjnego ujęcia, można skonstruować na podstawie przepisu art. 1 obecnego Kodeksu karnego. W przepisie tym wskazuje się, że odpowiedzialności karnej podlega ten tylko, kto popełnia czyn zabroniony pod groźbą kary przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia, przy czym nie stanowi przestępstwa czyn zabroniony, którego społeczna szkodliwość jest znikoma, ani też nie popełnia przestępstwa sprawca czynu zabronionego, jeżeli nie można mu przypisać winy w czasie czynu.

Zrozumiałe jest zatem, że skoro nie ma legalnej definicji przestępstwa ani przestępczości, to również nie ma definicji przestępczości środowiskowej. Analizowanie czynów zabronionych przez prawo w obszarze prawa karnego można jednak prowadzić poprzez ustalenie cech charakterystycznych danej przestępczości, która jest – jak wskazano powyżej – zbiorem „wszystkich czynów określonych przez prawo jako przestępstwa (zachowania niezgodne z normą prawną), popełnionych w danym kraju lub na danym terenie w określonym czasie”.

Różne są w nauce prawa karnego znane rodzaje przestępczości. Nazwy poszczególnych grup czynów wchodzących w zakres pojęcia przestępczości najczęściej biorą się z tytułów poszczególnych rozdziałów części szczególnej Kodeksu karnego. Mianowicie można wskazać np. przestępczość drogową/komunikacyjną (rozd. XXI k.k. – Przestępstwa przeciwko bezpieczeństwu w komunikacji), przestępczość seksualną (rozd. XXV – Przestępstwa przeciwko wolności seksualnej i obyczajności) czy przestępczość gospodarczą (rozd. XXXVI – Przestępstwa przeciwko obrotowi gospodarczemu

⁴ Ł. Pohl, *Prawo karne. Wykład części ogólnej*, Warszawa 2018, s. 117; L. Gardocki, *Pojęcie przestępstwa i podziały przestępstw w polskim prawie karnym*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska”, sectio G: Ius, 60(2003), nr 2, s. 29.

⁵ <https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/przestepczosc;3963635.html> [dostęp: 24.10.2022].

⁶ E.W. Pływaczewski i in., *Kryminologia. Stan i perspektywy rozwoju*, Warszawa 2019, s. 46.

i interesom majątkowym w obrocie cywilnoprawnym), ale również zbiorcze grupy czynów zabronionych rozsianych po różnych rozdziałach części szczególnej Kodeksu karnego, takie jak przepępczość zorganizowana czy przepępczość komputerowa.

3. Przepępczość środowiskowa – katalog przepępcstw

W świetle powyższego termin „przepępczość środowiskowa” ma zatem również korzenie w tytule jednego z rozdziałów części szczególnej Kodeksu karnego. Chodzi o rozdział XXII, zatytułowany właśnie Przepępcstwa przeciwko środowisku.

Zauważyć trzeba, że właśnie ten tytuł i ten rozdział w obecnie obowiązującym Kodeksie karnym jest jedną z pierwszych kodeksowych regulacji szeroko rozumianego prawa karnego. Zarówno Kodeks karny z 1932 roku⁷, jak i Kodeks karny z roku 1969⁸ nie zawierały odrębnych przepisów grupujących normatywnie czyny zabronione związane ze środowiskiem naturalnym.

Powiększenie zakresu penalizacji Kodeksu karnego z 1997 roku o przepępcstwa przeciwko środowisku z pewnością było spowodowane zwiększeniem świadomości prawnej i społecznej, jak ważne dla struktury państwa jest środowisko, oraz pojawieniem się coraz to nowych działań naruszających stan środowiska naturalnego. Stąd zaistniała potrzeba szybkiej reakcji prawnokarnej, która stałaby się efektywnym narzędziem subordynacji działań niekorzystnych dla środowiska naturalnego. Oczywiście wiele działań prewencyjno-represyjnych dotyczących ochrony środowiska znajdowało się, tak jak do tej pory, w przepisach o specyfikacji administracyjnej, jednakże ochrona ta, ze względu na dynamikę rozwoju aktywności o charakterystyce kryminalnej na tego rodzaju obszarze, nie była pełna, a przez to była niewystarczająca i nieefektywna. Zresztą reżim prawa administracyjnego i reżim prawa karnego to dwa różne obszary. Zawsze wprowadzenie przepisów karnych, zwłaszcza w akcie prawnym pierwszego wyboru, jakim jest wówczas Kodeks karny, jest traktowane systemowo jako *ultima ratio*. Kodeks karny – co oczywiste – stosuje sankcję karną w odniesieniu do działań niszczących środowisko naturalne, jednakże nie jest aktem prawnym kompleksowo regulującym kwestie prawne środowiska naturalnego. Jest spora liczba takich aktów prawnych bezpośrednio czy pośrednio organizujących ochronę środowiska, a jeden z nich stanowi podstawę na tym obszarze. Chodzi

⁷ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 11 lipca 1932 r. – Kodeks karny, Dz. U. 1932 nr 60, poz. 571.

⁸ Ustawa z dnia 19 kwietnia 1969 r. – Kodeks karny, Dz. U. 1969 nr 13, poz. 94.

o ustawę – Prawo o ochronie środowiska z dnia 27 kwietnia 2001 roku⁹. Ustawa ta określa zasady ochrony środowiska oraz warunki korzystania z jego zasobów, z uwzględnieniem wymagań zrównoważonego rozwoju, a w szczególności zasady ustalania warunków ochrony zasobów środowiska, warunków wprowadzania substancji lub energii do środowiska oraz kosztów korzystania ze środowiska. Określa również obowiązki organów administracji, a także odpowiedzialność i sankcje związane z działaniami podjętymi w związku z naruszeniem wyznaczonych norm środowiskowych. Drugim z podstawowych aktów prawnych jest ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 roku o ochronie przyrody, określająca cele, zasady i formy ochrony przyrody żywej i nieożywionej oraz krajobrazu. Ustawa ta jednak, jeżeli chodzi o sankcje, posługuje się jedynie sankcjami lżejszymi, w postaci kary grzywny. Dlatego regulacja zawarta w Kodeksie karnym odnośnie do tzw. przestępstw środowiskowych wyraźnie stanowi następny poziom odpowiedzialności karnej, wprowadzając inne typy czynów zabronionych i cięższe sankcje za te czyny. Kodeks karny zamyka więc cały system sankcyjno-karny przewidziany dla ochrony środowiska.

Obecnie zatem w rozdziale XXII Kodeksu karnego zawartych jest 9 czynów zabronionych zagrożonych karą – od kary grzywny aż do kary pozbawienia wolności.

Pierwszym z nich jest przestępstwo określone w przepisie art. 181 k.k., polegające na destrukcji fauny i flory. Na podstawie art. 181 k.k., kto powoduje zniszczenie w świecie roślinnym lub zwierzęcym w znacznych rozmiarach, podlega karze pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8. Ten zaś, kto, wbrew przepisom obowiązującym na terenie objętym ochroną, niszczy lub uszkadza rośliny, zwierzęta, grzyby lub ich siedliska bądź siedliska przyrodnicze, powodując istotną szkodę, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5. Wspomnianej karze podlega także ten, kto niezależnie od miejsca czynu niszczy lub uszkadza rośliny, zwierzęta, grzyby pozostające pod ochroną gatunkową lub ich siedliska, powodując istotną szkodę. Jeśli zaś sprawca zniszczenia fauny i flory działa nieumyślnie, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2. Jeżeli sprawca czynu określonego w § 2 lub 3 działa nieumyślnie, podlega grzywnie albo karze ograniczenia wolności.

Drugi czyn zabroniony przewidziany jest w przepisie art. 182 k.k. i polega na działaniu, które poskutkowało zanieczyszczeniem środowiska naturalnego w znacznych rozmiarach. Kto bowiem zanieczyszcza wodę, powietrze lub powierzchnię ziemi substancją albo promieniowaniem jonizującym w takiej ilości lub w takiej postaci, że może to zagrozić życiu lub zdrowiu

⁹ Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo o ochronie środowiska, Dz. U. 2001 nr 62, poz. 627.

człowieka bądź spowodować istotne obniżenie jakości wody, powietrza lub powierzchni ziemi albo zniszczenie w świecie roślinnym lub zwierzęcym w znacznych rozmiarach, podlega karze pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8.

Trzeci czyn zabroniony jest wskazany w przepisie art. 183 k.k., który przewiduje odpowiedzialność za nieprawidłowe postępowanie z odpadami. W tym wypadku kto wbrew przepisom składa, usuwa, przetwarza, zbiera, unieszkodliwia, transportuje odpady lub substancje albo dokonuje odzysku odpadów lub substancji w takich warunkach bądź w taki sposób, że może to zagrozić życiu lub zdrowiu człowieka albo spowodować obniżenie jakości wody, powietrza lub powierzchni ziemi bądź zniszczenie w świecie roślinnym lub zwierzęcym, podlega karze pozbawienia wolności od roku do lat 10.

Czwartym czynem zabronionym jest przestępstwo z art. 184, czyli nieprawidłowe postępowanie z materiałem promieniotwórczym. Zgodnie z tym przepisem, kto wyrabia, przetwarza, transportuje, przywozi z zagranicy, wywozi za granicę, gromadzi, składa, przechowuje, posiada, wykorzystuje, posługuje się, usuwa, porzuca lub pozostawia bez właściwego zabezpieczenia materiał jądrowy albo inne źródło promieniowania jonizującego, w takich warunkach lub w taki sposób, że może to zagrozić życiu lub zdrowiu człowieka albo spowodować istotne obniżenie jakości wody, powietrza lub powierzchni ziemi bądź zniszczenie w świecie roślinnym lub zwierzęcym w znacznych rozmiarach, podlega karze pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5. Następnie przepis art. 185 k.k. przewiduje odpowiedzialność karną za kwalifikowane typy przestępstw wskazane powyżej.

Kolejnym typem przestępstwa jest czyn z art. 186 k.k., polegający na zaniedbaniach urządzeń ochronnych. Kto bowiem, wbrew obowiązkowi, nie utrzymuje w należyтым stanie lub nie używa urządzeń zabezpieczających wodę, powietrze lub powierzchnię ziemi przed zanieczyszczeniem bądź urządzeń zabezpieczających przed skażeniem promieniotwórczym lub promieniowaniem jonizującym, podlega karze grzywny, ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5.

Przewidziane jest również w przepisie art. 187 k.k. przestępstwo polegające na niszczeniu i uszkodzaniu prawnie chronionych terenów lub obiektów, ponieważ kto niszczy, poważnie uszkodza albo istotnie zmniejsza wartość przyrodniczą prawnie chronionego terenu lub obiektu, powodując istotną szkodę, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności bądź pozbawienia wolności do lat 2.

W przepisie art. 188 k.k. spenalizowano działalność zagrażającą środowisku, kto bowiem na terenie objętym ochroną ze względów przyrodniczych lub krajobrazowych albo w otulinie takiego terenu, wbrew przepisom, wznosi nowy lub powiększa istniejący obiekt budowlany albo prowadzi

działalność gospodarczą zagrażającą środowisku, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2.

W końcu w przepisie art. 188a k.k. przewidziano instytucję w postaci dobrowolnego naprawienia szkody w środowisku. W przepisie tym wskazano, że wobec sprawcy przestępstwa określonego w art. 182 § 1 lub 3, art. 183 § 1, 3, 5a lub 6 bądź w art. 184 § 1 lub 2, który dobrowolnie naprawił szkodę w całości albo w znacznej części, sąd może zastosować nadzwyczajne złagodzenie kary, a nawet odstąpić od jej wymierzenia.

Analizując kodeksowe przestępstwa przeciwko środowisku, za najistotniejszy należy uznać art. 183 k.k., dotyczący niezgodnego z prawem składowania, usuwania, przetwarzania, dokonywania odzysku, unieszkodliwiania bądź transportowania odpadów lub substancji zagrażających środowisku.

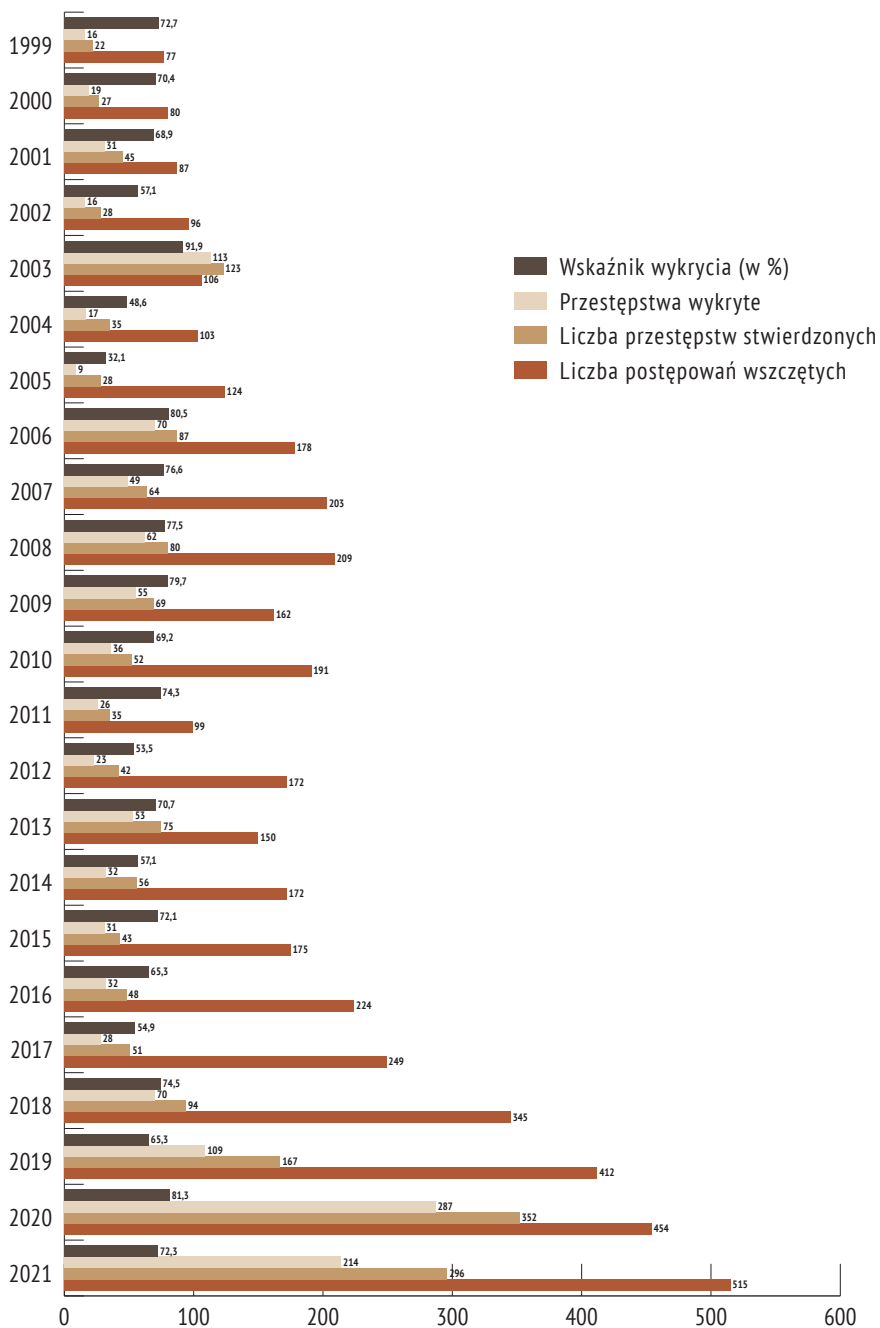
4. Elementy charakterystyczne przestępczości środowiskowej

Każda przestępczość ma cechy szczególne oraz osobliwe elementy mogące się pojawić w przyszłości. Dotyczy to zwłaszcza tego rodzaju przestępczości, która determinowana jest teraźniejszością i przez to jest zjawiskiem powstałym niedawno. Te założenia jak najbardziej pasują do przestępczości środowiskowej, która przecież jest zbiorczą nazwą czynów zabronionych polegających na *sensu largo* destrukcyjnym oddziaływaniu na środowisko naturalne. Za główną determinantę przestępczości środowiskowej należy uznać niską świadomość społeczeństwa. Stoją za tym przyczyny systemowe, tj. ekonomiczne, społeczne oraz edukacyjne.

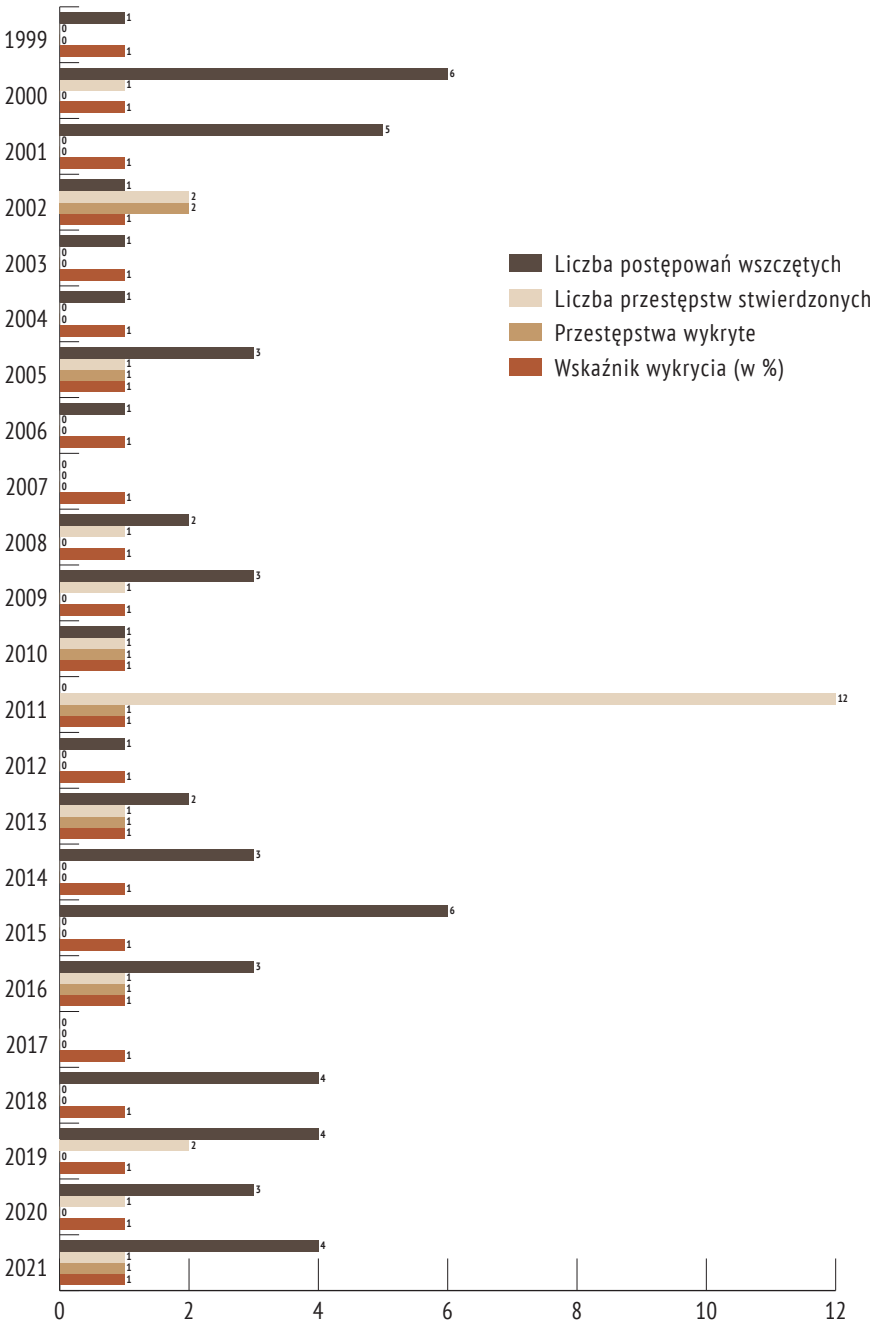
Przystępując zatem do określenia podstawowych zagadnień związanych z przestępczością środowiskową, należy już obecnie przewidzieć, że będzie się ona rozwijała poprzez przyjmowanie coraz to nowych form, na które już dziś trzeba będzie się przygotować. Potwierdzeniem tego są dostępne statystyki policyjne popełnianych przestępstw z rozdziału XXIII. Spowodowane jest to niewątpliwie szybkim rozwojem gospodarczym kraju i naturalnym oddziaływaniem wektorów gospodarczych na środowisko naturalne.

W kontekście przestępstw przeciwko środowisku należy zwrócić uwagę na szczególny rodzaj wiktymizacji. Skutki przestępstwa często nie są widoczne w chwili jego popełnienia, lecz mogą się pojawić za kilka lat i wpłynąć na kolejne pokolenia. Przestępcy nie zwracają uwagi na to, że sprawca przestępczości środowiskowej jest jednocześnie jego ofiarą, tj. pokrzywdzonym, nie zdają sobie sprawy, że skutki ich czynu w przyszłości będą oddziaływać także na nich samych.

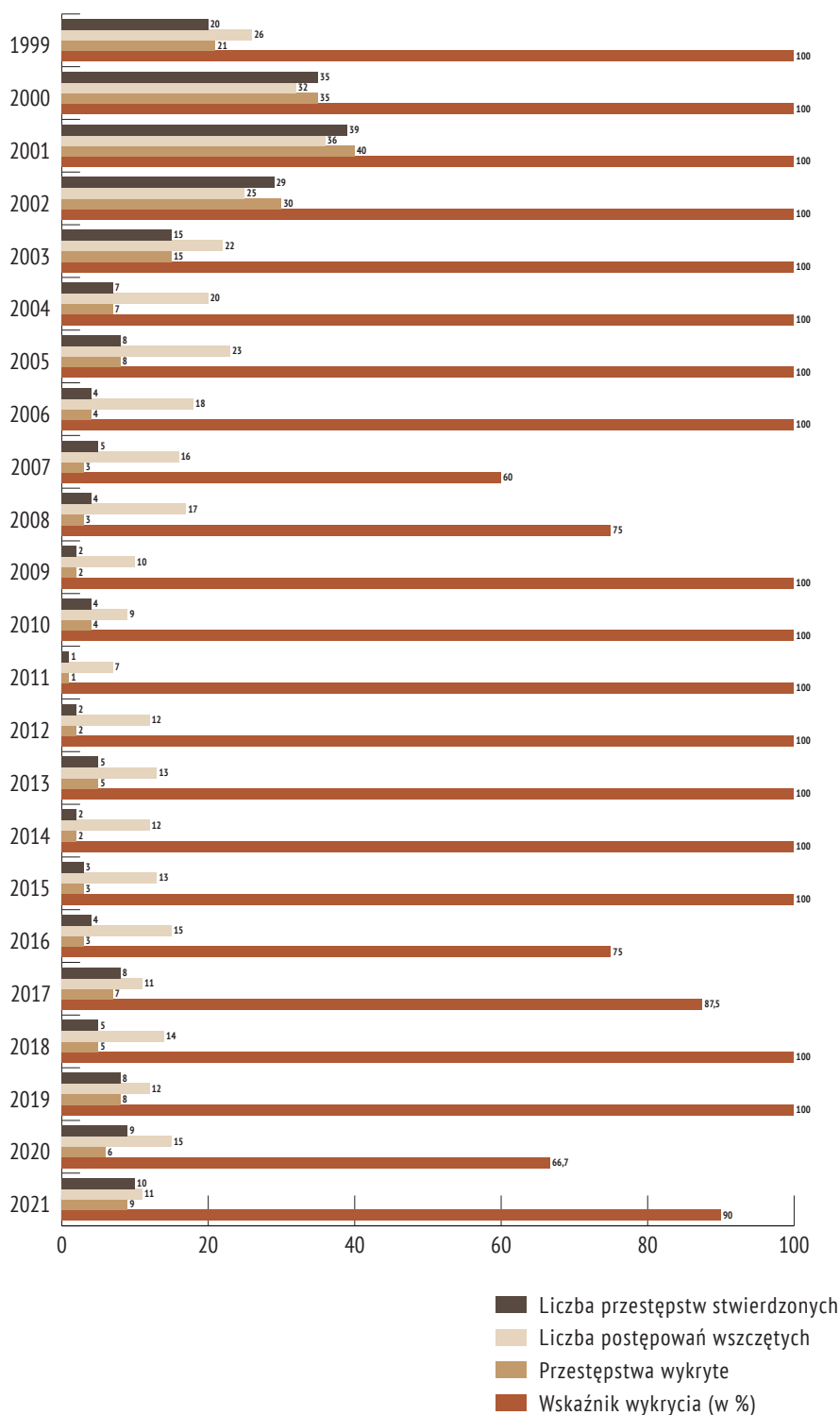
WYKRES 1. Nieodpowiednie postępowanie z odpadami (art. 183)



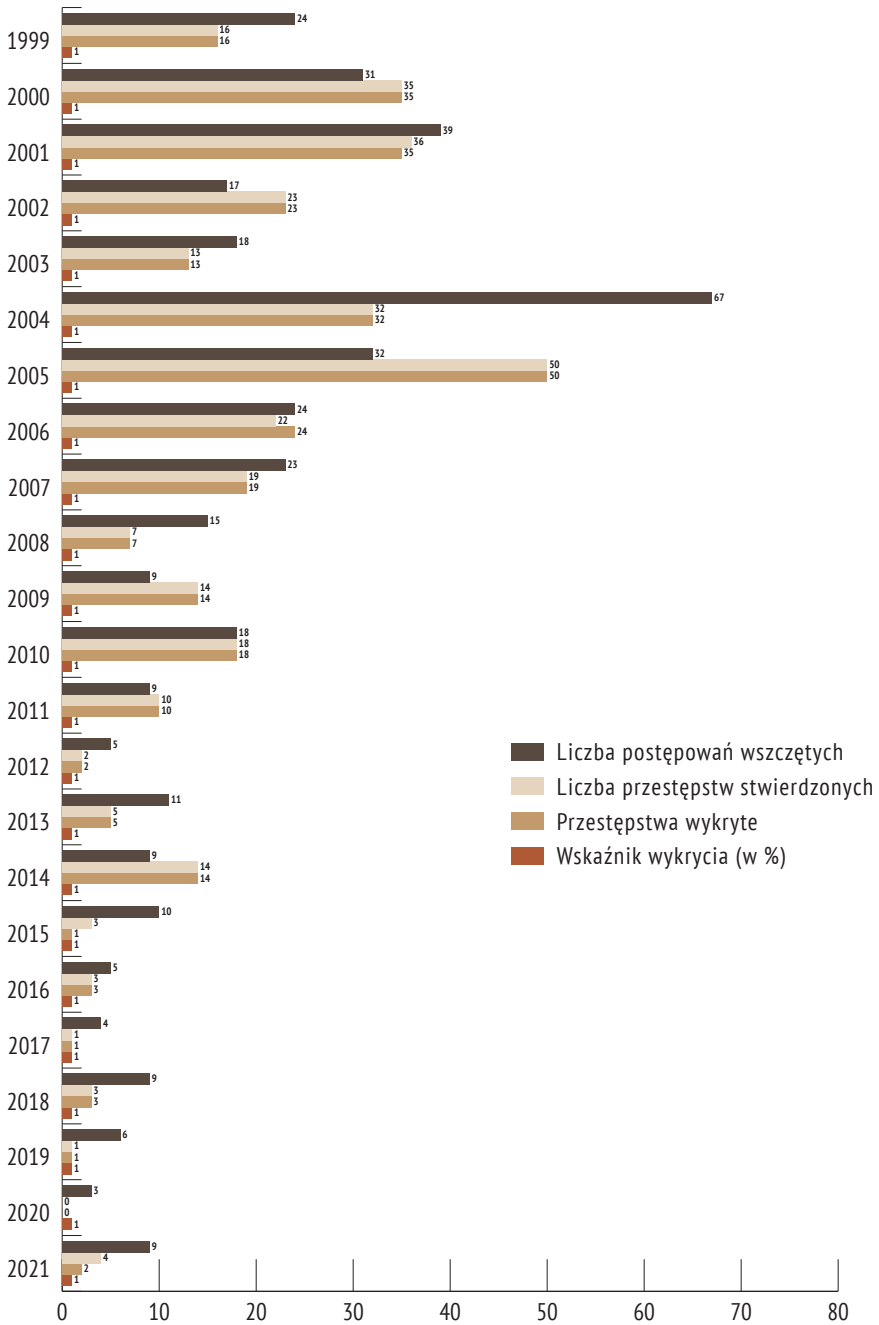
WYKRES 2. Niewłaściwe zabezpieczenie materiału promieniotwórczego (art. 184)



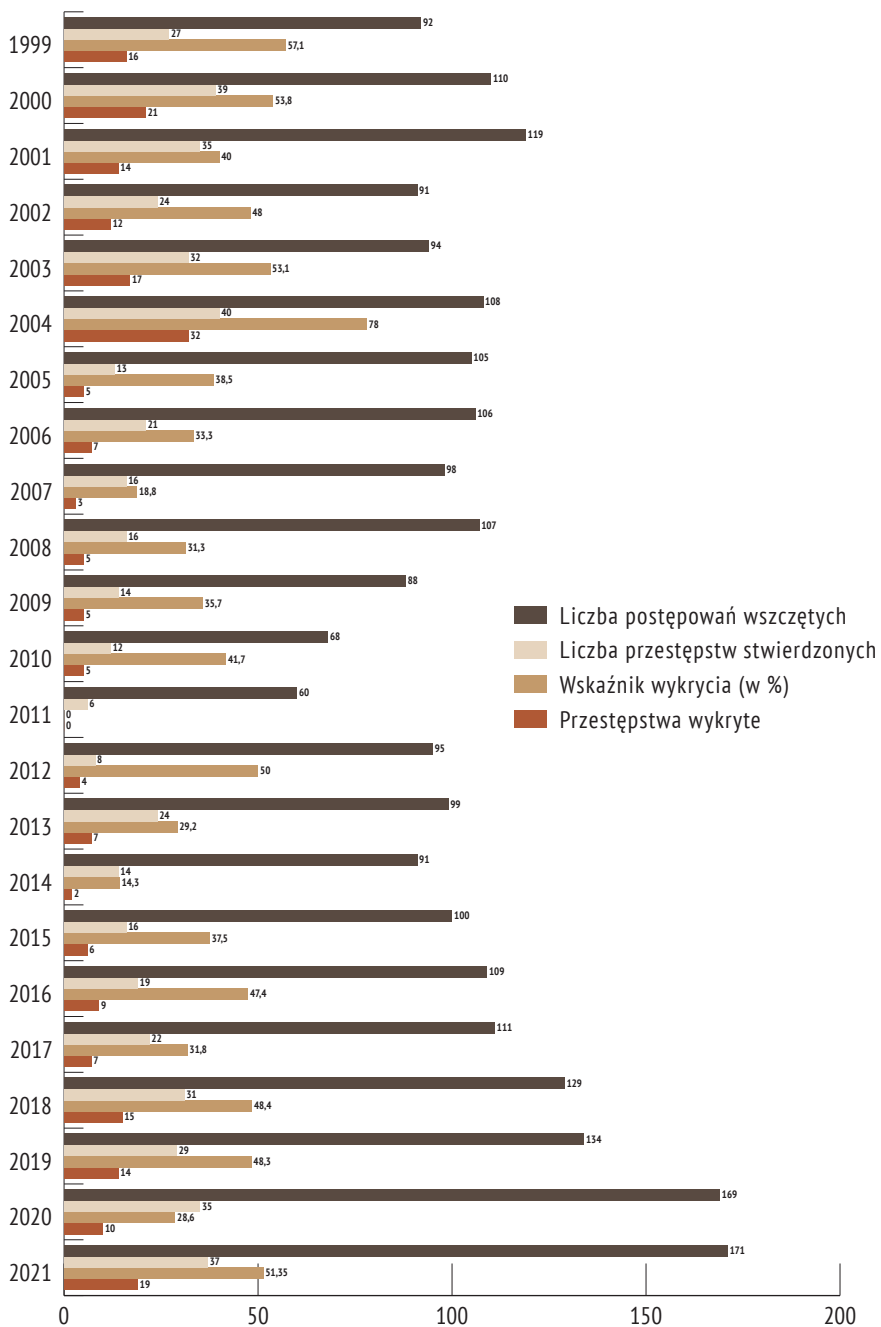
WYKRES 3. Używanie urządzeń zabezpieczających środowisko (art. 186)



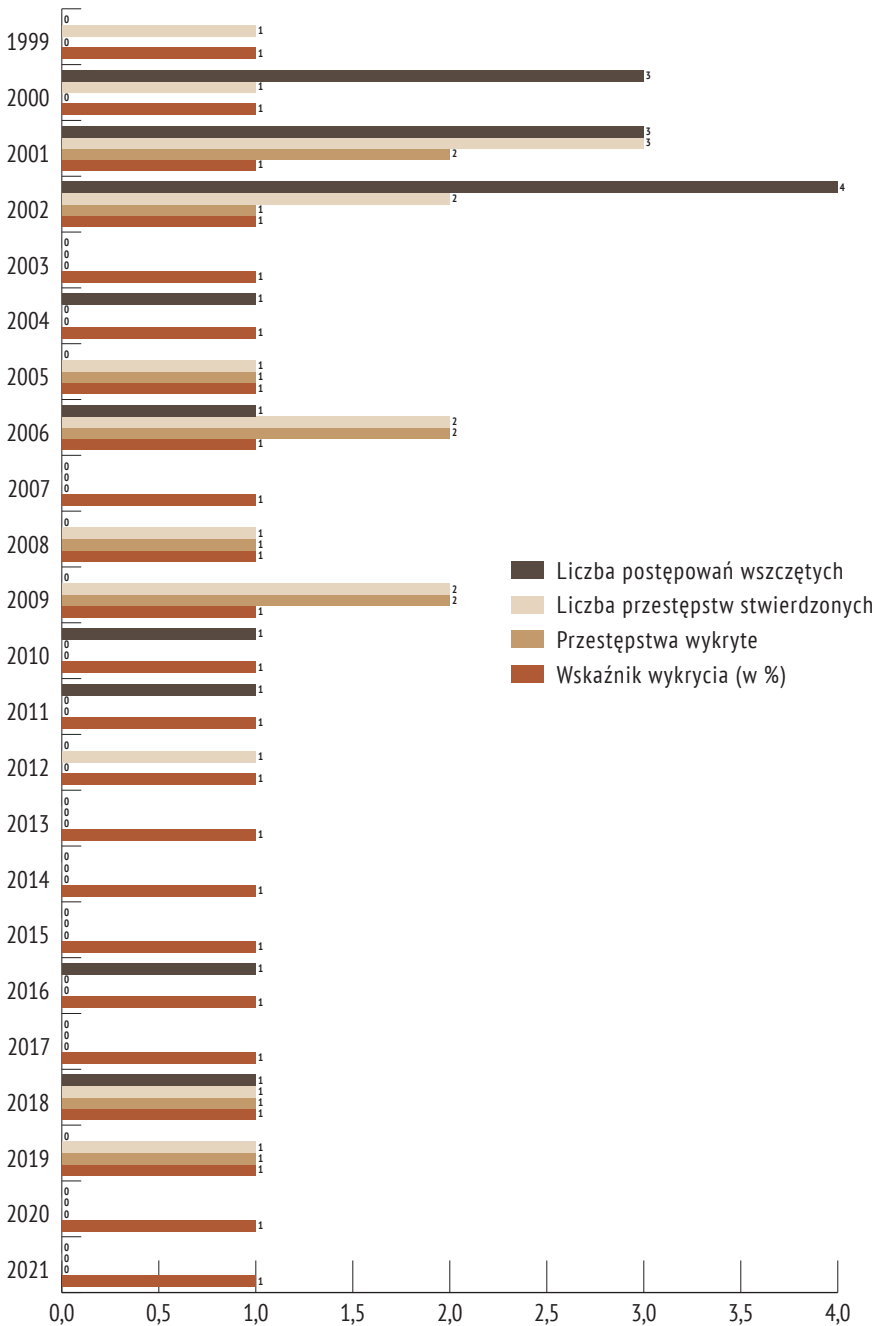
WYKRES 4. Zachowania godzące w naturalne piękno krajobrazu (art. 188)



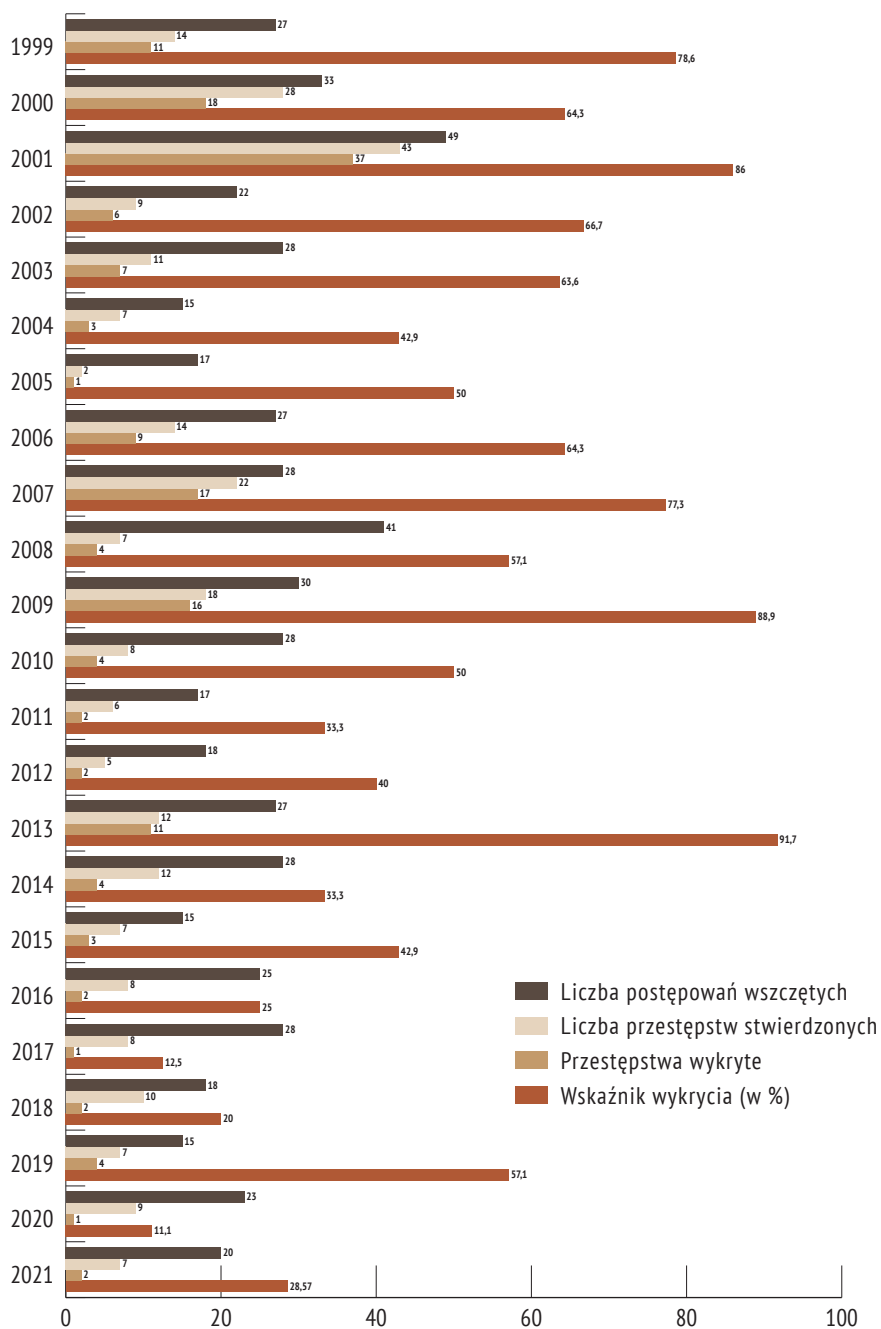
WYKRES 5. Zanieczyszczanie środowiska (art. 182)



WYKRES 6. Zaostrzona odpowiedzialność za skutkowe przestępstwa przeciwko środowisku (art. 185)



WYKRES 7. Zmniejszanie wartości przyrodniczej chronionego terenu lub obiektu (art. 187)



Źródło: statystyki Policji dostępne na stronie internetowej: <https://statystyka.policja.pl> [dostęp: 7.11.2022].

Drugim elementem przestępczości środowiskowej jest zapewne trudność w prowadzeniu postępowania dowodowego w stosunku do tego rodzaju przestępczości. Wiąże się to z tym, że przestępczość ta jest bardzo skomplikowana w swojej naturze. Chodzi o całość postępowania dowodowego, poczynając od pomysłu wyboru i wykorzystania określonych dowodów przydatnych do potwierdzenia popełnienia czynu zabronionego, poprzez skuteczne i proceduralnie prawidłowe przeprowadzenie tych dowodów, aż po wprowadzenie ich do procesu karnego i prawidłową ich interpretację. Nie ma wątpliwości, że w tym wypadku – wobec czynów zabronionych popełnionych na szkodę środowiska naturalnego – będą potrzebne nowoczesne metody dowodzenia (obserwacja, rejestr obrazu i dźwięku przy użyciu środków technicznych dokumentujących postępowania przestępcze). Jak bowiem stwierdzić np. stopień skażenia czy to powietrza, czy to wody, bez specjalistycznej wiedzy i odpowiedniego sprzętu diagnostycznego? Dochodzi do tego kwestia szkoleń i nabycia odpowiedniej wiedzy przez osoby, które będą prowadziły tego rodzaju postępowanie dowodowe. Niepozbawione sensu są więc postulaty powołania odrębnych instytucji, których zadaniem byłoby pozyskiwanie i analizowanie dowodów. W tym kontekście zasadne jest zrewidowanie obecnych uprawnień i pozycji chociażby Głównego Inspektoratu Ochrony Środowiska, a może nawet powołanie odrębnego instytutu badawczego dedykowanego tylko i wyłącznie działalności dowodowej w obrębie przestępczości środowiskowej. Niestety, obecnie właściwe służby państwowe i organy państwowe nie są skupione na zwalczaniu przestępczości środowiskowej, lecz na innych rodzajach przestępczości.

Innym wymiarem tej problematyki jest kryminalizacja czynów zabronionych na obszarze środowiska naturalnego. Chodzi o niedawno dokonane zmiany w Kodeksie karnym i Kodeksie wykroczeń oraz w kilku kluczowych powiązanych ustawach (np. wprowadzenie art. 4a w ustawie z dnia 28 października 2002 roku o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary)¹⁰, które znacznie podwyższają dolne i górne granice kar za wykroczenia i przestępstwa przeciwko środowisku, a także wprowadzają nowe zasady naliczania grzywien czy nawiązek.

Należy się także pochylić nad innym elementem charakterystycznym, tj. zagadnieniem „ciemnej liczby” przestępstw w zakresie przestępczości środowiskowej, które stanowią szczególną kategorię. Wskazać tu trzeba na niskie poczucie wiktyimizacji, gdy potencjalne ofiary nie odczuwają bezpośrednio skutków przestępstwa i nie czują się zobowiązane do reakcji, tj. złożenia zawiadomienia o możliwości popełnieniu przestępstwa, lub nie mają świadomości długofalowych skutków tych przestępstw.

¹⁰ Ustawa z dnia 28 października 2002 r. o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary, Dz. U. z 2022 r. poz. 1726.

Bibliografia

- Gardocki L., *Pojęcie przestępcstwa i podziały przestępcstw w polskim prawie karnym*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska”, sectio G: Ius, 60(2003), nr 2.
- Hofmański P., *Świadek anonimowy w procesie karnym*, Warszawa 2008.
- Ocieczek G., *Ocena poziomu makiawelizmu wśród polskich świadków koronnych jako czynnik oceny wiarygodności ich zeznań*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 9(2013).
- Ocieczek G., *Świadek koronny. Ocena wiarygodności*, Warszawa 2016.
- Pływaczewski E.W. i in., *Kryminologia. Stan i perspektywy rozwoju*, Warszawa 2019.
- Pohl Ł., *Prawo karne. Wykład części ogólnej*, Warszawa 2018.
- Przesławski T., *Wybrane zagadnienia prawoznawstwa – szkice z propedeutyki prawa*, Warszawa 2018.

Streszczenie

Przedmiotem artykułu jest wprowadzenie do zagadnienia przepęczności środowiskowej. Autor wskazuje, że prawo powinno reagować na bieżące wyzwania społeczne, ale także działać na przyszłość. Dokonywana jest też analiza pojęcia przepęczności środowiskowej w ujęciu ogólnym w kontekście obecnie obowiązujących ustaw karnych. Następnie autor zamieścił wprowadzenie historyczno-prawne, które jest pomostem do omówienia kodeksowego katalogu przestępcstw środowiskowych. Główną częścią artykułu jest omówienie charakterystycznych elementów przepęczności środowiskowej. Wskazany wywód oparty jest na statystykach policyjnych. Tekst wieńczy konkluzja wskazująca na problemy postępowania dowodowego w sprawach o przestępcstwa przeciwko środowisku oraz adekwatności wymiaru kary za te przestępcstwa.

Słowa kluczowe: przepęczność, przepęczność środowiskowa, środowisko, kodeks karny, postępowanie karne, kara.

Abstract

The subject of the article is an introduction to the issue of environmental crime. The author points out that the law should respond to current social challenges, but also act for the future. An analysis is also performed of the concept of environmental crime in general with reference to the criminal laws currently in force. Next, the author opts for a legal and historical introduction, which serves as a bridge to a discussion of the code's catalogue of environmental crimes. The main part of the article is a discussion of the characteristic elements associated with environmental crime.

The indicated reasoning is based on tables, i.e. police statistics. The text ends with a conclusion indicating the problems of taking evidence in cases of environmental crimes and the adequacy of the punishment for these crimes.

Keywords: crime, environmental crime, environment, criminal code, criminal procedure, punishment.

Odpowiedzialność podmiotów zbiorowych za przestępstwa środowiskowe

Ustawą z dnia 22 lipca 2022 roku, która weszła w życie 1 września 2022 roku, o zmianie niektórych ustaw w celu przeciwdziałania przestępczości środowiskowej¹, zostały dokonane fundamentalne zmiany w zakresie odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary². Zlikwidowany został wymóg prejudykatu w postaci wyroku skazującego osobę fizyczną³ dla oskarżenia podmiotu zbiorowego⁴.

¹ Dz. U. z dnia 17 sierpnia 2022 r. poz. 1726.

² Ustawa z dnia 28 października 2002 r. o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary (Dz. U. z 2020 r. poz. 358, z 2021 r. poz. 1177 oraz z 2022 r. poz. 1488).

³ Obowiązująca ustawa, zgodnie z art. 4, uzależnia odpowiedzialność podmiotu zbiorowego od prejudykatu, to znaczy uprzedniego skazania, warunkowego umorzenia postępowania, zezwolenia na dobrowolne poddanie się odpowiedzialności albo orzeczenia sądu o umorzeniu postępowania z powodu okoliczności wyłączającej ukaranie sprawcy przez osobę określoną w art. 3 ustawy.

⁴ Wprowadza się następujące zmiany: 1) po art. 4 dodaje się art. 4a w brzmieniu: „Art. 4a. W przypadku popełnienia czynu zabronionego, wymienionego w art. 16 ust. 1 pkt 8, przez osobę, o której mowa w art. 3, podmiot zbiorowy podlega odpowiedzialności **niezależnie od wydania wyroku albo orzeczenia, o których mowa w art. 4** [podkr. M.W.]”; 2) po art. 7 dodaje się art. 7a w brzmieniu: „Art. 7a. W przypadku określonym w art. 4a wobec podmiotu zbiorowego sąd orzeka karę pieniężną w wysokości od 10 000 do 5 000 000 złotych”; 3) w art. 16 ust. 1 pkt 8 lit. a otrzymuje brzmienie: „a) rozdziale XXII Kodeksu karnego”.

1. Wymogi prawa międzynarodowego

Od wielu lat organizacje międzynarodowe, w których zrzeszona jest Polska, domagały się likwidacji tej bariery w dochodzeniu odpowiedzialności podmiotów zbiorowych. W ramach instrumentów przyjętych na forum OECD wymóg odpowiedzialności podmiotów zbiorowych zawiera Konwencja o Zwalczaniu Przekupstwa Zagranicznych Funkcjonariuszy Publicznych w Międzynarodowych Transakcjach Handlowych, podpisana w Paryżu 17 grudnia 1997 roku, ratyfikowana przez Polskę i opublikowana w Dz. U. z 2001 roku (poz. 264). Monitorowanie wdrożenia konwencji powierzone zostało Grupie Roboczej OECD do spraw Przekupstwa w Międzynarodowych Transakcjach Handlowych. Grupa ta przeprowadza okresowe oceny rozwiązań prawnych w poszczególnych państwach-stronach konwencji. Ostatni przegląd antykorupcyjny Polski na forum grupy miał miejsce w 2013 roku w ramach Ewaluacji Fazy 3⁵.

⁵ Rekomendacje z 2007 r.: w raporcie z drugiej fazy ewaluacji zawarte zostały dwa zalecenia dotyczące m.in. odpowiedzialności osób prawnych. Były to: rekomendacja 3f: „Amend the Law on Liability of Collective Entities to eliminate the requirement that a natural person be finally and validly convicted as a prerequisite to proceeding against a collective entity (Convention, Articles 2, 3.2)”; rekomendacja 4b: „Consider whether the cap on fines for legal persons under the Law on Liability of Collective Entities (i.e., 10% of the „revenue” generated in the tax year when the offence was committed) is an obstacle to imposing effective, proportionate and dissuasive sanctions, and if so, amend the Law accordingly (Convention, Article 3.2)”. Rekomendacje po trzeciej fazie ewaluacji: W trzeciej fazie ewaluacji eksperci grupy roboczej podtrzymali negatywną opinię wobec obowiązujących w Polsce przepisów regulujących odpowiedzialność podmiotów zbiorowych. Stwierdzili, że Polska nie wykonała w tym zakresie rekomendacji z 2007 r. W raporcie z czerwca 2013 r. zalecono władzom polskim, aby: podjęły pilne kroki mające na celu wyeliminowanie wymogu skazania osoby fizycznej lub wydania orzeczenia o umorzeniu postępowania przeciwko osobie fizycznej, w celu pociągnięcia osoby prawnej do odpowiedzialności (art. 2 i 3 konwencji). W raporcie ewaluatorzy wyraźnie wskazali, że uzależnianie odpowiedzialności osoby prawnej od odpowiedzialności osoby fizycznej jest sprzeczne z celem odpowiedzialności i narusza Konwencję: „The Act on Liability of Collective Entities directly contravenes this principle, and thus severely hinders the ability of Polish authorities to impose liability on legal persons. The lead examiners therefore recommend that Poland take urgent steps to establish effective liability of legal persons that is not limited to cases where the natural person who perpetrated the offences are prosecuted or convicted”. W odniesieniu do osób prawnych zniósła ograniczenie wysokości kar pieniężnych (ograniczenie kary procentem przychodu podmiotu zbiorowego w roku obrotowym, w którym popełniono czyn zabroniony – art. 7 obowiązującej ustawy o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych) lub podniosła maksymalną karę dostępną na mocy prawa, tak aby podlegały one skutecznym, współmiernym i odstrasżającym karom, oraz, jako priorytet, zwróciła uwagę właściwych organów na dostępność dodatkowych sankcji, w tym zakazów (art. 9 ustawy), w przypadku skazania osoby prawnej na podstawie ustawy o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych (art. 2 i 3 konwencji oraz

W systemie ONZ aktami prawnymi regulującymi kwestię odpowiedzialności podmiotów zbiorowych są: Konwencja Narodów Zjednoczonych przeciwko międzynarodowej przestępczości zorganizowanej (UNTOC), przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 15 listopada 2000 roku⁶;

Rekomendacja Rady OECD z 2009 r., pkt III). Ewaluatorzy w raporcie zaproponowali również rozważenie innych środków karnych wobec osób prawnych, takich jak np. wyłączenie z zamówień publicznych: „This maximum level, in addition to the cap on fines of 3% of the revenues generated in the tax year of the offence, prevents the imposition of effective, proportionate, and dissuasive sanctions on legal persons. Under this provision, companies may avoid significant penalties by operating through shell entities or by shifting revenues to other tax years. While there have been no foreign bribery cases to date, the sanctions imposed on legal persons for other similar crimes are underwhelming. The lead examiners therefore recommend that Poland either eliminate the cap on fines or increase the maximum penalty in law applicable to legal persons to a level that allows for effective, proportionate, and dissuasive sanctions. The lead examiners also recommend that Poland draw the attention of the relevant Polish authorities to the availability of additional sanctions, including debarment, upon conviction of a legal person under the Liability of Collective Entities Act”. Oświadczenie Grupy Roboczej OECD ds. Przekupstwa w Międzynarodowych Transakcjach Handlowych dotyczące Polski z dnia 15 marca 2018 r.: W dniu 15 marca 2018 r. Grupa Robocza OECD ds. Przekupstwa w Międzynarodowych Transakcjach Handlowych przyjęła oświadczenie dotyczące Polski wskazujące na potrzebę pilnych zmian legislacyjnych, obejmujących m.in. „wzmocnienie zasad odpowiedzialności podmiotów zbiorowych poprzez wyeliminowanie tzw. prejudykatu – wymogu wcześniejszego orzeczenia wobec osoby fizycznej (art. 4 obowiązującej ustawy o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych) oraz podniesienie poziomu kar pieniężnych (art. 7 obowiązującej ustawy o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych)”. Oświadczenie nawiązuje do wcześniejszych rekomendacji Grupy służących pełniejszej implementacji przez Polskę konwencji OECD. Oświadczenie wydano w kontekście okresowego sprawozdania Polski i stanowi ono część procedur Grupy Roboczej, jako środek podkreślający konieczność zintensyfikowania prac w wybranych obszarach. W minionych latach tego typu oświadczenia Grupy Roboczej wydawane były także wobec innych państw stron. Oświadczenie ma charakter publiczny i zostało zamieszczone na stronie internetowej OECD, w zakładce dotyczącej prac Grupy Roboczej (obok raportów z wcześniejszych ewaluacji Polski) oraz w części poświęconej „aktualnościom”. Obecne działania Grupy wobec Polski: Polska jest poddawana regularnej ocenie w zakresie postępów we wdrażaniu zaległych rekomendacji sformułowanych w czerwcu 2013 r. w ramach Fazy 3 ewaluacji. W marcu 2018 r. Grupa zwróciła się do Polski o przedstawienie w grudniu 2018 r. stosownego sprawozdania pod rygorem rozważenia zastosowania przez Grupę dodatkowych środków w razie braku znacznego postępu (włącznie z przeprowadzeniem ewaluacji Fazy 3bis). W grudniu 2018 r. Polska zaprezentowała pisemne sprawozdanie dotyczące wykonania rekomendacji. W szczególności delegacja polska akcentowała zaawansowany etap prac nad projektem ustawy o zmianie ustawy o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych, co umożliwi rychłe wdrożenie rekomendacji Fazy 3 w zakresie ochrony sygnalistów i odpowiedzialności osób prawnych. Brak postępu we wdrażaniu rekomendacji może prowadzić do realizacji zapowiedzi zastosowania przez Grupę wobec Polski dodatkowych środków, włącznie z ponowną ewaluacją.

⁶ Konwencja ratyfikowana przez Polskę i opublikowana w Dz. U. z 2005 r. poz. 158.

Konwencja Narodów Zjednoczonych przeciwko Korupcji (UNCAC), przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 31 października 2003 roku⁷. Artykuł 10 UNTAC i art. 26 UNCAC nakładają na państwa-strony obowiązek zapewnienia możliwości pociągnięcia podmiotów zbiorowych do odpowiedzialności za udział w przestępstwach objętych tą konwencją. Nie formułuje ona przy tym żadnych wymagań co do charakteru takiego udziału w przestępstwie, w tym warunku uzyskania korzyści z przestępstwa. Wymóg wprowadzenia w krajowym porządku prawnym odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za przestępstwo przekupstwa zagranicznego funkcjonariusza publicznego wprowadza art. 2 przywołanej konwencji. Przepisy konwencji nie określają warunków tej odpowiedzialności⁸.

W umowach opracowanych i przyjętych na forum Rady Europy wymóg zapewnienia skutecznej odpowiedzialności podmiotów zbiorowych zawiera również wiele konwencji⁹.

⁷ Konwencja ratyfikowana przez Polskę i opublikowana w Dz. U. z 2007 r. poz. 563.

⁸ Monitorowanie wdrożenia postanowień konwencji UNCAC zostało powierzone Konferencji Państw-Stron – w ramach *Implementation Review Mechanism*. Ocena ta obejmuje okresową weryfikację implementacji konwencji w prawie krajowym oraz wydanie zaleceń. Polskie prawodawstwo podlegało przeglądowi w zakresie zgodności z konwencją w ramach pierwszego cyklu ocen wzajemnych (w latach 2010–2015). W toku przeglądu eksperci doszli do wniosku, że zawarty w prawie polskim (art. 4 obowiązującej ustawy o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary) wymóg uzyskania prejudykatu stanowi poważną przeszkodę w prowadzeniu postępowań wobec podmiotów zbiorowych i jest wyraźnie sprzeczny z art. 3 i art. 26 konwencji UNCAC. „The review team noted that the requirement of the conviction of a natural person in order to impose liability on a legal person (article 4 of the Act) directly contravenes paragraph 3 of article 26 of the Convention, and, thus, severely hinders the effectiveness of the Act”. W końcowych wnioskach raportu z ewaluacji zawarte zostało zalecenie rezygnacji z tego warunku: „Delete the requirement of a conviction of a natural person in order to impose liability on a legal person and establish effective liability of legal persons that is not limited to cases where the natural person who perpetrated the offences is prosecuted or convicted”.

⁹ 1) Konwencja o ochronie środowiska przez prawo karne z dnia 4 listopada 1997 r. nie weszła w życie. 2) Prawnokarna konwencja o korupcji z 27 stycznia 1999 r. – ratyfikowana przez Polskę 11 grudnia 2002 r. i opublikowana w Dz. U. z 2005 r. poz. 249 – weszła w życie 1 lipca 2002 r. i obecnie jej stronami jest 48 państw. Do konwencji sporządzono protokół dodatkowy, rozszerzający listę przestępstw o czyny korupcyjne wobec arbitrów. 3) Konwencja o cyberprzestępczości z 23 listopada 2001 r. – ratyfikowana przez Polskę 1 czerwca 2015 r. i opublikowana w Dz. U. z 2015 r. poz. 728 – weszła w życie 1 lipca 2004 r. i obecnie jej stronami są 62 państwa. W konwencji został zawarty również protokół rozszerzający listę przestępstw konwencyjnych na przestępstwa mowy nienawiści o podłożu rasistowskim i ksenofobicznym. 4) Konwencja w sprawie działań przeciwko handlowi ludźmi z dnia 16 maja 2005 r. – ratyfikowana przez Polskę 1 marca 2009 r. i opublikowana w Dz. U. z 2009 r. poz. 107 – weszła w życie 16 maja 2005 r. i obecnie jej stronami jest 47 państw. 5) Konwencja o zapobieganiu terroryzmowi z dnia 16 maja

Wymóg odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione formułują liczne akty prawa Unii Europejskiej¹⁰. Wszystkie one określają

2005 r. – ratyfikowana przez Polskę 1 sierpnia 2008 r. i opublikowana w Dz. U. z 2008 r. poz. 998 – weszła w życie i obecnie jej strony to 39 państw oraz od 2018 r. Unia Europejska. Do konwencji został sporządzony protokół dodatkowy rozszerzający listę przestępstw m.in. na szkolenia terrorystyczne oraz tzw. turystykę terrorystyczną. 6) Konwencja o praniu, ujawnianiu, zajmowaniu i konfiskacie dochodów pochodzących z przestępstwa oraz o finansowaniu terroryzmu, z dnia 16 maja 2005 r. – ratyfikowana przez Polskę 1 maja 2008 r. i opublikowana w Dz. U. z 2008 r. poz. 1028 – weszła w życie 1 maja 2008 r. i obecnie jej stronami są 34 państwa. Konwencję podpisała też Unia Europejska, ale nie została podjęta decyzja o jej przystąpieniu do konwencji. 7) Konwencja o ochronie dzieci przed seksualnym wykorzystywaniem i niegodziwym traktowaniem w celach seksualnych z dnia 25 października 2007 r. – ratyfikowana przez Polskę 1 czerwca 2015 r. i opublikowana w Dz. U. z 2015 r. poz. 608 – weszła w życie 1 lipca 2010 r. i obecnie jej stronami są 44 państwa. 8) Konwencja o podrabianiu produktów farmaceutycznych i innych podobnych przestępstwach przeciwko zdrowiu publicznemu z dnia 28 października 2011 r. weszła w życie 1 stycznia 2016 r. i obecnie stronami jest 15 państw. 9) Konwencja o manipulacjach w sporcie z dnia 18 września 2014 r. – podpisana, ale nie ratyfikowana przez Polskę – nie weszła w życie. 10) Konwencja o handlu organami z dnia 25 marca 2015 r. – podpisana, ale nie ratyfikowana przez Polskę – weszła w życie 1 marca 2018 r. i obecnie jej stronami jest 6 państw. 11) Konwencja o przestępstwach dotyczących dóbr kultury z dnia 19 maja 2017 r. nie weszła w życie.

¹⁰ 1) Decyzja ramowa Rady z dnia 28 maja 2001 r. w sprawie zwalczania fałszowania i oszustw związanych z bezgotówkowymi środkami płatniczymi (Dz. Urz. UE L 149 z 2.6.2001, s. 1). 2) Decyzja ramowa Rady 2004/757/WSiSW z dnia 25 października 2004 r. ustanawiająca minimalne przepisy określające znamiona przestępstw i kar w dziedzinie nielegalnego handlu narkotykami (Dz. Urz. UE L 335 z 11.11.2004, s. 8). 3) Decyzja ramowa Rady 2008/841/WSiSW z dnia 24 października 2008 r. w sprawie zwalczania przestępczości zorganizowanej (Dz. Urz. UE L 300 z 11.11.2008, s. 42). 4) Decyzja ramowa Rady 2008/913/WSiSW z dnia 28 listopada 2008 r. w sprawie zwalczania pewnych form i przejawów rasizmu i ksenofobii za pomocą środków prawnych (Dz. Urz. UE L 328 z 6.12.2008, s. 55). 5) Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/99/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie ochrony środowiska poprzez prawo karne (Dz. Urz. UE L 328 z 6.12.2008, s. 28). 6) Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/36/UE z dnia 5 kwietnia 2011 r. w sprawie zapobiegania handlowi ludźmi i zwalczania tego procederu oraz ochrony ofiar, zastępująca decyzję ramową Rady 2002/629/WSiSW (Dz. Urz. UE L 101 z 15.4.2011, s. 1). 7) Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/93/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie zwalczania niegodziwego traktowania w celach seksualnych i wykorzystywania seksualnego dzieci oraz pornografii dziecięcej, zastępująca decyzję ramową Rady 2004/68/WSiSW. 8) Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/40/UE z dnia 12 sierpnia 2013 r. dotycząca ataków na systemy informatyczne i zastępująca decyzję ramową Rady 2005/222/WSiSW. 9) Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/57/UE z dnia 16 kwietnia 2014 r. w sprawie sankcji karnych za nadużycia na rynku (dyrektywa w sprawie nadużyć na rynku) (Dz. Urz. UE L 173 z 12.06.2014, s. 179). 10) Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/62/UE z dnia 15 maja 2014 r. w sprawie prawnych środków ochrony euro i innych walut przed fałszowaniem, zastępująca decyzję ramową Rady 2000/383/WSiSW (Dz. Urz. UE L 151 z 21.5.2014, s. 1).

wymóg możliwości pociągnięcia podmiotu zbiorowego za czyn zabroniony popełniony na jego korzyść przez jakąkolwiek osobę, działającą indywidualnie albo jako część organu osoby prawnej, zajmującą kierownicze stanowisko w strukturze osoby prawnej, jak również w sytuacji, gdy do popełnienia przestępstwa doszło w wyniku braku nadzoru lub kontroli ze strony takiej osoby. Zawierają one również wymóg poddania podmiotów zbiorowych skutecznym, proporcjonalnym i odstrasżającym sankcjom, określając ich przykładowy katalog obejmujący m.in.: pozbawienie prawa do korzystania ze świadczeń publicznych lub pomocy publicznej; czasowe lub stałe wykluczenie z udziału w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego; czasowy lub stały zakaz prowadzenia działalności gospodarczej; umieszczenie pod nadzorem sądowym; likwidację sądową; czasowe lub stałe zamknięcie zakładów wykorzystywanych do popełnienia przestępstwa. Spełnienie powyższych wymagań w prawie krajowym podlega ocenie Komisji Europejskiej oraz jest przedmiotem okresowych ewaluacji przeprowadzanych przez inne organy UE. W 2014 roku Komisja Europejska (KE) zarzuciła Polsce nieprawidłowe wdrożenie dyrektyw: Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/123/WE z dnia 21 października 2009 roku zmieniającej dyrektywę 2005/35/WE w sprawie zanieczyszczenia pochodzącego ze statków oraz wprowadzenia sankcji w przypadku naruszenia prawa, a także Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/99/WE z dnia 19 listopada 2008 roku w sprawie ochrony środowiska poprzez prawo karne. Zarzut KE odnosił się m.in. do przepisów implementujących postanowienia tych dyrektyw dotyczące odpowiedzialności osób prawnych. Zdaniem Komisji, „nieprawidłowa transpozycja polegała m.in. na stosowaniu warunku odpowiedzialności podmiotu zbiorowego w postaci uprzedniego skazania osoby fizycznej, przewidzianego w ustawie o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych. Ten dodatkowy wymóg został uznany przez KE jako utrudniający pociągnięcie podmiotu zbiorowego do odpowiedzialności, a tym samym niespełniający założeń dyrektyw”. Podkreślić należy, że Komisja Europejska w razie stwierdzenia naruszenia prawa UE (nieprawidłowej jego implementacji) ma możliwość skorzystania z procedury wystąpienia do Trybunału Sprawiedliwości UE, która to procedura może się zakończyć nałożeniem na dane państwo członkowskie sankcji finansowych. W 2018 roku, w przyjętym przez działający przy Radzie UE komitet GENVAL raporcie z oceny

11) Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2017/541/UE z dnia 15 marca 2017 r. w sprawie zwalczania terroryzmu i zastępująca decyzję ramową Rady 2002/475/WSiSW oraz zmieniająca decyzję Rady 2005/671/WSiSW (Dz. Urz. UE L 88 z 31.3.2017, s. 6–21).

12) Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2017/1371/UE z dnia 5 lipca 2017 r. w sprawie zwalczania za pośrednictwem prawa karnego nadużyć na szkodę interesów finansowych Unii (Dz. Urz. UE L 198 z 28.7.2017, s. 29–41).

„praktycznego wdrażania i funkcjonowania europejskich polityk dotyczących zapobiegania przestępstwom przeciwko środowisku i ich zwalczania” (dokument Rady UE 15079/1/18), w stosunku do Polski wprost zalecono: „7. rozważyć nowelizację Ustawy o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary, z myślą o skuteczniejszym zwalczaniu nielegalnego wykorzystywania osób prawnych do popełniania przestępstw przeciwko środowisku i przestępstw w zakresie postępowania z odpadami”. W raporcie wskazano, że „podstawową przeszkodą w skutecznym ściganiu naruszeń prawa przez podmioty zbiorowe jest wymóg uprzedniego skazania osoby fizycznej” (pkt 5.5 raportu). Powyższy wniosek dotyczył co prawda zwalczania przestępstw przeciwko środowisku, gdyż taki był zakres ewaluacji prowadzonej przez komitet GENVAL, jednakże może i powinien być odniesiony do całości regulacji normujących odpowiedzialność podmiotów zbiorowych w Polsce.

2. Praktyka krajowa

Warunek ten stanowił istotne ograniczenie w pociąganiu do odpowiedzialności podmiotów zbiorowych. W 2018 roku do sądów wpłynęły cztery sprawy z przedmiotowego zakresu, w 2019 roku pięć spraw, a w 2020 roku – sześć. Również kary wymierzane przez sądy na podstawie tej ustawy były niewielkie. W 2021 roku kara w wysokości 1000 zł została orzeczona w sześciu sprawach; w wysokości 7000 zł w dwu sprawach; najwyższa kara, w wysokości 50 000 zł, została wymierzona tylko w jednej sprawie. Również na przestrzeni ostatnich lat niewiele spraw wpływało do sądów, a kary były niewielkie. Najwyższą wymierzoną w przedmiotowych postępowaniach karą w okresie od 2006 do 2019 roku była grzywna w wysokości 70 000 zł, orzeczona w jednym przypadku. Najczęściej, bo w czterdziestu pięciu sprawach, orzekana była kara grzywny w wysokości 1000 zł. Siedem razy sąd zdecydował o zastosowaniu środka karnego w postaci podania wyroku do publicznej wiadomości, a w sześciu sprawach, oprócz kary grzywny, orzekano przepadek korzyści majątkowej. Tylko raz zastosowano przepadek równowartości przedmiotów. Wskazuje to na fakt, że ustawa jest stosowana głównie wobec małych podmiotów, co wypacza koncepcję odpowiedzialności osób prawnych, gdyż ten rodzaj odpowiedzialności winien być nakierowany na działania podmiotów dużych, w tym dużych przedsiębiorstw, zdolnych do wdrożenia wewnętrznych procedur zgodności.

Z pewnością więc obecny model odpowiedzialności nie stanowi skutecznego narzędzia do walki z przestępczością firm, przedsiębiorstw czy koncernów, zwanych w tej ustawie „podmiotami zbiorowymi”.

Postępowania wobec indywidualnych osób wymagają przecież wieloletniego niekiedy postępowania przygotowawczego i sądowego, co daje firmie czas na skuteczne ukrycie dowodów przeciwko niej samej (np. dokumentów, w tym elektronicznych), nie mówiąc już o tym, że sam czyn zaciera się w pamięci świadków i te dowody ze źródeł osobowych, siłą rzeczy, również znikają lub tracą na wartości.

Firma ma oczywisty interes w uniknięciu odpowiedzialności. W tym celu nie tylko zyskuje wieloletni okres potrzebny do „wyczyszczenia” niewygodnych dowodów, ale również może podejmować inne działania, mające na celu wywiezienie w pole organów ścigania. Mogą to być np.: podział, przekształcenie lub połączenie z inną firmą. Niestety, takie działania zostały uznane w orzecznictwie za wystarczające do zwolnienia z odpowiedzialności¹¹. Brak realnej groźby odpowiedzialności firmy sprawia, że nie wdraża ona wewnętrznych procedur zgodności (*compliance procedure*), co ma zapobiegać niepożądanym zdarzeniom na przyszłość. Brak tych procedur z kolei, zamiast być okolicznością obciążającą, staje się kolejną ucieczką od odpowiedzialności. W jednej ze spraw sąd uznał, że „nie zachodzi po stronie (firmy) zawinienie organizacyjne, które skutkować winno odpowiedzialnością tego podmiotu”, gdyż „spółka nie posiadała żadnych organów nadzoru – ani rady nadzorczej, ani komisji rewizyjnej [...] tym samym nie można twierdzić, iż przy zachowaniu należytej staranności przez przedstawiciela lub organ podmiotu zbiorowego nie doszłoby do popełnienia przez prezesa zarządu czynu zabronionego”¹².

Jak widać, obecny model premiuje działania nieetyczne firm, zamiast promować postawy proaktywne, zapobiegające przestępstwom, zachęcające do wdrożenia systemów prewencji i zabezpieczeń przed ewentualnymi szkodami. Model ten nie zachęca firm do współpracy z organami ścigania i wymiarem sprawiedliwości już po zaistniałym zdarzeniu. Zagadnienie tzw. wewnętrznych dochodzeń prowadzonych przez firmy w innych krajach Europy Zachodniej jest w naszym kraju niemal nieznan¹³.

Prokurator, poszukując indywidualnego sprawcy w gąszczu korporacyjnych uwarunkowań, wskutek zamkniętej postawy firm, zmuszony zostaje do unieruchomienia całego podmiotu, narażając go na bankructwo.

¹¹ Postanowienie SR w Piotrkowie Trybunalskim z dnia 26 maja 2014 r., sygn. akt II K 133/14 (niepubl.) o umorzeniu postępowania w sprawie odpowiedzialności podmiotów zbiorowych.

¹² Wyrok SR w Zawierciu z dnia 18 czerwca 2014 r., sygn. akt II K 125/14 (niepubl.) o uniewinnieniu podmiotu zbiorowego.

¹³ M. Warchoł, *Śledztwa wewnętrzne w podmiotach zbiorowych*, [w:] *Istota i zasady procesu karnego 25 lat później. Księga poświęcona pamięci Profesora Andrzeja Murzynowskiego*, red. M. Rogacka-Rzewnicka, H. Gajewska-Kraczkowska, Warszawa 2019, s. 489.

Jeśli nawet dojdzie do wyroku uznającego odpowiedzialność podmiotu zbiorowego po długich latach od czynu, to kary są rażąco niskie. Przykładem może być sprawa, w której spółka z o.o. nielegalnie wiele razy wwoziła na teren Polski z Niemiec odpady komunalne w ilości co najmniej 186 014 kg w okresie od 1 do 8 września 2006 roku. Wyrok skazujący jej spedytora, działającego w jej imieniu i interesie, zapadł w 2009 roku (sygn. akt II K 980/09 niepubl.). Z kolei prawomocne uznanie odpowiedzialności samej firmy, jako wynik tego wyroku skazującego, nastąpiło dopiero w dniu 24 lipca 2013 roku. Wymierzona kara pieniężna wynosiła jedynie 5 tys. zł¹⁴.

Likwidacja prejudykatu sprawia, że podmiot zbiorowy ponosi odpowiedzialność za swoje czyny zabronione. Będą one musiały pozostawać w bezpośrednim związku z prowadzoną przezeń działalnością. Również za działania lub zaniechania organu tego podmiotu będzie on ponosił odpowiedzialność. Zakres czynów został ograniczony do przestępstw przeciwko środowisku, zarówno tych wynikających z Kodeksu karnego (rozdział XXII), jak i z ustaw pozakodeksowych, np. ustawy o substancjach chemicznych i ich mieszaninach, ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej czy ustawy o ochronie przyrody.

Dwa postępowania będą więc mogły być prowadzone równocześnie – jedno przeciwko osobie fizycznej, pracownikowi podmiotu zbiorowego, a drugie przeciwko samej firmie. Należy jednak zaznaczyć, że ustawodawca pozostawił przepis art. 3 ustawy, nakazujący ustalenie zachowania osoby fizycznej działającej w imieniu lub w interesie podmiotu zbiorowego w ramach uprawnienia lub obowiązku jego reprezentowania, podejmowania w jego imieniu decyzji bądź wykonywania kontroli wewnętrznej albo przy przekroczeniu tego uprawnienia lub niedopełnieniu tego obowiązku; osoby dopuszczonej do działania w wyniku przekroczenia uprawnień lub niedopełnienia obowiązków przez ww. osobę; działającej w imieniu lub w interesie podmiotu zbiorowego, za zgodą lub wiedzą ww. osoby; będącej przedsiębiorcą, który bezpośrednio współdziała z podmiotem zbiorowym w realizacji celu prawnie dopuszczalnego. Ponadto trzeba udowodnić, że to zachowanie osoby fizycznej lub przedsiębiorcy przyniosło lub mogło przynieść podmiotowi zbiorowemu korzyść, chociażby niemajątkową.

Nie oznacza to jednak przypisania winy tej osobie fizycznej. Nie trzeba będzie wykazywać, że w sposób zawiniony wyczerpała ona swoim zachowaniem znamiona konkretnego czynu zabronionego, gdyż wymóg prejudykatu już nie obowiązuje. W postępowaniu przeciwko podmiotowi zbiorowemu sąd nie będzie orzekał o zawinieniu osoby fizycznej. Co więcej, nie będzie konieczne indywidualne określanie sprawstwa osoby fizycznej

¹⁴ Wyrok SR Szczecin-Prawobrzeże I Zachód w Szczecinie z dnia 19 lutego 2013 r., sygn. akt IV K 108/11 (niepubl.).

lub przedsiębiorcy działających w imieniu bądź na rzecz podmiotu zbiorowego, za jego zgodą lub wiedzą. Wystarczające będzie wskazanie w opisie czynu, że podmiot zbiorowy dokonał czynu poprzez (za pośrednictwem) działającą w jego imieniu (na jego rzecz) osobę. Jest to zwyczajowo stosowana formuła w opisie czynu, gdy współsprawcy lub inne osoby, na których rzecz sprawca działa, są nieznani z imienia i nazwiska¹⁵.

3. Rozwiązania z innych krajów

3.1. Austria

Na mocy Drugiego Protokołu do Konwencji o ochronie interesów finansowych Wspólnot Europejskich, sporządzonego na podstawie artykułu K.3 Traktatu o Unii Europejskiej¹⁶, Austria została zobligowana do wprowadzenia „skutecznych, proporcjonalnych i odstrasżających sankcji” przeciwko firmom popełniającym przestępstwa. 1 stycznia 2006 roku weszła w życie ustawa o odpowiedzialności firm za przestępstwa

¹⁵ Por. wyrok SA w Poznaniu z dnia 10 grudnia 2019 r., sygn. akt II AKa 176/19: A.K. został oskarżony przed Sądem Okręgowym w Poznaniu w sprawie o sygn. akt III K 256/18 o to, że „w okresie od [...] w P. w zamiarze dokonania przestępstwa przez inne **nieustalone osoby** [podkr. M.W.], udzielił pomocy w jego dokonaniu poprzez udzielenie numeru rachunku bankowego w [...] S.A. o numerze [...] **nieustalonej osobie** [podkr. M.W.], która następnie w krótkich odstępach czasu, w wykonaniu z góry powziętego zamiaru w celu osiągnięcia korzyści majątkowej, brała udział w czynnościach zmierzających do udaremnienia lub utrudnienia stwierdzenia przestępnego pochodzenia oraz wykrycia, a następnie zajęcia środków płatniczych w łącznej kwocie nie mniejszej niż 15 606 złotych, pochodzących z przestępstwa, wprowadzenia do obrotu produktu leczniczego niedopuszczonego do obrotu oraz z podrobionymi znakami towarowymi w ten sposób, iż na jego rachunek o numerze [...] przyjmował w okresie od [...] roku z przelewów realizowanych z urzędów pocztowych na terenie całego kraju wpłaty na łączną kwotę 15 606 złotych, którą następnie wypłacił za pośrednictwem bankomatów w S. i P. w co najmniej 15 transakcjach i przekazał **nieustalonej osobie** [podkr. M.W.] łączną kwotę 15 600 złotych, tj. o przestępstwo z art. 18 § 3 k.k. w zw. z art. 299 § 1 k.k. w zw. z art. 12 k.k.”

¹⁶ [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:41997A0719\(02\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:41997A0719(02)). Artykuł 4 (Sankcje względem osób prawnych): 1. Każde państwo członkowskie podejmuje środki niezbędne do zapewnienia, że osoba prawna ponosząca odpowiedzialność na mocy artykułu 3 ustęp 1 podlega skutecznym, proporcjonalnym i odstrasżającym sankcjom, obejmującym karę grzywny lub inną karę pieniężną lub mogącą obejmować inne sankcje, takie jak: a) wyłączenie prawa do korzystania ze świadczeń publicznych lub pomocy publicznej; b) czasowy lub stały zakaz prowadzenia działalności gospodarczej; c) przekazanie pod nadzór sądowy; d) sądowy nakaz rozwiązania.

(*Verbandsverantwortlichkeitsgesetz – VbVG*)¹⁷. Podmioty zbiorowe w Austrii ponoszą odpowiedzialność za wszystkie przestępstwa bez wyjątku przewidziane w kodeksie karnym i innych ustawach pozakodeksowych, w tym również wszystkie przestępstwa przeciwko środowisku naturalnemu.

Zgodnie z par. 3 ust. 4 ustawy, odpowiedzialność podmiotu zbiorowego nie jest subsydiarna wobec odpowiedzialności indywidualnej. Dla oskarżenia osoby prawnej nie potrzeba więc prejudykatu w postaci wyroku skazującego osobę fizyczną¹⁸. Często mają miejsce jednocześnie trwające postępowania przeciw obu rodzajom podmiotów. Jeśli sprawca umrze po popełnieniu przestępstwa, nie stoi to na przeszkodzie, aby pociągnąć do odpowiedzialności podmiot zbiorowy. Również jeśli ukrywa się przed wymiarem sprawiedliwości, jego firma może odpowiadać karnie. Podobnie przedawnienie przestępstwa popełnionego przez indywidualną osobę fizyczną nie uniemożliwia oskarżenia samej firmy. Przedmiotem wątpliwości jest kwestia wpływu wznowienia postępowania na rzecz skazanego wobec jego firmy.

Ustawa ta była przedmiotem orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, który stwierdził jej zgodność z Konstytucją, warunkując to istnieniem związku pomiędzy firmą a indywidualną osobą¹⁹.

3.2. Belgia

W Belgii firmy ponoszą odpowiedzialność na podstawie kodeksu karnego od 4 maja 1999 roku²⁰. Wtedy zmieniono zasadę obecną w prawie belgijskim od 1934 roku, zgodnie z którą firma nie ponosi odpowiedzialności (*societas delinquere non potest*), na jej przeciwieństwo (*societas puniri potest*)²¹. Odpowiedzialność osób prawnych nie jest uzależniona od odpowiedzialności osób fizycznych. W związku z tym dla oskarżenia osoby prawnej nie jest konieczne znalezienie dowodów świadczących o popełnieniu przestępstwa przez indywidualną osobę fizyczną, która jest pracownikiem firmy albo jest w inny sposób z nią związana²². Podmioty zbiorowe ponoszą w Belgii odpowiedzialność zarówno za zbrodnie, występki, jak i za wykroczenia,

¹⁷ <https://www.globalcompliancencenews.com/white-collar-crime/corporate-liability-in-austria/>.

¹⁸ I. Mitgutsch, *Austria*, [w:] *European Developments in Corporate Criminall Liability*, eds. J. Gobert, A.M. Pascal, London – New York 2011, s. 211.

¹⁹ Wyrok TK z dnia 2 października 2016 r., G497/2015.

²⁰ Kodeks karny Belgii art. 5 definiuje odpowiedzialność podmiotów zbiorowych, art. 7bis, 35–37bis i 41 bis określa kary. Ten sam kodeks odsyła do odpowiedniego stosowania kodeksu postępowania karnego.

²¹ M. Ramkisson, *Belgium*, [w:] *European Developments...*, s. 214.

²² Tamże, s. 215.

na równych zasadach z osobami fizycznymi. Przestępstwa przeciwko środowisku są drugimi w kolejności (9%), po pracowniczych (47%), za które najczęściej są skazywane firmy w Belgii. W większości dotyczy to dużych korporacji (prawie 40%) i prywatnych przedsiębiorstw (50%). Do odpowiedzialności karnej pociągane są również organizacje non profit, spółki giełdowe, spółdzielnie i spółki prawa publicznego. Najczęściej orzekane są grzywny (64,3% spraw), konfiskata (10%) i kary dodatkowe (8%). W 346 sprawach na 381 postępowania przeciwko osobom fizycznym i firmom były prowadzone równocześnie²³.

3.3. Dania

Odpowiedzialność karna osób prawnych została wprowadzona w Danii w 1996 roku, poprzez dodanie rozdziału 5 do kodeksu karnego („Odpowiedzialność podmiotów zbiorowych”). Najistotniejsze są art. 25–27 określające cel i podstawę odpowiedzialności. W piśmiennictwie wskazuje się, że Dania stworzyła największe ramy tej odpowiedzialności²⁴. Zgodnie z art. 25 kodeksu karnego, firma może odpowiadać za każde przestępstwo zawarte w kodeksie.

Identyfikacja czy nawet skazanie indywidualnego sprawcy nie jest warunkiem *sine qua non* pociągnięcia firmy do odpowiedzialności. W trakcie postępowania przeciwko tej osobie musi jednak zostać udowodnione, że „ktoś” zatrudniony w firmie (nie jest konieczna umowa o pracę, wystarczająca jest umowa cywilnoprawna) albo z nią związany popełnił ten czyn. Nie oznacza to jednak konieczności skazania go za ten czyn (art. 27 ust. 1)²⁵. Czyny, za które firma może ponieść odpowiedzialność, powinny mieć związek z jej działalnością. Ten związek może być nawet bardzo odległy, byleby nie był jej „całkowicie obcy”. Nauka wskazuje jako przykład braku związku zachowanie polegające na użyciu podnośnika wózka widłowego do podniesienia pracownika w górę zamiast specjalnego kosza, który był przeznaczony do tego typu działań. Firma została uniewinniona przez sąd, ale Sąd Najwyższy ją skazał, uznając, że czyn nie pozostawał całkowicie poza zakresem działalności tego przedsiębiorcy.

W nauce zaznacza się, że odpowiedzialność podmiotu zbiorowego jest niezależna od odpowiedzialności osób wchodzących w jego skład (np. menedżerów). Jeśli trzeba byłoby, pociągając do odpowiedzialności firmę, wykazywać zaniedbania leżące po stronie jej menedżerów, jej

²³ Tamże, s. 219.

²⁴ A.A. Robinson, *Corporate Culture as a Basis for The Criminal Liability of Corporations*, 2008, s. 58.

²⁵ A.M. Pascal, *Denmark*, [w:] *European Developments...*, s. 223.

odpowiedzialność straciłaby dużo na znaczeniu²⁶. Oczywiście, jeśli zarząd firmy albo jej pracownik ponosi winę za dany czyn, to można jednocześnie oskarżyć jego oraz firmę. Nic jednak nie stoi na przeszkodzie pociągnięciu do odpowiedzialności wyłącznie samej firmy²⁷.

Nie ma tu specjalnych rozwiązań proceduralnych. Przepis art. 742 ust. 2 AJA (*The Administration of Justice Act*) przewiduje, że policja wszczyna postępowanie na skutek zawiadomienia lub z własnej inicjatywy, jeśli zachodzi uzasadnione przypuszczenie, że popełniono czyn zabroniony. Duński kodeks postępowania karnego oparty jest bardziej na zasadzie oportunistycznym niż legalizmu. Po przeprowadzeniu dochodzenia prokurator decyduje, czy wnieść akt oskarżenia. W tym celu przeprowadza tzw. test prawdopodobieństwa. Jeśli skazanie jest bardziej prawdopodobne niż uniewinnienie, wnosi skargę oskarżycielską do sądu. W rzadkich wypadkach prokurator może wycofać oskarżenie, i to pomimo dowodów świadczących na niekorzyść oskarżonego. Taka decyzja może mieć miejsce wówczas, gdy koszty i nakłady poczynione na oskarżenie nie są usprawiedliwione wagą sprawy i jej rezultatem (ust. 721 AJA)²⁸.

3.4. Estonia

Odpowiedzialność karna osób prawnych w Estonii zawarta jest w kodeksie karnym, który wszedł w życie 1 września 2002 roku. Zakres tych podmiotów obejmuje firmy, przedsiębiorstwa, stowarzyszenia, fundacje i organizacje non profit. Wyłączone są: państwo, samorządy i osoby prawne prawa publicznego. Podmioty zbiorowe ponoszą tam odpowiedzialność za cztery rodzaje czynów: przestępstwa środowiskowe, przestępstwa własności przemysłowej, przestępstwa przeciwko państwu oraz wszelkie czyny związane z nienależytym wykonaniem obowiązków prawnych²⁹. Nie ma warunku w postaci identyfikacji lub skazania osoby fizycznej. Sankcjami są grzywny (od 3195 euro do 15 975 000 euro) oraz rozwiązanie osoby prawnej. Obie mogą zostać orzeczone jednocześnie. Możliwa jest również konfiskata (art. 83 ust. 2).

²⁶ G. Nielsen, *Criminal Liability of Collective Entities – the Danish Model*, [w:] *Criminal Responsibility of Legal and Collective Entities*, ed. by A. Eser, G. Heine, B. Huber, Freiburg im Breisgau 1999, no. 6, s. 192–193.

²⁷ A.M. Pascal, *Denmark*, s. 223.

²⁸ K. Reumert, *Criminal Liability of Companies Survey: Denmark*, Lex Mundi Publications, www.lexmundi.com/business_crimes/crim_liability_denmark.PDF, 2008, s. 4.

²⁹ A.M. Pascal, *Estonia*, [w:] *European Developments...*, s. 228.

3.5. Finlandia

Odpowiedzialność karna osób prawnych została wprowadzona w Finlandii w 1995 roku. Reguluje ją rozdział 9 fińskiego kodeksu karnego. Podmiot zbiorowy może być przedmiotem odpowiedzialności karnej na takich samych zasadach jak osoba fizyczna. Są to zarówno firmy prywatne, przedsiębiorstwa, jak i stowarzyszenia, fundacje czy spółdzielnie. Odpowiedzialność ta nie dotyczy instytucji publicznych, takich jak policja, prokuratura czy inne agencje rządowe. Jeśli jednak państwo zleca np. roboty publiczne prywatnej firmie i popełni ona przestępstwo, to zlecający może również ponieść odpowiedzialność. Zakres czynów jest bardzo duży i obejmuje m.in. korupcję, oszustwo, przestępstwa nieuczciwej konkurencji, przemyt, a także przestępstwa środowiskowe. Nie jest konieczne ustalenie osoby indywidualnej dla postawienia firmy w stan oskarżenia. Fiński kodeks karny przyjął koncepcję tzw. winy anonimowej (*anonymous culpa*). Występuje ona wówczas, gdy niemożliwe jest ustalenie i skazanie indywidualnego sprawcy, podczas gdy osoba prawna nie dopełniła obowiązku staranności albo nie przeszkodziła osobie fizycznej w popełnieniu przestępstwa, nawet jeśli pozostaje ona niezidentyfikowana³⁰. Podstawa „winy korporacyjnej” jest odmienna. Może się opierać na niedbałym wyborze personelu, nierzetelnym szkoleniu pracowników, zaniechaniach w nadzorze nad nimi, braku wdrożenia systemu zapobiegającego niepożądanym zdarzeniom (*compliance*), jak również na zaniedbaniach w systematycznym kontrolowaniu czynności podejmowanych przez pracowników. Spółka matka może ponosić odpowiedzialność za przestępstwa spółki córki, jeśli zleciła jej działania, które są podstawą odpowiedzialności, albo jeśli przestępstwo zostało popełnione na jej korzyść.

Postępowania przeciwko firmom mogą się toczyć równocześnie ze sprawami przeciwko osobom fizycznym wchodzącym w ich skład. Jeśli jednak firma wykaże, że dochowała należytej staranności w zatrudnieniu, szkoleniu i nadzorze nad pracownikiem sprawcą przestępstwa, to jedynie on zostanie postawiony w stan oskarżenia. Dowodem na to mogą być wewnętrzne wytyczne, które firma wdroży, i praktyki, których przestrzeganie wykaże. Wówczas należyta staranność firmy (*due diligence*) pozwoli zwolnić ją od odpowiedzialności.

Jeśli jednak nie zostanie oskarżona firma, lecz jedynie jej menedżer albo pracownik, a ona sama odniosła korzyść z przestępstwa, to może zostać zastosowana jej konfiskata³¹. Samo bowiem odniesienie przez firmę korzyści z przestępstwa popełnionego przez jej pracownika nie jest przesądzającą

³⁰ J. Gobert, *Finland*, [w:] *European Developments...*, s. 235.

³¹ Lex Mundi, *Criminal Liability of Companies Survey: Finland*, www.lexmundi.com/Criminal_liability_survey_by_jurisdiction.

przesłanką jej odpowiedzialności. Decydujące jest, kto ponosi główną odpowiedzialność za czyn: osoba prawna czy fizyczna. Jeśli czyn osoby fizycznej ulegnie przedawnieniu, uniemożliwia to prowadzenie postępowania przeciw osobie prawnej. Zasada *nemo tenetur* i pozostałe gwarancje wskazane w Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka, służące osobie fizycznej, przysługują również firmie.

Prawo fińskie w zakresie odpowiedzialności podmiotów zbiorowych nacechowane jest zasadą oportunistyczną. Mianowicie jeśli nikt nie złoży zawiadomienia o przestępstwie naruszenia procedur firmy (*complainant offence*; przestępstwa firm dzielą się w Finlandii na *complainant* i *non-complainant offences*), to prokurator do wszczęcia postępowania musi ustalić, że za ściganiem przemawia ważny interes publiczny. Pozwala to na uniknięcie nadmiernego obciążenia systemu drobnymi sprawami. W piśmiennictwie jednak się zaznacza, że ten *self-screening*, mechanizm uzależniający ściganie przestępstw od woli pracowników, powoduje presję i zastraszanie ich przez firmy, aby pod groźbą utraty pracy nie zgłaszali nawet poważnych czynów popełnionych przez firmę na ich szkodę³².

W systemie fińskim występują również liczne zachęty prawne do konsensualizmu. Po przeprowadzeniu dochodzenia prokurator może zrezygnować z aktu oskarżenia, jeśli poziom winy firmy albo szkoda są niewielkie, a ona sama podjęła kroki do zapobieżenia podobnym zdarzeniom w przyszłości. Nawet w przypadku przestępstw *non-complainant* prokurator może zdecydować, że nie ma publicznego interesu w oskarżaniu. Ponadto może podjąć taką decyzję, jeżeli uzna, że udział zarządu firmy w popełnieniu przestępstwa był niewielki albo szkoda nie jest znaczna. Rezygnacja ze ścigania może mieć miejsce zwłaszcza wówczas, gdy firma podjęła działania zapobiegające ponownemu popełnieniu przestępstwa w przyszłości.

3.6. Francja

Odpowiedzialność podmiotów zbiorowych została wprowadzona do kodeksu karnego w 1994 roku. Do 2004 roku odnosiła się ona jedynie do wyszczególnionych czynów zabronionych. Następnie ustawodawca stworzył ten katalog i firmy, stowarzyszenia oraz podmioty prawa publicznego (firmy publiczne, spółki komunalne czy jednostki samorządu publicznego) mogą odpowiadać za wszystkie te czyny, które są przypisywane osobom fizycznym³³. Ustawodawca wybrał odpowiedzialność pośrednią podmiotów zbiorowych, która polega na tym, że jest ona wtórnie im przypisywana dopiero wówczas, gdy najpierw dokona się tego w odniesieniu do osoby fizycznej. Znamiona

³² J. Gobert, *Finland*, s. 237.

³³ P. Beauvais, *France*, [w:] *European Developments...*, s. 241.

czynu są określane nie w odniesieniu do osoby prawnej, lecz do osoby fizycznej, organu albo reprezentanta. Nie jest jednak konieczna indywidualizacja tych osób. W odniesieniu do przestępstw nieumyślnych we Francji zachodzi domniemanie, że organ lub reprezentant podmiotu zbiorowego popełnił przestępstwo. Podstawową karą wobec podmiotów zbiorowych jest grzywna, zasadniczo pięć razy wyższa niż odpowiednio wobec osób fizycznych. Jeśli w tym drugim wypadku nie została ona przewidziana przez ustawodawcę, to wynosi milion euro. Oprócz tego mogą zostać wymierzone takie kary jak likwidacja podmiotu zbiorowego, zakaz działalności gospodarczej, nadzór zarządcy sądowego czy zakaz udziału w zamówieniach publicznych, a także zakaz wydawania czeków lub używania kart kredytowych.

Możliwe są jednocześnie postępowania przeciwko osobie fizycznej i prawnej. Osobliwością prawa francuskiego jest dopuszczalność podwójnej odpowiedzialności za ten sam czyn: karnej i administracyjnej³⁴.

3.7. Holandia

W Holandii odpowiedzialność osób prawnych została wprowadzona w 1976 roku (art. 51 kodeksu karnego). Dotyczy ona tych samych czynów jak wobec osób fizycznych. W obu przypadkach występują również takie same sankcje. Pierwotnie sądy przyjmowały, że dla przypisania odpowiedzialności osobie prawnej konieczne jest popełnienie przez nią przestępstwa za pośrednictwem osoby fizycznej, która albo sprawowała kontrolę w firmie, albo wchodziła w jej skład, np. jako pracownik, a sama firma odniosła korzyść z przestępstwa. Wymogi te jednak często uniemożliwiały wymierzenie sprawiedliwości za przestępstwa popełnione przez podmioty zbiorowe w sytuacji, gdy osoba fizyczna nie mogła zostać ustalona, np. w przypadkach złożonych czynów korupcji międzynarodowej, co do których trudno określić, kto sprawuje kontrolę nad osobą prawną. Współczesne przedsiębiorstwa mają bowiem zdecentralizowaną strukturę, w której proces decyzyjny spoczywa na różnych poziomach. Te problemy zostały zlikwidowane poprzez wprowadzenie wspomnianego wyżej art. 51 kodeksu karnego. Wskazuje on, że postępowanie przeciw osobie prawnej może być prowadzone niezależnie od sprawy toczącej się przeciwko osobie fizycznej, która zleciła lub popełniła przestępstwo³⁵.

³⁴ Tamże, s. 243.

³⁵ M. Ramkissoon, *The Netherlands*, [w:] *European Developments...*, s. 279.

Podsumowanie

Skuteczna ochrona przed przestępstwami popełnianymi przez podmioty zbiorowe nie jest możliwa, gdy występuje warunek w postaci wymogu ustalenia (identyfikacji) osoby fizycznej i przypisania jej winy. Wynika to z doświadczeń naszej polskiej praktyki, w której ramach niewielka liczba tych spraw w sądach i niewysokie kary mogą co najwyżej sprawiać wrażenie bezkarności dużych, majątnych podmiotów gospodarczych wobec ofiar ich czynów, często latami dochodzących sprawiedliwości.

Przemawiają za tym również doświadczenia innych krajów, co zostało wykazane w części komparatystycznej niniejszego opracowania. Po trzecie wreszcie, organizacje międzynarodowe chroniące interesy konsumentów wielokrotnie prosiły nasz kraj o usunięcie tej blokady w dochodzeniu sprawiedliwości za czyny popełnione przez osoby prawne. Szczególna potrzeba w tym zakresie występuje na obszarze prawa o ochronie środowiska. Firmy działające w tej branży często mają rozległą strukturę. Proces decyzyjny zapada na różnych poziomach. Trudno ustalić, kto nadzoruje konkretne działania. Jednocześnie szkoda wynikająca z tych czynów może być niekiedy znaczna. Z tego względu objęcie tej dziedziny prawa modernizacją zakresu odpowiedzialności podmiotów zbiorowych przez naszego ustawodawcę jest trafne i potrzebne.

Bibliografia

- Beauvais P., *France*, [w:] *European Developments in Corporate Criminal Liability*, eds. J. Gobert, A.M. Pascal, London – New York 2011.
- Gobert J., *Finland*, [w:] *European Developments in Corporate Criminal Liability*, eds. J. Gobert, A.M. Pascal, London – New York 2011.
- Mitgutsch I., *Austria*, [w:] *European Developments in Corporate Criminal Liability*, eds. J. Gobert, A.M. Pascal, London – New York 2011.
- Nielsen G., *Criminal Liability of Collective Entities – the Danish Model*, [w:] *Criminal Responsibility of Legal and Collective Entities*, ed. by A. Eser, G. Heine, B. Huber, Freiburg im Breisgau 1999, no. 6.
- Pascal A.M., *Denmark*, [w:] *European Developments in Corporate Criminal Liability*, eds. J. Gobert, A.M. Pascal, London – New York 2011.
- Pascal A.M., *Estonia*, [w:] *European Developments in Corporate Criminal Liability*, eds. J. Gobert, A.M. Pascal, London – New York 2011.
- Ramkissoon M., *Belgium*, [w:] *European Developments in Corporate Criminal Liability*, eds. J. Gobert, A.M. Pascal, London – New York 2011.
- Ramkissoon M., *The Netherlands*, [w:] *European Developments in Corporate Criminal Liability*, eds. J. Gobert, A.M. Pascal, London – New York 2011.

Reumert K., *Criminal Liability of Companies Survey: Denmark*, Lex Mundi Publications, www.lexmundi.com/business_crimes/crim_liability_denmark.PDF, 2008.

Robinson A.A., *Corporate Culture as a Basis for the Criminal Liability of Corporations*, United Nations, February 2008.

Warchoń M., *Śledztwa wewnętrzne w podmiotach zbiorowych*, [w:] *Istota i zasady procesu karnego 25 lat później. Księga poświęcona pamięci Profesora Andrzeja Murzynowskiego*, red. M. Rogacka-Rzewnicka, H. Gajewska-Kraczkowska, Warszawa 2019.

Streszczenie

W opracowaniu poddano analizie problematykę odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za przestępstwa środowiskowe. Stała się ona szczególnie aktualna ze względu na zmiany wprowadzone przepisami ustawy z dnia 22 lipca 2022 roku o zmianie niektórych ustaw w celu przeciwdziałania przestępczości środowiskowej, która to ustawa weszła w życie 1 września 2022 roku. Powołana regulacja stała się podstawą fundamentalnych zmian w zakresie odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary. Konsekwencją wprowadzonych zmian jest również likwidacja wymogu prejudykatu w postaci wyroku skazującego osobę fizyczną dla oskarżenia podmiotu zbiorowego. Analiza zagadnienia obejmuje istotne odniesienie do przepisów prawa międzynarodowego. Praktykę stosowania omawianych rozwiązań przedstawiono nie tylko na przykładzie Polski, ale również innych państw europejskich.

Słowa kluczowe: podmioty zbiorowe, osoba prawna, odpowiedzialność karna, przestępstwa środowiskowe.

Abstract

The study analyzes the issue of the responsibility of collective entities for environmental crimes. It has become particularly topical due to the changes that have been introduced by the provisions of the Act of July 22, 2022 on amending certain laws to prevent environmental crime, which came into force on September 1, 2022. The referenced regulation became the basis for fundamental changes in the scope of liability of collective entities for acts prohibited under the threat of punishment. A consequence of the introduced changes is also the elimination of the requirement of a prejudicial verdict against an individual for the prosecution of a collective entity. The analysis of the issue includes a significant reference to the provisions of

international law. The practice of application of the discussed solutions is presented not only on the example of Poland, but also of other European countries.

Keywords: collective entities, legal entity, criminal liability, environmental crimes.

Tomasz Bojanowski, Klaudia Łuniewska, Julia Starybrat
Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie
Instytut Wymiaru Sprawiedliwości

Prawnoaksjologiczna analiza kary w przestępczości środowiskowej – zarys problematyki

Wstęp

Zagadnieniem poddawanym badaniu w niniejszym artykule jest kwestia kary przewidzianej w konkretnych typach czynów zabronionych związanych z przestępczością środowiskową. Celem poniższych rozważań jest określenie podstawy do aksjologicznego zdekodowania wartości, jakie ustawodawca przypisuje wybranym przestępstwom środowiskowym, poprzez ukazanie reakcji prawnej na ich popełnienie. Metodyka prowadząca do wypracowania zamierzonego efektu zasadza się na analizie odnoszącej się zarówno do istoty kary, obecnie obowiązujących przepisów prawa, dóbr prawnie chronionych, jak i *ratio legis* konkretnych rozwiązań normatywnych. Mowa tutaj o takich segmentach badawczych jak cele i funkcje kary, kodeksowe typy przestępstw środowiskowych, pozakodeksowe regulacje karno-wykroczeniowe dotyczące przestępczości środowiskowej oraz statystyka i orzecznictwo dotyczące funkcji kary. Oznacza to, że w niniejszym rozdziale, poza typową dla nauk prawnych metodą dogmatyczną czy formalną, wykorzystano także metodę aksjologiczną oraz statystyczną. Wydaje się, że racjonalny ustawodawca, ustalając cel i zakres sankcji karnej za

dany typ przestępstwa, powinien mieć świadomość istotności dobra prawnego, które dany przepis chroni, oraz jego hierarchicznego umiejscowienia wśród innych dóbr prawnie chronionych. Za słuszne należy zatem uznać stwierdzenie, że po dolegliwości kary, możliwej do orzeczenia na podstawie danego przepisu, możliwe jest ustalenie, w jakim stopniu istotne jest dla ustawodawcy reagowanie na popełnienie danych kategorii przestępstw i zapobieganie tym przestępstwom. Innymi słowy, w taki sposób możliwe jest wskazanie, jak ważne jest konkretne dobro prawnie chronione poprzez odniesienie go do innych dóbr prawnie chronionych oraz sankcji przewidzianych za czyny zabronione je naruszające. Logiczne wydaje się założenie, że surowsza sankcja karna możliwa do orzeczenia za dany typ czynu zabronionego sugeruje, iż ochrona określonego dobra prawnego, które podlega tej ochronie w ramach konkretnego przepisu, jest dla ustawodawcy istotniejsza czy ważniejsza niżeli ochrona dobra prawnego, którego naruszenie obwarowane jest łagodniejszą sankcją karną. Dla spójności systemu prawnego, a precyzyjniej: systemu prawa karnego materialnego, tego rodzaju deliberacje mają doniosłe znaczenie, gdyż mogą z nich wynikać cenne dla ustawodawcy spostrzeżenia, wnioski czy rekomendacje. Dodatkowo warte jest podkreślenia, że tytułowe zagadnienie wpisuje się również w dostrzeżalną obecnie ogólniejszą dyskusję związaną z ochroną środowiska.

1. Cele i funkcje kary

Pojęcie kary jest ogólne i może być definiowane na wielu płaszczyznach, m.in. socjologicznej, pedagogicznej, ekonomicznej, filozoficznej, behawioralnej i psychologicznej¹. Przedmiotem niniejszego artykułu będzie przede

¹ Por. B. Wróblewski, *Penologia: socjologia kar*, t. I, Wilno 1926, s. 114–116, a także s. 6–136; L. Tyszkiewicz, [w:] T. Dukiet-Nagórska (red.), *Prawo karne. Część ogólna, szczegółowa i wojskowa*, Warszawa 2008, s. 189; T. Bojarski, *Polskie prawo karne. Zarys części ogólnej*, Warszawa 2003, s. 207 i n.; M. Cieślak, *Dzieła wybrane*, t. 3, *Polskie prawo karne. Zarys systemowego ujęcia*, Kraków 2011, s. 11, 356; W. Cieślak, *Prawo karne. Zarys instytucji i naczelne zasady*, Warszawa 2010, s. 17; W. Dziedziak, *Próba charakterystyki sankcji prawnych i moralnych*, AUMCS, Sectio G, 39(1992), s. 39–40; M. Duda, *Pojęcie i rodzaje sankcji prawnej*, „Prawo – Administracja – Kościół” 2002, nr 2–3, s. 27–37; M. Smółka, *Pojęcie i rodzaje sankcji prawnej*, Wydział Prawa i Administracji UMCS, Lublin 1974 (niepublikowana praca doktorska), s. 181–182, 197–198, 200, 213, cyt. za: E. Kruk, *Sankcja administracyjna*, Lublin 2013, s. 152; K. Buchała, *Prawo karne materialne*, Warszawa 1989, s. 39; P. Kozłowska-Kalisz, [w:] M. Mozgawa (red.), *Prawo karne materialne. Część ogólna*, Warszawa 2011, s. 21; A. Marek, *Prawo karne*, Warszawa 2005, s. 13–14; V. Konarska-Wrzosek, A. Marek, T. Oczkowski, *Podstawy prawa karnego i prawa wykroczeń*, Toruń 2012, s. 17 i n.; W. Wróbel, A. Zoll, *Polskie prawo karne*, Warszawa 2010, s. 22; J. Lachowski,

wszystkim prawne ujęcie tego zagadnienia. W tym rozumieniu kara to reakcja na naruszenie zakazów lub nakazów zawartych w normie sankcjonowanej; uszczegóławiając, można dodać, że to reakcja na czyn stanowiący przestępstwo². Integralną cechą kary jest zawarta w niej dolegliwość, która jest zadawana sprawcy popełnionego przestępstwa oraz ingeruje w jego prawa i wolności obywatelskie³. Należy także wskazać, że kara wyraża potępienie zachowania przestępcy i jest wymierzona przez konstytucyjnie umocowany do tego organ na podstawie aktualnie obowiązujących przepisów⁴.

Obecnie obowiązujący Kodeks karny (k.k.) w art. 32 przewiduje katalog kar⁵, ale nie są to jedyne kodeksowe środki reakcji na popełnienie przestępstwa⁶. Polska ustawa karna zna także środki karne, środki zapobiegawcze oraz środki probacyjne, które są wymierzane sprawcom przestępstw. Wracając do kar, możemy wyróżnić ich podział na izolacyjne i nieizolacyjne. Do kar nieizolacyjnych zalicza się karę grzywny oraz karę ograniczenia wolności. Kary nieizolacyjne są mniej dolegliwe i charakteryzują się tym, że nie wiążą się z pozbawieniem wolności sprawcy popełnienia przestępstwa⁷. Z kolei kary izolacyjne są immanentnie powiązane z pozbawieniem wolności sprawcy. Należą do nich: kara pozbawienia wolności (od miesiąca do 15 lat, wymierzana w miesiącach i latach), kara 25 lat pozbawienia wolności i kara dożywotniego pozbawienia wolności⁸. Szczególną karą izolacyjną, której nie wylicza art. 32 k.k., jest kara aresztu wojskowego, która wynika z art. 322 k.k. Może być ona stosowana tylko wobec żołnierzy i trwa od miesiąca do maksymalnie 2 lat⁹.

A. Marek, *Prawo karne. Zarys problematyki*, Warszawa 2013, s. 17; J. Warylewski, *Prawo karne. Część ogólna*, Warszawa 2009, s. 19; K. Buchała, A. Zoll, *Polskie prawo karne*, Warszawa 1997, s. 345 i n.; L. Gardocki, *Prawo karne*, Warszawa 2010, s. 159; M. Mozgawa, [w:] M. Mozgawa (red.), *Prawo karne materialne...*, s. 365.

² W. Wróbel, A. Zoll, *Polskie prawo karne. Część ogólna*, Kraków 2014, s. 413.

³ Tamże.

⁴ Tamże; L. Gardocki, *Prawo karne*, 2010, s. 159 i n.; J. Lachowski, A. Marek, *Prawo karne...*, s. 165 i n., J. Warylewski, *Prawo karne...*, s. 404 i n.; T. Bojarski, *Polskie prawo karne...*, s. 210 i n., M. Cieślak, *Dzieła wybrane*, t. 3, *Polskie prawo karne...*, s. 356 i n.

⁵ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny, Dz. U. z 2022 r. poz. 1138 z późn. zm.

⁶ F. Prusak, [w:] *System prawa karnego*, t. 11, Nb. 243, s. 89; V. Konarska-Wrzosek, T. Oczkowski, J. Skorupka, *Prawo i postępowanie karne skarbowe*, Warszawa 2012, s. 127.

⁷ B. Hołyst, *Główne kierunki badań we współczesnej penitencjarystyce*, [w:] *Problemy więziennictwa u progu XXI wieku*, red. B. Hołyst, S. Redo, Warszawa 1996, s. 107.

⁸ K. Buchała, A. Zoll, *Kodeks karny. Część ogólna*, Kraków 1998, s. 299–300; W. Poznaniak, *Ustosunkowanie wobec sankcji za niektóre przestępstwa wśród przestępców i nieprzestępców*, [w:] *Studia nad uwarunkowaniami i regulacją agresji interpersonalnej*, red. A. Frączek, Wrocław 1986, s. 313.

⁹ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny, Dz. U. z 2022 r. poz. 1138 z późn. zm.

Ważnym zagadnieniem jest uzasadnienie celowości kary. Jest to ściśle powiązane z kwestią jej racjonalizacji¹⁰. *Prima facie* kara wydaje się świadomym i bezpodstawnym wyrządzeniem zła drugiej osobie. Dlatego część przedstawicieli literatury przedmiotu opowiada się za całkowitą rezygnacją z karania. Stosowanie kary często konfrontowane jest z zagadnieniem godności ludzkiej. W tym kontekście mocnym argumentem wydaje się stwierdzenie, że kara jest wyrazem odpowiedzialności człowieka za jego czyny, *ergo* zaświadcza o wolności wynikającej z przyrodzonej godności, która przejawia się w decyzji o popełnieniu przestępstwa¹¹. Z innej strony kara to także zagadnienie polityczne. Dyskusja na jej temat jest ściśle powiązana z nastrojami społeczno-politycznymi. Stosowanie kar może być także krytykowane z punktu widzenia racjonalności ekonomicznej, tj. kwestii, czy narzędzia polityki karnej są uzasadnione ekonomicznie¹². Istnieje wiele racjonalizacji kar, ale żadna z nich nie dominuje. Są one konkurencyjne wobec siebie, mogą się wzajemnie wykluczać lub uzupełniać¹³. Każda z przyjętych racjonalizacji może być brana pod uwagę na poszczególnych etapach miarkowania kary. Każda z nich odgrywa odmienną rolę, wpływając na orzeczoną karę. Nakreślenie kwestii racjonalizacji kary pozwala na płynne przejście do wyjaśnienia funkcji czy też celów kary, które są uzależnione od dyrektyw i zasad przyjętych przez ustawodawcę¹⁴.

Przechodząc do zagadnienia funkcji kary, na początku należy wskazać, że wyznacza ona społeczną wartość dobra prawnie chronionego, tzn. czyni z zagrożenia ustawowego barometr, który wyznacza wagę określonego dobra prawnego¹⁵. Po drugie, istotny jest cel wychowawczy. W tym kontekście zadaniem kary jest wyczulenie społeczeństwa na szczególnie istotne dobra prawne i narzucenie mu pewnych standardów, które będą odtwarzane przez obywateli. Szczególnie ważna jest funkcja ogólnoprewencyjna. W tym kontekście wysokość zagrożenia ustawowego ma powstrzymać od popełnienia czynu zabronionego¹⁶. Oceniając konkretne zachowanie, potencjalny

¹⁰ W. Wróbel, A. Zoll, *Polskie prawo karne...*, s. 423.

¹¹ A. Zoll, *Polityka karna w kontekście obowiązku poszanowania godności osoby karanej*, [w:] *Kara w nauce i kulturze*, red. J. Utrat-Milecki, Warszawa 2009, s. 46–48.

¹² S. Płaza, *Historia prawa w Polsce na tle porównawczym*, Kraków 2002, s. 37 i n.; K. Sójka-Zielińska, *Historia prawa*, Warszawa 2008, s. 163 i n.; J. Bardach, B. Leśnodorski, M. Pietrzak, *Historia ustroju i prawa polskiego*, Warszawa 2009, s. 181 i n.

¹³ F. Ciepły, *O dowartościowanie retrybutywnej racjonalizacji kary*, w: *Hominum causa omne ius constitutum est. Księga Jubileuszowa ku czci Profesor Alicji Grześkowiak*, Lublin 2006.

¹⁴ K. Buchała, *Dyrektywy sądowego wymiaru kary*, Warszawa 1964.

¹⁵ K. Krajewski, *Kara i współczesne społeczeństwo (Wokół książki D. Garlanda)*, „Państwo i Prawo” 5(1992), s. 82 i n.

¹⁶ S. Kutrzeba, *Dawne polskie prawo karne w zarysie*, Wrocław 1921; J. Makarewicz, *Einführung in die Philosophie des Strafrechts*, Stuttgart 1906 (wyd. polskie: J. Makarewicz,

sprawca powinien dojść do wniosku, że popełnienie przestępstwa jest nieopłacalne¹⁷. Zadaniem tej funkcji jest powstrzymanie potencjalnego przestępcy od popełnienia przestępstwa. Z funkcją ogólnoprewencyjną powiązane jest oddziaływanie ogólnoprewencyjne¹⁸. Oznacza to, że jeśli kara właściwie pełni funkcję ogólnoprewencyjną, tj. należycie chroni dobra prawne, to jednocześnie wzmacnia społeczną świadomość i tworzy pewien wzorzec ochrony danego dobra prawnego. Budowa tego wzorca przyczynia się następnie do wzmocnienia społecznej ochrony konkretnych dóbr prawnych. W dzisiejszych realiach kara pośrednio ma zapewnić sprawiedliwość¹⁹. Cel ten realizowany jest na etapie wymierzania kary. Wyraża się to najczęściej w potępieniu zachowania sprawcy poprzez zastosowanie sprawiedliwej kary.

W dobie rozwoju psychologii i behawiorystyki istotna jest też funkcja szczególnoprewencyjna, powiązana z resocjalizacją przestępcy²⁰. Celem jest wskazanie, że sprawca popełnił błędy, a poprzez aplikację odpowiedniej kary możliwa jest zmiana jego osobistej postawy i przygotowanie do powrotu do normalnego życia po wykonaniu kary²¹. Funkcją kojarzoną przede wszystkim ze środkami karnymi, ale pośrednio wynikającą z kary, jest naprawienie szkody i zadośćuczynienie²². Wyraża się ona w likwidacji konfliktu społecznego pomiędzy przestępcą i pokrzywdzonym²³. Popularnym narzędziem, które ma rozładować wskazany konflikt, jest mediacja.

Należy pamiętać, że nauka o karze nie stoi w miejscu. Rodzaje kar są odwzorowaniem zmian społecznych i kara w przyszłości może pełnić inne funkcje, w zależności od nastrojów społeczno-politycznych i okoliczności cywilizacyjnych.

Wstęp do filozofii prawa karnego, Lublin 2009); tenże, *Prawo karne ogólne*, Kraków 1914; K. Sójka-Zielińska, *Historia prawa...*

¹⁷ J. Kulesza, *Negatywna prewencja generalna*, PiP 2011, z. 1, s. 42.

¹⁸ J. Błachut, A. Gaberle, K. Krajewski, *Kryminologia*, Gdańsk 2001, s. 490–491.

¹⁹ Z. Ziemiński, *O pojmowaniu sprawiedliwości*, Lublin 1992.

²⁰ W. Wróbel, A. Zoll, *Polskie prawo karne...*, s. 423.

²¹ A. Wróbel, *Autorytet i wychowanie*, „Edukacja – Internet – Dialog” 1998, nr 7(80).

²² Por. W. Daszkiewicz, *Zasądzenie odszkodowania z urzędu w polskim procesie karnym*, Warszawa 1970, s. 42; tenże, *Naprawienie szkody w prawie karnym*, Warszawa 1972, s. 39–47.

²³ Por. W. Zalewski, *Demokratyzacja prawa karnego a sprawiedliwość naprawcza*, [w:] *Mediacja*, red. L. Mazowiecka, Warszawa 2009.

2. Analiza kodeksowych typów przestępstw

W kontekście niniejszego artykułu wyznacznikiem będzie rozdział XXII k.k. zatytułowany „Przestępstwa przeciwko środowisku”²⁴. Zawiera on osiem przepisów, które typizują zachowania podlegające karze, kiedy to głównym dobrem prawnie chronionym jest środowisko naturalne²⁵. Celem tego fragmentu artykułu będzie porównanie zagrożenia ustawowego przestępstw przeciwko środowisku z innymi przestępstwami stypizowanymi w k.k. Pozwoli to na osadzenie kar za przestępstwa popełnione przeciwko środowisku oraz na zorientowanie się, czy dobra prawnie chronione przez art. od 181 do 188 są należycie chronione²⁶. Ze względu na wąskie ramy opracowania zostaną omówione tylko podstawowe typy wskazanych przestępstw. Biorąc pod uwagę przewidziane przez ustawodawcę kary za przestępstwa przeciwko środowisku, można dokonać ich pogrupowania, co niewątpliwie ułatwi ich analizę.

Do grupy najłżejszych przestępstw popełnionych przeciwko środowisku zaliczamy odpowiednio czyny z art. 186–188. Czynność sprawcza stypizowana w art. 186 polega na niedopełnieniu obowiązku utrzymania w należyтым stanie urządzeń zabezpieczających wodę, powietrze lub powierzchnię ziemi przed zanieczyszczeniem bądź urządzeń zabezpieczających przed skażeniem promieniotwórczym lub promieniowaniem jonizującym²⁷. Z kolei w art. 187 znamiona przestępstwa wypełnia zachowanie polegające na uszkodzaniu albo istotnym zmniejszaniu wartości przyrodniczej prawnie chronionego terenu lub obiektu, powodujące zarazem istotną szkodę²⁸. W przypadku art. 188 odpowiedzialności karnej podlegają osoby, które dopuszczą się wzniesienia nowego lub powiększenia istniejącego obiektu budowlanego albo prowadzenia działalności gospodarczej zagrażającej środowisku na terenie objętym ochroną ze względów przyrodniczych lub krajobrazowych albo w otulinie takiego terenu²⁹. Za popełnienie tych

²⁴ Zob. A. Zoll (red.), *Kodeks karny. Część szczególna. Komentarz do art. 117–277*, Kraków 1999, s. 418–420; A. Wąsek, R. Zawłocki (red.), *Kodeks karny. Część szczególna*, t. 1, Warszawa 2010, s. 726–728; W. Radecki, *Ochrona środowiska w polskim prawie karnym*, cz. I: *Pojęcie i zakres prawa karnego środowiska*, „Monitor Prawniczy” 1997, nr 12. Zob. również: *Uzasadnienie rządowego projektu nowego Kodeksu karnego*, „Państwo i Prawo” 1997, z. 3, s. 192.

²⁵ Por. A. Grześkowiak, K. Wiak, *Kodeks karny. Komentarz*, Toruń – Lublin 2021.

²⁶ Por. R. Zawłocki, *Karnoprawna ochrona środowiska naturalnego*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2014, nr 1, s. 129–133.

²⁷ Por. M. Królikowski, R. Zawłocki, *Kodeks karny. Część ogólna. Komentarz do artykułów 1–116*, Warszawa 2021.

²⁸ Por. R. Stefański, *Kodeks karny. Komentarz*, Warszawa 2021.

²⁹ Por. K. Flaga-Gieruszyńska, M. Nawrocki, *Kodeks karny. Komentarz*, Warszawa 2020.

czynów w trybie podstawowym sprawcy grozi grzywna, kara ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2. Takie same kary grożą sprawcy, który dopuści się m.in.: dyskryminacji wyznaniowej (art. 194)³⁰, złośliwego przeszkadzania w praktykach religijnych (art. 195)³¹, propagowania pedofilii (art. 200b)³², rozpijania małoletniego (art. 208)³³, bigamii (art. 206)³⁴, naruszenia nietykalności cielesnej w związku z interwencją (art. 217a)³⁵, niezgłoszenia osoby wykonującej pracę zarobkową do ubezpieczenia społecznego (art. 219)³⁶, naruszenia tajności głosowania (art. 251)³⁷, złożenia fałszywego zawiadomienia o popełnieniu przestępstwa (art. 238)³⁸ lub złożenia fałszywego oskarżenia (art. 234)³⁹. Należy wskazać, że stosunkowo niskie zagrożenie ustawowe wskazanych powyżej przestępstw przeciwko środowisku może być uzasadnione tym, iż czyny te jedynie skupiają się na dobru prawnym, jakim jest dobro przyrody, nie tworzą jednak bezpośredniego zagrożenia dla życia i zdrowia człowieka. Należy się zastanowić, czy jest to właściwe podejście, ponieważ ze względu na zmiany klimatyczne dobra przyrody stają się coraz rzadsze i podnoszone są głosy, że nie są one chronione w wystarczający sposób⁴⁰. Wprowadzenie surowszych kar w tym zakresie miałyby na celu wypełnienie funkcji ogólnoprewencyjnej i uświadomienie wagi dobra prawnego, jakim jest dobro przyrody.

³⁰ Por. P. Borecki, *Zakaz dyskryminacji ze względu na wyznanie lub światopogląd w prawie polskim*, „Studia z Prawa Wyznaniowego” 18(2015).

³¹ Por. K. Warchałowski, *Prawnokarna ochrona wolności religijnej w Polsce w latach 1932–1997*, „Studia z Prawa Wyznaniowego” 4(2002).

³² Por. J. Dworas-Kulik, *Prawnokarne aspekty pedofilii*, „Kwartalnik Prawo – Społeczeństwo – Ekonomia” 1(2015).

³³ Por. J. Sawicki, *Prawnokarna ochrona małoletnich przed szkodliwym działaniem alkoholu*, http://www.bibliotekacyfrowa.pl/Content/54578/PDF/05_Janusz_Sawicki.pdf [dostęp: 23.08.2021].

³⁴ R.A. Stefański, *Przestępstwo bigamii*, „Prokuratura i Prawo” 1999, nr 10, s. 55.

³⁵ Por. P. Piekarski, *Naruszenie nietykalności cielesnej policjantów jako funkcjonariuszy publicznych w województwie kujawsko-pomorskim*, „Studia z zakresu Nauk Prawnoustrojowych. Miscellanea” 2013, nr 3, s. 59–83.

³⁶ Por. M. Jachimowicz, *Przestępstwo niezgłoszenia danych do ubezpieczenia społecznego (art. 219 k.k.)*, „Prokuratura i Prawo” 2007, nr 6.

³⁷ Por. D. Wąsik, *Przestępstwa przeciwko wyborom i referendum – aspekty karnomaterialne, procesowe i kryminologiczne*, Olsztyn 2012.

³⁸ Por. Z. Kukuła, *Przestępstwo składania fałszywych zeznań w orzecznictwie sądowym*, <https://pk.gov.pl/wp-content/uploads/2016/07/4d1b2e6b95bd961fa18299bb50c563fe.pdf> [dostęp: 23.08.2021].

³⁹ Por. Z. Młynarczyk, *Przestępstwo fałszywych zeznań w praktyce sądowno-prokuratorzkiej*, <https://repozytorium.amu.edu.pl/bitstream/10593/18937/1/009%20ZBIGNIEW%20M%C5%81YNARCZYK.pdf> [dostęp: 23.08.2021].

⁴⁰ Por. W. Radecki, *Polskie prawo karne środowiska – próba spojrzenia syntetycznego*, „Ius Novum” 2009, nr 1, s. 70.

Zdecydowanie surowsze kary grożą za przestępstwa z art. 181–184⁴¹. Czyn stypizowany w art. 181 można popełnić poprzez spowodowanie zniszczeń w świecie roślinnym lub zwierzęcym w znacznych rozmiarach⁴². Z kolei czynność sprawcza wyrażona w art. 182 polega odpowiednio na zanieczyszczaniu wody, powietrza lub powierzchni ziemi substancją albo promieniowaniem jonizującym w takiej ilości lub w takiej postaci, że może to zagrozić życiu bądź zdrowiu człowieka lub spowodować istotne obniżenie jakości wody, powietrza lub powierzchni ziemi albo zniszczenie w świecie roślinnym lub zwierzęcym⁴³. Naruszeniem art. 183 jest sprzeczne z przepisami składowanie, usuwanie, przetwarzanie, zbieranie, dokonywanie odzysku, unieszkodliwianie albo transportowanie odpadów lub substancji w takich warunkach bądź w taki sposób, że może to zagrozić życiu lub zdrowiu człowieka albo spowodować obniżenie jakości wody, powietrza, powierzchni ziemi lub zniszczenie w świecie roślin lub zwierząt⁴⁴. Czynność z art. 184 polega na wyrabianiu, przetwarzaniu, transportowaniu, przywożeniu z zagranicy, wywożeniu za granicę, gromadzeniu, składowaniu, przechowywaniu, posiadaniu, wykorzystywaniu, posługiwaniu się, usuwaniu, porzucaniu lub pozostawianiu bez właściwego zabezpieczenia materiału jądrowego albo innego źródła promieniowania jonizującego, w takich warunkach lub w taki sposób, że może to zagrozić życiu lub zdrowiu człowieka albo spowodować istotne obniżenie jakości wody, powietrza lub powierzchni ziemi bądź zniszczenie w świecie roślinnym lub zwierzęcym w znacznych rozmiarach⁴⁵. Za popełnienie tych czynów grozi odpowiednio od 3 miesięcy do lat 5. Takie zachowania są traktowane m.in. na równi z: wszczynaniem wojny napastniczej (art. 117)⁴⁶, stosowaniem dyskryminacji (art. 119)⁴⁷, zamachem na konstytucyjny organ RP (art. 128)⁴⁸, czynną napaścią lub znieważeniem

⁴¹ Por. R. Łyżwa, *Przestępstwa przeciwko środowisku (art. 181–188)*, [w:] M. Banaś-Grabek i in., *Kodeks karny. Część szczególna. Art. 148–251. Komentarz*, Warszawa 2019.

⁴² Por. A. Grześkowiak, K. Wiak, *Kodeks karny. Komentarz...*

⁴³ Por. M. Królikowski, R. Zawłocki, *Kodeks karny. Część ogólna. Komentarz do artykułów 1–116*, Warszawa 2021.

⁴⁴ Por. R. Zawłocki, *Karnoprawna ochrona środowiska naturalnego*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2014, nr 1, s. 129–133.

⁴⁵ Por. A. Grześkowiak, K. Wiak, *Kodeks karny. Komentarz...*

⁴⁶ Por. K. Banasik, *Od zbrodni przeciwko pokojowi do zbrodni agresji*, „Palestra” 5–6(2012), s. 101, <https://palestra.pl/pl/czasopismo/wydanie/5-6-2012/arttykul/od-zbrodni-przeciwko-pokojowi-do-zbrodni-agresji> [dostęp: 23.08.2021].

⁴⁷ Por. W. Dadak, *Przestępstwa motywowane uprzedzeniami (o problemach z analizą przestępczości z nienawiści)*, „Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych” 22(2018), z. 4.

⁴⁸ Por. R. Krajewski, *Przestępstwo znieważenia lub poniżenia konstytucyjnego organu Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Samorząd terytorialny: doświadczenia i perspektywy*, red. R. Kania, Płock 2016, <https://repozytorium.ukw.edu.pl/bitstream/handle/item/3813/>

Prezydenta RP (art. 135)⁴⁹, zabójstwem noworodka przez matkę (art. 149)⁵⁰, zabójstwem eutanatycznym (art. 150)⁵¹, spowodowaniem katastrofy w komunikacji (art. 173)⁵² oraz handlem ludźmi (art. 189a)⁵³. We wskazanym przypadku dolny i górny próg zagrożenia ustawowego został zdecydowanie podniesiony, gdyż omawiane czynności sprawcze mogą mieć bezpośredni wpływ na dobra prawne, jakimi są życie i zdrowie ludzi. Wymagają one szczególnej uwagi i ochrony, dlatego pod względem kar zostały zrównane z przestępstwami, które wymagają potępienia ze strony społeczeństwa i odpowiedniej reakcji organów stosujących prawo⁵⁴. Ostatnimi czasy rozgorzała dyskusja, czy wskazane kary nie są zbyt łagodne. W tym miejscu należy wskazać, że ustawodawca zastrzyił rygor odpowiedzialności w przypadku przestępstw z art. 181–184 poprzez normy wynikające z art. 185⁵⁵. Jeśli sprawca wypełni dodatkowe przesłanki, może to skutkować zwiększeniem odpowiedzialności karnej odpowiednio: od 6 miesięcy do lat 8, od roku do lat 10 i od lat 2 do 12. Rozstrzygnięcie tej kwestii zależy zawsze od sądu.

Podsumowując, należy się zastanowić, czy obecne zagrożenie ustawowe za przestępstwa popełnione przeciwko środowisku osiągają swoje cele i czy nie potrzebujemy debaty w tym zakresie. Wydaje się, że obecnie znaczenie dobra prawnego, jakim jest środowisko naturalne, zdecydowanie wzrosło, niestety, jednocześnie coraz częściej jesteśmy świadkami przestępstw przeciwko środowisku naturalnemu, które osiągają niebotyczną skalę i wyrządzają nieodwracalne szkody. Jeśli chcemy tak zadbać o środowisko naturalne, aby służyło dalszym pokoleniom, to konieczne wydaje się zaostrenie kar za wyżej wymienione przestępstwa. Niemniej musi być to poprzedzone rzeczową debatą na szczeblu akademickim oraz konsultacjami ustawodawcy z obywatelami.

Przestepstwo%20zniewazenia%20lub%20ponizenia%20konstytucyjnego%20organu%20Rzeczypospolitej%20Polskiej.pdf?sequence=1&isAllowed=y [dostęp: 23.08.2021].

⁴⁹ Por. P. Sarnecki, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej*, wyd. 1, Kraków 2000, s. 23.

⁵⁰ Por. K. Daszkiewicz, [w:] K. Daszkiewicz, S. Dąbrowski, E. Chróścielewski, *Dzieciobójstwo jako zagadnienie prawne, psychiatryczne i medyczno-sądowe*, PiP 1967, nr 2.

⁵¹ Por. J. Zawadka, R. Balicki, *Eutanazja – „prawem do śmierci”?*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2015, nr 1(23).

⁵² Por. K.J. Pawelec, *Umysłne spowodowanie katastrofy lub jej bezpośredniego niebezpieczeństwa w ruchu drogowym. Kontrowersje wokół kwalifikacji prawnej*, „Problemy Kryminalistyki” 2017, nr 3(297).

⁵³ Por. Z. Lasocik, *Handel ludźmi – aspekty społeczne i prawne*, „Studia Socjologiczne” 2007, nr 4(187).

⁵⁴ Por. A. Jasińska-Kania, L. Nijakowski, J. Szacki (red.), *Współczesne teorie socjologiczne*, Warszawa 2006, s. 36.

⁵⁵ Por. A. Grześkowiak, K. Wiak, *Kodeks karny. Komentarz...*

3. Pozakodeksowe regulacje karno-wykroczeniowe dotyczące przestępczości środowiskowej

Jak już wcześniej wspomniano, k.k. z 1997 roku typizuje przestępstwa godzące w środowisko naturalne oraz reguluje kary, jakie sąd może wymierzyć sprawcy przestępstwa, który swoim zachowaniem wypełnia znamiona zawarte w jednym z artykułów z XXII rozdziału k.k. Co do zasady przepisy karne nie powinny się znajdować w innych ustawach niż k.k., ale praktyka ustawodawcy jest zdecydowanie inna⁵⁶. W wielu ustawach znajdują się przepisy karne, które typizują przestępstwa związane ściśle z przedmiotem konkretnego aktu normatywnego. W związku z tym dobro prawne, jakim jest środowisko naturalne, jest dodatkowo chronione wieloma przepisami karnymi, które znajdują się w ustawach szczególnych⁵⁷. Warto zwrócić uwagę na to, że usystematyzowanie i analiza niniejszych przepisów to o wiele trudniejsze zadanie ze względu na fakt, że nie zawsze dotyczą one przestępstw. Z tej racji w obecnym podrozdziale istnieje konieczność krótkiego naświetlenia zagadnienia odpowiedzialności karno-wykroczeniowej⁵⁸.

Ze względu na dolegliwość kar, w niniejszym podrozdziale autor pogrupował pozakodeksowe przepisy dotyczące odpowiedzialności karnej i karno-wykroczeniowej za czyny popełnione przeciwko środowisku naturalnemu. Do pierwszej grupy zaliczono czyny, za które grozi kara grzywny. Druga charakteryzuje się tym, że organ uprawniony ma możliwość orzeczenia nawiązki. Trzecia grupa przewiduje karę grzywny określoną konkretną kwotą albo jej alternatywę, tj. karę nagany. Czwarta zawiera karę aresztu albo grzywny. Za popełnienie czynu zaliczonego do grupy piątej grozi kara aresztu, ograniczenia wolności bądź grzywny. Ostatnia zaś, szósta grupa przewiduje karę ograniczenia wolności lub pozbawienia wolności do roku.

W kontekście ochrony środowiska fundamentalne znaczenie ma ustawa Prawo ochrony środowiska⁵⁹. Na jej podstawie autor przedstawi pierwszą

⁵⁶ Zob. więcej: Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 283); M. Augustyniak, *Założenie racjonalnego prawodawcy w kontekście teorii i praktyki prawniczej*, „Aktualne problemy orzecznictwa”, 2019, nr 4(20).

⁵⁷ J. Giezek, [w:] D. Gruszecka i in., *Kodeks karny. Część ogólna. Komentarz*, Warszawa 2021, rozdz. I.

⁵⁸ T. Bojarski, [w:] A. Michalska-Warias i in., *Kodeks wykroczeń. Komentarz*, LEX/el. 2020, część szczególna.

⁵⁹ Zob. więcej: K. Gruszecki, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, wyd. 5, Warszawa 2019, art. 104; B. Rakoczy, *O publicznym i prywatnym prawie ochrony środowiska*, ST 2018, nr 1–2, s. 18–25; P. Korzeniowski, *Pojęcie „środowisko jako dobro wspólne” w systemie prawa ochrony środowiska*, ZNSA 2015, nr 1, s. 24–36. Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1219 z późn. zm.).

grupę pozakodeksowych czynów godzących w środowisko naturalne, za których popełnienie grozi kara grzywny. Zostały one stypizowane w dziale II zatytułowanym „Odpowiedzialność karna”⁶⁰. Za przykład posłużyć może art. 339 tej ustawy, który stanowi: „Kto, będąc do tego obowiązany na podstawie art. 145 pkt 1, wprowadzając do środowiska substancje lub energie, w zakresie, w jakim nie wymaga to pozwolenia, nie dotrzymuje standardów emisyjnych, podlega karze grzywny [...]”. Jak już wiemy na podstawie wcześniej przeprowadzonej analizy teoretyczno-prawnej, kara grzywny jest mniej dolegliwa i stosuje się ją wobec sprawców przestępstw, których poziom społecznej szkodliwości jest zdecydowanie niższy⁶¹.

Przechodząc do drugiej i trzeciej grupy, konieczne trzeba wspomnieć o czynach, które nie są przestępstwami, ale także są szkodliwe społecznie, tj. o wykroczeniach, a także nawiązać do odpowiedzialności karno-wykroczeniowej. W Kodeksie wykroczeń⁶², konkretnie w rozdziale XIX zatytułowanym „Szkodnictwo leśne, polne i ogrodowe”, znajdują się przepisy (art. 148–166⁶³), których znamiona czasownikowe charakteryzują się tym, że uderzają we florę i faunę, czyli dobro prawne, jakim jest środowisko naturalne. Ustawodawca co do zasady przewidział za nie karę nagany, grzywny lub ograniczenia wolności. Co interesujące, w kilku przypadkach zastrzegł także możliwość orzeczenia nawiązki na rzecz pokrzywdzonego⁶⁴. Warto tu wskazać na przykład art. 162 § 3 Kodeksu wykroczeń, który stanowi: „W razie popełnienia wykroczenia określonego w § 1 można orzec nawiązkę, a w razie popełnienia wykroczenia określonego w § 2 orzeka się nawiązkę – do wysokości równej kosztom rekultywacji gleby, oczyszczenia wody, wydobycia, wykopania, usunięcia z lasu, a także zniszczenia lub neutralizacji odpadów”. Przepis ten jednocześnie chroni własność prywatną pokrzywdzonego i odnosi się do zanieczyszczenia gleby, wody w lasach oraz wyrzucenia kamieni, śmieci, złomu, padliny lub innych nieczystości. W art. 47

⁶⁰ Zob. więcej: R. Zawłocki, *Karnoprawna ochrona środowiska naturalnego*; A. Barczak, 3.7. *Ochrona przed szkodami w środowisku*, [w:] *taż, Kontrola podmiotów korzystających ze środowiska*, Warszawa 2020.

⁶¹ M. Kulik, M. Budyn-Kulik, *Społeczna szkodliwość czynu jako klauzula generalna w prawie karnym*.

⁶² Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 281 z późn. zm.).

⁶³ Zob. więcej: J. Chmielewski, *Straż Leśna*, [w:] *Prawo leśne w praktyce*, Warszawa 2020; D. Danecka, W. Radecki, *Ustawa o lasach. Komentarz*, wyd. 3, Warszawa 2021, art. 45; M. Kulik, *Komentarz do niektórych przepisów ustawy o ochronie przyrody*, [w:] *Pozakodeksowe przestępstwa przeciwko zasobom przyrody i środowisku. Komentarz*, Warszawa 2017, art. 127(a).

⁶⁴ Zob. więcej: O. Górniok, *Rec.: W. Cieślak, Nawiązka w polskim prawie karnym, Gdańsk 2006*, PiP 2007, nr 3, s. 120–123; K. Liżyńska, *Naprawienie szkody w Kodeksie wykroczeń*, Wrocław 2013.

k.k. zostały sprecyzowane dodatkowo okoliczności, w których może zostać orzeczona wspomniana nawiązka. Oczywiście przestępstwa i wykroczenia godzące w środowisko nie są jedynymi przypadkami. Zgodnie z art. 47 § 1, nawiązki zostają orzekane także w sytuacji, gdy sprawca zostaje skazany za umyślne przestępstwo przeciwko życiu lub zdrowiu albo za inne przestępstwo umyślne, którego skutkiem jest śmierć człowieka, ciężki uszczerbek na zdrowiu, naruszenie czynności narządu ciała lub rozstrój zdrowia. Sąd może orzec nawiązkę na rzecz Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej.

Warto także poświęcić chwilę karze nagany, którą uprawniony organ może wymierzyć za popełnienie wykroczenia z art. 165 Kodeksu wykroczeń, stanowiącego: „Kto w lesie, w sposób złośliwy, płoszy albo ściga, chwyta, rani lub zabija dziko żyjące zwierzę, poza czynnościami związanymi z polowaniem lub ochroną lasów, jeżeli czyn z mocy innego przepisu nie jest zagrożony karą surowszą, podlega karze grzywny albo karze nagany”. Warto wspomnieć w tym miejscu, że kara nagany jest szczególnym rodzajem kary, orzekanym wyjątkowo za wykroczenia o niewielkim stopniu społecznej szkodliwości i w stosunku do sprawców niezdemoralizowanych, niewymagających represji karnej. Istota kary nagany sprowadza się do napiętnowania przez sąd czynu sprawcy i wskazania, że czyn ten uznawany jest za społecznie naganny, bez sięgania po środki represji karnej w stosunku do danego sprawcy⁶⁵. W tym wypadku próżno jest szukać odniesienia i porównania skali popełnienia czynu zabronionego w Kodeksie karnym.

Kolejnym aktem normatywnym, który reguluje kwestie odpowiedzialności za czyny popełnione przeciwko dobru prawnemu, jakim jest środowisko naturalne, jest ustawa o odpadach⁶⁶. Na jej przykładzie omówiona zostanie czwarta grupa czynów godzących w środowisko. Kwestię tę regulują przede wszystkim art. od 171 do 192⁶⁷. Warto tu wskazać na czyny, których znamiona czasownikowe stanowią: prowadzenie gospodarki odpadami niezgodnie z nakazem (art. 171) czy stosowanie komunalnych osadów ściekowych, unieszkodliwianie zakaźnych odpadów medycznych albo zakaźnych odpadów weterynaryjnych poza obszarem województwa, na którym zostały wytworzone (art. 172). Kara aresztu jest kolejną karą, którą nie posługuje się Kodeks karny, ale jedynie ustawy szczególne⁶⁸.

⁶⁵ Zob. więcej: M. Grudecki, *Kara nagany i środki oddziaływania społecznego oraz środki oddziaływania wychowawczego w prawie wykroczeń*, PiP 2018, nr 7–8, s. 163–191.

⁶⁶ Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 779 z późn. zm.).

⁶⁷ Zob. więcej: D. Danecka, W. Radecki, *Ustawa o odpadach. Komentarz*, wyd. 5, Warszawa 2020, art. 164; R. Maruszkin, *Międzynarodowe przemieszczanie odpadów*, LEX/el. 2021; B. Rakoczy i in., *Prawo o odpadach. Wybrane problemy*, Warszawa 2019.

⁶⁸ T. Bojarski, [w:] A. Michalska-Warias i in., *Kodeks wykroczeń. Komentarz aktualizowany*, LEX/el. 2021, art. 26; A. Podkówka, *Wykonanie kar orzeczonych w sprawach*

Przedostatnia, tj. piąta grupa omawianych czynów charakteryzuje się tym, że za ich popełnienie może zostać wymierzona sprawcy kara aresztu, ograniczenia wolności albo grzywny. Wspomniany reżim jest przewidziany w ustawie⁶⁹ z dnia 27 kwietnia 2001 roku Prawo ochrony środowiska w art. 338, 344, 345, 351, 353, 354, 355, 360. Można tu wskazać na art. 344, który stanowi: „Kto narusza zakaz wprowadzania do obrotu lub ponownego wykorzystania substancji stwarzających szczególne zagrożenie dla środowiska określony w art. 160 ust. 1, podlega karze aresztu albo ograniczenia wolności, albo grzywny”.

Najbardziej dolegliwe kary, tj. kara grzywny, kara ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do roku, znajdują się w ustawie z dnia 20 lipca 2017 roku Prawo wodne⁷⁰, a konkretnie w art. 473–475⁷¹. W myśl art. 475: „Kto niszczy lub uszkadza brzegi śródlądowych wód powierzchniowych, brzegi wód morskich, budowle, w tym mury, niebędące urządzeniami wodnymi, tworzące brzeg lub grunty pokryte śródlądowymi wodami powierzchniowymi – podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do roku”. W kodeksie karnym ustanowione kary pozbawienia wolności kształtują się nieco inaczej. Na przykład za przestępstwa przeciwko wolności z art. 189 § 1 k.k. jest przewidziana kara pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5. Nie znajdujemy tu bezpośredniego sformułowania „pozbawienie wolności do roku”.

Warto wspomnieć, że wskazane wyżej ustawy odnoszą się do konkretnych wycinków życia społecznego, które składają się na swoistą całość środowiska naturalnego. Dobro prawne, jakim jest środowisko naturalne, jest pojęciem szerokim i dlatego wymaga tak rozległej ochrony, czego potwierdzeniem jest niniejsza analiza. Na podstawie przytoczonych ustaw można utworzyć pewien ogólny schemat dolegliwości kar za naruszenie konkretnego artykułu powodujące szkody w środowisku. Wymiar i wysokość kary uzależnione są od intensywności ingerencji w środowisko naturalne oraz od wielkości i trwałości wyrządzonych szkód⁷². Przedstawiony schemat i zestawienie

o wykroczenia, „Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych” 18(2022); D. Baj, D. Bober, *Kary i środki karne na gruncie Kodeksu karnego i Kodeksu wykroczeń*, Legionowo 2012.

⁶⁹ Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1219 z późn. zm.).

⁷⁰ Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 624 z późn. zm.).

⁷¹ Zob. więcej: P. Szuwalski, [w:] *Prawo wodne. Komentarz do wybranych przepisów*, LEX/el. 2019, art. 20; P. Żuradzki, *Spory kompetencyjne na tle regulacji ustawy z 20.07.2017 r. – Prawo wodne*, ST 2019, nr 7–8, s. 137–153; M. Budyn-Kulik, [w:] *Komentarz do niektórych przepisów ustawy – Prawo wodne*, [w:] *Pozakodeksowe przestępstwa przeciwko zasobom przyrody i środowisku. Komentarz*, Warszawa 2017.

⁷² W. Pływaczewski, *Prawnokarne i kryminologiczne aspekty ochrony środowiska*, Olsztyn 2012.

konkretnych zachowań oraz przyrównanie do kodeksowego katalogu kar pozwala na zobrazowanie, że za całkowicie różne czyny, popełnione w zupełnie innych obszarach życia społecznego, można się spodziewać tej samej kary. Z tego można wyciągnąć wniosek, że dobro prawne, jakim jest środowisko naturalne, zajmuje coraz wyższe miejsce w hierarchii dóbr prawnych, a co za tym idzie – w przyszłości można się spodziewać zaostrzenia kar w tym obszarze. Warto tu wspomnieć, że szeroko pojęta przestępczość środowiskowa godzi w obszar newralgiczny, który często „nie należy do nikogo”, co utrudnia namierzenie przestępców ze względu na brak monitoringu czy naocznych świadków. Dlatego istotne jest zwiększanie świadomości społeczeństwa poprzez edukację w zakresie ochrony środowiska oraz zwrócenie uwagi służb na narastający problem⁷³. Można go określić jako problem dziejowy, ponieważ jego przedmiotem jest walka o zachowanie dobra, które powinno służyć kolejnym pokoleniom.

4. Statystyki najważniejszych przestępstw przeciwko środowisku

W ramach niniejszej części opracowania przedmiotem analizy będą statystyki przestępstw skierowanych przeciwko środowisku. Jako pierwsze omówione zostaną policyjne statystyki czynów zabronionych objętych rozdziałem XXII k.k., a więc przestępstw z art. 181–188 k.k. Czyny stypizowane w tym rozdziale należą do kategorii czynów zabronionych skierowanych przeciwko środowisku. Ustawodawca uznał dobro prawne, jakim jest ochrona środowiska, za zjawisko tak istotne, że uregulował je w odrębnym rozdziale poświęconym wyłącznie przestępstwom skierowanym przeciwko środowisku⁷⁴.

Jak już wskazano we wcześniejszej części niniejszego rozdziału, przestępstwa godzące w środowisko zostały uregulowane nie tylko w k.k., ale również w przepisach innych ustaw odnoszących się do kwestii środowiskowych, czego przykładem jest chociażby ustawa z dnia 13 kwietnia 2007 roku o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie⁷⁵, ustawa z dnia

⁷³ A. Jakubowska, *Ochrona środowiska – prawne zagadnienia*, „Mazowsze. Studia Regionalne” 2008, nr 1, s. 109–128.

⁷⁴ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny, Dz. U. 1997 nr 88 poz. 553, rozdz. XXII.

⁷⁵ Ustawa z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 2187).

27 kwietnia 2001 roku Prawo ochrony środowiska⁷⁶ czy też ustawa z dnia 20 lipca 2017 roku Prawo wodne⁷⁷.

Sposób regulacji przepisów odnoszących się do kary w tego typu regulacjach jest tożsamy. Mianowicie każda z ustaw szczegółowych mających na celu ochronę środowiska zawiera rozdział o nazwie „Przepisy karne”, w którym ustawodawca przewidział karę za niepodporządkowanie się najważniejszym przepisom wynikającym z danych ustaw. Najczęstszym rodzajem kary, który przewiduje ustawodawca za dany czyn, jest kara kryminalna o charakterze majątkowym, a więc grzywna.

Na podstawie statystyk prowadzonych przez Policję niewątpliwie można stwierdzić, że kształtowanie się przestępczości środowiskowej na przestrzeni lat charakteryzuje się jej wzrostem w odniesieniu nie tyle do poszczególnych kategorii przestępstw, ile w ogóle do przestępczości wobec środowiska⁷⁸. Co do przestępstw wymienionych w tej części k.k. należy rozpocząć od wskazania statystyk odnoszących się do art. 181 k.k., który typizuje czyn zabroniony polegający na powodowaniu zniszczenia w świecie roślinnym lub zwierzęcym. Odwołując się do statystyk dotyczących art. 181 k.k., należy stwierdzić, iż jeśli porównać lata 1999–2009 z latami 2010–2020, to liczba przestępstw stwierdzonych zmalała, wskaźnik wykrycia również zmalał⁷⁹. Kolejny art. 182 k.k. normuje przestępstwo polegające na zanieczyszczeniu środowiska. Jeśli porównać lata 1999–2009 z latami 2010–2020, to nastąpił spadek przestępstw stwierdzonych, a także zmniejszyła się ich wykrywalność⁸⁰. W odniesieniu do statystyk dotyczących czynu zabronionego z art. 183 k.k., polegającego na nieodpowiednim postępowaniu z odpadami, należy stwierdzić, iż jeśli porównać lata 1999–2009 z latami 2010–2020, zwiększyła się liczba przestępstw stwierdzonych i nieznacznie zmalała wykrywalność tych przestępstw⁸¹. Kolejny art. 184 k.k. normuje przestępstwo polegające na niewłaściwym zabezpieczeniu materiału promieniotwórczego. Porównując lata 1999–2009 z latami 2010–2020, można zauważyć, że zwiększyła się liczba przestępstw stwierdzonych, a także nastąpił wzrost

⁷⁶ Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1219).

⁷⁷ Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 624 z późn. zm.).

⁷⁸ <https://statystyka.policja.pl/st/kodeks-karny/przestepstwa-przeciwko-3> [dostęp: 3.08.2021].

⁷⁹ <https://statystyka.policja.pl/st/kodeks-karny/przestepstwa-przeciwko-3/63471,Zniszczenia-w-swiecie-roslinnym-i-zwierzecym-art-181.html> [dostęp: 01.09.2020].

⁸⁰ <https://statystyka.policja.pl/st/kodeks-karny/przestepstwa-przeciwko-3/63472,Zanieczyszczanie-srodowiska-art-182.html> [dostęp: 01.09.2020].

⁸¹ <https://statystyka.policja.pl/st/kodeks-karny/przestepstwa-przeciwko-3/63476,Nieodpowiednie-postepowanie-z-odpadami-art-183.html> [dostęp: 01.09.2020].

wykrywalności⁸². Artykuł 185 k.k. reguluje zaostrzoną odpowiedzialność za skutkowe przestępstwa przeciwko środowisku. Statystyki tych przestępstw wskazują, iż zmalała liczba stwierdzonych przestępstw i ich wykrywalność⁸³. Z kolei co do art. 186 k.k., regulującego czyn zabroniony polegający na używaniu urządzeń zabezpieczających środowisko, to statystyki stwierdzonych przestępstw i wykrywalności za wskazane wyżej lata informują, że zmalała liczba przestępstw stwierdzonych, a także nieznacznie zmniejszył się wskaźnik ich wykrycia⁸⁴. Artykuł 187 k.k. reguluje zmniejszanie wartości przyrodniczej chronionego terenu lub obiektu. Porównując wyżej przywołane okresy, należy wskazać, iż liczba przestępstw stwierdzonych uległa zmniejszeniu, jak również ich wykrywalność⁸⁵. Statystyki przestępstw z art. 188 k.k., normującego zachowania godzące w naturalne piękno krajobrazu, wskazują, że nastąpił spadek liczby przestępstw stwierdzonych oraz zmniejszył się wskaźnik wykrycia⁸⁶.

W przedstawionych statystykach pod uwagę wzięto również wykrywalność sprawców. W tym kontekście istotne jest to, że wykrywalność sprawców powinna ulec zwiększeniu wraz z rozwojem metod dochodzeniowo-sledczych, jaki się dokonał w ciągu ostatniego dwudziestolecia. Można jednak zauważyć na podstawie przedstawionych statystyk, że modernizacja i rozwój, jakie nastąpiły na przestrzeni lat, nie wpłynęły znacząco na wzrost wykrywalności przestępstw na szkodę środowiska. Można się zastanowić nad przyczynami tego zjawiska. Częstokroć czyny zabronione skierowane przeciwko środowisku dokonywane są w miejscach niepodlegających monitorowaniu i niezabezpieczonych (np. lasy, rzeki, jeziora). Specyfika tych przestępstw jest również taka, że jeżeli sprawcy nie ujmie się na gorącym uczynku, to częstokroć *post factum* niemożliwe jest ustalenie, kto faktycznie danego czynu dokonał, co może mieć miejsce np. przy nielegalnym porzuceniu odpadów. W przypadku tego przestępstwa nawet po szczegółowej analizie odpadów niemożliwe jest określenie ich pochodzenia, a jeśli się

⁸² <https://statystyka.policja.pl/st/kodeks-karny/przestepstwa-przeciwko-3/63477,Niewlasciwe-zabezpieczenie-materialu-promieniotworczego-art-184.html> [dostęp: 1.09.2020].

⁸³ <https://statystyka.policja.pl/st/kodeks-karny/przestepstwa-przeciwko-3/63479,Zaostrzona-odpowiedzialnosc-za-skutkowe-przestepstwa-przeciwko-srodowisku-art-18.html> [dostęp: 1.09.2020].

⁸⁴ <https://statystyka.policja.pl/st/kodeks-karny/przestepstwa-przeciwko-3/63481,Uzywanie-urzedzen-zabezpieczajacych-srodowisko-art-186.html> [dostęp: 1.09.2020].

⁸⁵ <https://statystyka.policja.pl/st/kodeks-karny/przestepstwa-przeciwko-3/63482,Zmniejszanie-wartosci-przyrodniczej-chronionego-terenu-lub-objektu-art-187.html> [dostęp: 1.09.2020].

⁸⁶ <https://statystyka.policja.pl/st/kodeks-karny/przestepstwa-przeciwko-3/63483,Zachowania-godzace-w-naturalne-piekno-krajobrazu-art-188.html> [dostęp: 1.09.2020].

nawet ustali, skąd dane odpady pochodzą, to znacznych trudności może następczą kwestia udowodnienia, że za popełnienie danego czynu jest odpowiedzialny właśnie ten podmiot, od którego te odpady pochodzą.

Przed polskim ustawodawcą stoją realne wyzwania dotyczące zwalczania przestępczości środowiskowej. Kluczowa jest tutaj funkcja represyjna kary, jak również jej nieuchronność. Wielokrotnie już w orzecznictwie podkreślano znaczenie odpowiedniego dostosowania kary do popełnionego przestępstwa. Wybór represji karnej jako reakcji na popełniony czyn powinien być ściśle powiązany z celem, jaki ma zostać osiągnięty poprzez orzeczenie kary.

Zakończenie

Dokonując zwięzłego podsumowania przeprowadzonej w niniejszym rozdziale analizy, należy podkreślić parę istotnych spostrzeżeń związanych z tytułowym zagadnieniem. Po pierwsze, ustawodawca dokonał rozróżnienia wielu typów przestępstw w celu zapewnienia ochrony dobru prawnemu, jakim jest środowisko. Po drugie, integralną cechą kary jest zawarta w niej dolegliwość, która jest zadawana sprawcy popełnionego przestępstwa i która wyraża potępienie jego zachowania. Po trzecie, wypada się zastanowić, czy obecne wymiary kar za przestępstwa popełnione przeciwko środowisku osiągną swoje cele. Po czwarte, dobro prawne, jakim jest środowisko naturalne, jest pojęciem szerokim, co potwierdza wiele ustaw dotyczących ochrony flory i fauny. Po piąte, środowisko naturalne zajmuje coraz wyższe miejsce w hierarchii dóbr prawnych, a co za tym idzie, w przyszłości można się spodziewać zaostrzenia kar w tym obszarze. Po szóste, na podstawie statystyk można stwierdzić, że kształtowanie się przestępczości środowiskowej na przestrzeni lat charakteryzuje się jej wzrostem. Reasumując i świadomie nie dokonując jednoznacznych osądów prawnoaksjologicznych podstaw kary w przestępczości środowiskowej oraz pozostawiając tę kwestię do samodzielnej oceny czytelnikowi, wypada podkreślić, że analiza przeprowadzona w przedmiotowym opracowaniu stanowi asumpt do dalszych i bardziej zaawansowanych badań związanych z aksjologicznym zdekodowaniem wartości, jakie ustawodawca przypisuje wybranym przestępstwom środowiskowym.

Zagadnienie ochrony środowiska jest doniosłe i odgrywa coraz istotniejszą rolę w debacie publicznej. W związku z tym nauki prawne muszą odpowiednio się zająć przedmiotowym tematem. Omawiana kwestia powinna być ujmowana w sposób interdyscyplinarny, uwzględniając przy tym osiągnięcia innych nauk oraz bieżące nastroje społeczno-ekonomiczne,

tak aby rozwiązania wypracowane przez naukowców przystawały do empirycznych realiów.

Palącą kwestą pozostają zmiany klimatyczne. Jest to zagrożenie realne, które może nas pozbawić unikatowych dóbr przyrody, a co więcej – mieć negatywny wpływ na nasze życie i zdrowie. Zaradzić temu może prawo karne poprzez zaostrzenie kar i typizację nowych przestępstw. Niemniej jednak należy tutaj zachować szczególną rozwagę. Jakiegokolwiek zmiany w prawie karnym zaostrzające reżim karania muszą być odpowiednio uzasadnione oraz powinny zyskać aprobatę w społeczeństwie. Wskazane zmiany w prawie karnym powinny mieć na względzie także wysokość kar, które grożą za naruszenie innych dóbr prawnych o podobnej wartości.

Bibliografia

Akty prawne

- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 283).
- Ustawa z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 2187).
- Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 779 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 624 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 281 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1219 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny.

Literatura

- Baj D., Bober D., *Kary i środki karne na gruncie Kodeksu karnego i Kodeksu wykroczeń*, Legionowo 2012.
- Banasik K., *Od zbrodni przeciwko pokojowi do zbrodni agresji*, „Palestra” 5-6(2012), <https://palestra.pl/pl/czasopismo/wydanie/5-6-2012/arttykul/od-zbrodni-przeciwko-pokojowi-do-zbrodni-agresji> [dostęp: 23.08.2021].
- Banaś-Grabek M., Gadecki B., Karnat J., Łyżwa A., Łyżwa R., *Kodeks karny. Część szczególna. Art. 148–251. Komentarz*, Warszawa 2019.
- Barczak A., *Kontrola podmiotów korzystających ze środowiska*, Warszawa 2020.
- Bardach J., Leśnodorski B., Pietrzak M., *Historia ustroju i prawa*, Warszawa 2009.

- Błachut J., Gaberle A., Krajewski K., *Kryminologia*, Gdańsk 2001.
- Bojarski T., *Polskie prawo karne. Zarys części ogólnej*, Warszawa 2003.
- Borecki P., *Zakaz dyskryminacji ze względu na wyznanie lub światopogląd w prawie polskim*, „Studia z Prawa Wyznaniowego” 18(2015).
- Buchała B., *Prawo karne materialne*, Warszawa 1989.
- Buchała K., Zoll A., *Kodeks karny. Część ogólna*, Kraków 1998.
- Buchała K., Zoll A., *Polskie prawo karne*, Warszawa 1997.
- Buchała K., *Dyrektywy sądowego wymiaru kary*, Warszawa 1964.
- Budyn-Kulik M., *Pozakodeksowe przestępstwa przeciwko zasobom przyrody i środowisku. Komentarz*, Warszawa 2017.
- Chmielewski J., *Prawo leśne w praktyce*, Warszawa 2020.
- Cieply F., *O dowartościowanie retrybucyjnej racjonalizacji kary*, [w:] *Hominum causa omne ius constitutum est. Księga Jubileuszowa ku czci Profesor Alicji Grześkowiak*, Lublin 2006.
- Cieślak M., *Dzieła wybrane*, t. 3, *Polskie prawo karne. Zarys systemowego ujęcia*, Kraków 2011.
- Cieślak W., *Nawiązka w polskim prawie karnym*, Gdańsk 2006.
- Cieślak W., *Prawo karne. Zarys instytucji i naczelné zasady*, Warszawa 2010.
- Daszkiewicz W., *Przestępstwa motywowane uprzedzeniami (o problemach z analizą przestępczości z nienawiści)*, „Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych” 12(2018), z. 4.
- Danecka D., Radecki W., *Ustawa o lasach. Komentarz*, wyd. 3, Warszawa 2021.
- Danecka D., Radecki W., *Ustawa o odpadach. Komentarz*, wyd. 5, Warszawa 2020.
- Daszkiewicz K., [w:] K. Daszkiewicz, S. Dąbrowski, E. Chróścielewski, *Dzieciobójstwo jako zagadnienie prawne, psychiatryczne i medyczno-sądowe*, „Państwo i Prawo” 1967, nr 2.
- Daszkiewicz W., *Naprawienie szkody w prawie karnym*, Warszawa 1970.
- Daszkiewicz W., *Zasadzenie odszkodowania z urzędu w polskim procesie karnym*, Warszawa 1970.
- Duda M., *Pojęcie i rodzaje sankcji prawnej*, „Prawo – Administracja – Kościół” 2002.
- Dukiet-Nagórska T. (red.), *Prawo karne. Część ogólna, szczególna i wojskowa*, Warszawa 2008.
- Dworas-Kulik J., *Prawnokarne aspekty pedofilii*, „Kwartalnik Prawo – Społeczeństwo – Ekonomia” 1(2015).
- Dziedziak W., *Próba charakterystyki sankcji prawnych i moralnych*, AUMCS 1992.
- Flaga-Gieruszyńska K., Nawrocki M., *Kodeks karny. Komentarz*, Warszawa 2020.
- Frączek A., *Studia nad uwarunkowaniami i regulacją agresji interpersonalnej*, Wrocław 1986.
- Gardocki L., *Prawo karne*, Warszawa 2010.
- Grudecki M., *Kara nagany i środki oddziaływania społecznego oraz środki oddziaływania wychowawczego w prawie wykroczeń*, „Prokuratura i Prawo” 2018, nr 7–8.

- Gruszecka D., Lipiński K., Łabuda G., Giezek J., *Kodeks karny. Część ogólna. Komentarz*, Warszawa 2021.
- Gruszecki K., *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, wyd. 5, Warszawa 2019.
- Grześkowiak A., Wiak K., *Kodeks karny. Komentarz*, Toruń – Lublin 2021.
- Hołyst B., *Problemy więziennictwa u progu XXI wieku*, Warszawa 1996.
- Jachimowicz M., *Przestępstwo niezgłoszenia danych do ubezpieczenia społecznego (art. 219 k.k.)*, „Prokuratura i Prawo” 2007, nr 6.
- Jakubowska A., *Ochrona środowiska – prawne zagadnienia*, Warszawa 2008.
- Jasińska-Kania A., Nijakowski L., Szacki J. (red.), *Współczesne teorie socjologiczne*, Warszawa 2006.
- Konarska-Wrzosek V., Marek A., Oczkowski T., *Podstawy prawa karnego i prawa wykroczeń*, Toruń 2012.
- Konarska-Wrzosek V., Oczkowski T., Skorupka J., *Prawo i postępowanie*, Warszawa 2013.
- Korzeniowski P., *Pojęcie „środowisko jako dobro wspólne” w systemie prawa ochrony środowiska*, ZNSA 2015.
- Krajewski K., *Kara i współczesne społeczeństwo (wokół książki D. Garlanda)*, „Państwo i Prawo” 5(1992).
- Krajewski R., *Przestępstwo znieważenia lub poniżenia konstytucyjnego organu Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Samorząd terytorialny: doświadczenia i perspektywy*, red. R. Kania, Płock 2016.
- Królikowski M., Zawłocki R., *Kodeks karny. Część ogólna. Komentarz do artykułów 1–116*, Warszawa 2021.
- Kukuła Z., *Przestępstwo składania fałszywych zeznań w orzecznictwie sądowym*, <https://pk.gov.pl/wp-content/uploads/2016/07/4d1b2e6b95bd961fa18299bb-50c563fe.pdf> [dostęp: 23.08.2021].
- Kulesza J., *Negatywna prewencja generalna*, PiP 1(2011).
- Kulik M., Budyn-Kulik M., *Spółeczna szkodliwość czynu jako klauzula generalna w prawie karnym*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio G: Ius” 2016, nr 2.
- Kutrzeba S., *Dawne polskie prawo karne w zarysie*, Ossolineum 1921.
- Lachowski J., Marek A., *Prawo karne. Zarys problematyki*, Warszawa 2013.
- Lasocik Z., *Handel ludźmi – aspekty społeczne i prawne*, „Studia Socjologiczne” 2007, nr 4.
- Liżyńska K., *Naprawienie szkody w Kodeksie wykroczeń*, Wrocław 2013.
- Makarewicz J., *Wstęp do filozofii prawa karnego*, Lublin 2009.
- Marek A., *Prawo karne*, Warszawa 2005.
- Maruszkin R., *Międzynarodowe przemieszczanie odpadów*, LEX/el. 2021.
- Mazowiecka L., *Mediacja*, Warszawa 2009.
- Michalska-Warias A., Piórkowska-Flieger J., Szwarczyk M., Bojarski T., *Kodeks wykroczeń. Komentarz*, LEX/el. 2020.

- Młynarczyk Z., *Przestępstwo fałszywych zeznań w praktyce sądowo-prokuratorskiej*, <https://repozytorium.amu.edu.pl/bitstream/10593/18937/1/009%20ZBIGNIEW%20M%C5%81YNARCZYK.pdf> [dostęp: 23.08.2021].
- Mozgawa M. (red.), *Pozakodeksowe przestępstwa przeciwko zasobom przyrody i środowisku. Komentarz*, Warszawa 2017.
- Mozgawa M. (red.), *Prawo karne materialne. Część ogólna*, Warszawa 2011.
- Pawelec K.J., *Umysłne spowodowanie katastrofy lub jej bezpośredniego niebezpieczeństwa w ruchu drogowym. Kontrowersje wokół kwalifikacji prawnej*, „Problemy Kryminalistyki” 2017, nr 297(3).
- Piekarski P., *Naruszenie nietykalności cielesnej policjantów jako funkcjonariuszy publicznych w województwie kujawsko-pomorskim*, „Studia z zakresu Nauk Prawnoustrojowych. Miscellanea” 2013, nr 3, s. 59–83.
- Pływaczewski W., *Prawnokarne i kryminologiczne aspekty ochrony środowiska*, Olsztyn 2012.
- Podkówa A., *Wykonanie kar orzeczonych w sprawach o wykroczenia*, „Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych” 22(2018), z. 2, s. 157–177.
- Prusak F., *System prawa karnego*, t. 11, Warszawa 2017.
- Radecki W., *Ochrona środowiska w polskim prawie karnym*, cz. I: *Pojęcie i zakres prawa karnego środowiska*, „Monitor Prawniczy” 12(1997).
- Radecki W., *Polskie prawo karne środowiska – próba spojrzenia syntetycznego*, „Ius Novum” 2009.
- Rakoczy B., Dmowska J., Kaczmarek-Ociepa K., Korkowska-Krokos K., Krzyżanowska M.G., Nieć A.E., Sobociński D., Wereśniak-Masri I., Zgoła P., Żurowski M., *Prawo o odpadach. Wybrane problemy*, Warszawa 2019.
- Sarnecki P., *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej*, wyd. 1, Kraków 2000.
- Sawicki J., *Prawnokarna ochrona małoletnich przed szkodliwym działaniem alkoholu*, http://www.bibliotekacyfrowa.pl/Content/54578/PDF/05_Janusz_Sawicki.pdf [dostęp: 23.08.2021].
- Smołka M., *Pojęcie i rodzaje sankcji prawnej*, Wydział Prawa i Administracji UMCS, Lublin 1974 (niepublikowana praca doktorska).
- Sójka-Zielińska K., *Historia prawa*, Warszawa 2015.
- Stefański R., *Kodeks karny. Komentarz*, Warszawa 2021.
- Stefański R.A., *Przestępstwo bigamii*, „Prokuratura i Prawo” 1999.
- Szuwalski P., *Prawo wodne. Komentarz do wybranych przepisów*, LEX/el. 2019.
- Utrat-Milecki J. (red.), *Kara w nauce i kulturze*, Warszawa 2009.
- Uzasadnienie rządowego projektu nowego Kodeksu karnego*, „Państwo i Prawo” 1997.
- Warchałowski K., *Prawnokarna ochrona wolności religijnej w Polsce w latach 1932–1997*, „Studia z Prawa Wyznaniowego” 4(2002).
- Warylewski J., *Prawo karne. Część ogólna*, Warszawa 2009.
- Wąsek A., Zawłocki R. (red.), *Kodeks karny. Część szczególna*, t. 1, Warszawa 2010.

- Wąsik D., *Przestępstwa przeciwko wyborom i referendum – aspekty karnomaterialne, procesowe i kryminologiczne*, Olsztyn 2012.
- Wróbel A., *Autorytet i wychowanie*, „Edukacja – Internet – Dialog” 1998.
- Wróbel W., Zoll A., *Polskie prawo karne*, Kraków 2010.
- Wróblewski B., *Penologia: socjologia kar*, t. 1, Wilno 1926.
- Zawadka J., Balicki R., *Eutanazja – „prawem do śmierci”?*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2015, nr 1(23).
- Zawłocki R., *Karnoprawna ochrona środowiska naturalnego*, „Przegląd Prawa Rolnego”, Poznań 2014.
- Ziemiński Z., *O pojmowaniu sprawiedliwości*, Lublin 1992.
- Zoll A., *Kodeks karny. Część szczególna. Komentarz do art. 117–277*, Kraków 1999.

Źródła internetowe

- <https://statystyka.policja.pl/st/kodeks-karny/przestepstwa-przeciwko-3>
[dostęp: 1.09.2020]
- <https://statystyka.policja.pl/st/kodeks-karny/przestepstwa-przeciwko-3/63471,Zniszczenia-w-swiecie-roslinnym-i-zwierzecym-art-181.html> [dostęp: 1.09.2020].
- <https://statystyka.policja.pl/st/kodeks-karny/przestepstwa-przeciwko-3/63472,Zanieczyszczanie-srodowiska-art-182.html> [dostęp: 1.09.2020].
- <https://statystyka.policja.pl/st/kodeks-karny/przestepstwa-przeciwko-3/63476,-Nieodpowiednie-postepowanie-z-odpadami-art-183.html> [dostęp: 1.09.2020].
- <https://statystyka.policja.pl/st/kodeks-karny/przestepstwa-przeciwko-3/63477,-Niewlasciwe-zabezpieczenie-materialu-promieniotworczego-art-184.html>
[dostęp: 1.09.2020].
- <https://statystyka.policja.pl/st/kodeks-karny/przestepstwa-przeciwko-3/63479,Zaostrzona-odpowiedzialnosc-za-skutkowe-przestepstwa-przeciwko-srodowisku-art-18.html> [dostęp: 1.09.2020].
- <https://statystyka.policja.pl/st/kodeks-karny/przestepstwa-przeciwko-3/63481,Uzywanie-urzadzen-zabezpieczajacych-srodowisko-art-186.html>
[dostęp: 1.09.2020].
- <https://statystyka.policja.pl/st/kodeks-karny/przestepstwa-przeciwko-3/63482,Zmniejszanie-wartosci-przyrodniczej-chronionego-terenu-lub-obiektu-art-187.html> [dostęp: 1.09.2020].
- <https://statystyka.policja.pl/st/kodeks-karny/przestepstwa-przeciwko-3/63483,Zachowania-godzace-w-naturalne-piekno-krajobrazu-art-188.html>
[dostęp: 1.09.2020].

Streszczenie

Przedmiotem niniejszego rozdziału jest prawnoaksjologiczna analiza kary w przestępczości środowiskowej. W opracowaniu omawiane są cele i funkcje kary w odniesieniu do zjawiska przestępczości środowiskowej i aktualnych prądów w nauce oraz zmian społeczno-ekonomicznych. Następnie autorzy przechodzą do analizy kodeksowych typów przestępstw, co do których dobrem chronionym jest środowisko naturalne, oraz analizują ich zagrożenie karą w porównaniu z innymi kodeksowymi typami przestępstw. W dalszej części omawiane są pozakodeksowe typy przestępstw oraz wykroczenia, które także godzą w środowisko naturalne. Ważnym elementem publikacji jest omówienie statystyk poszczególnych typów przestępstw przeciwko środowisku. Rozdział wieńczy podsumowanie zawierające wnioski końcowe oraz postulaty *de lege ferenda* w zakresie regulacji tzw. przestępstw środowiskowych.

Słowa kluczowe: przestępczość środowiskowa, środowisko naturalne, kara, przestępstwo, wykroczenie, Kodeks karny, Kodeks wykroczeń.

Abstract

The subject of this chapter is a legal-axiological analysis of punishment in environmental crime. The study discusses the objectives and functions of punishment with reference to the phenomenon of environmental crime and current scientific trends and socio-economic changes. Next, the authors proceed to the analysis of the code types of crime, where the protected good is the natural environment, and analyse their threat of punishment in comparison to other code types of crime. This is followed by a discussion of non-Code crime types and offences that also harm the environment. A principal element of the publication is the discussion of statistics relating to types of crimes against the environment. The chapter concludes with a summary containing final conclusions and *de lege ferenda* postulates regarding the regulation of the so-called environmental crimes.

Keywords: environmental crime, natural environment, punishment, crime, offence, criminal code, offence code.

Przestępstwa zanieczyszczenia środowiska dotyczące gospodarki odpadami oraz niewłaściwego obchodzenia się z materiałem promieniotwórczym w polskim, niemieckim, austriackim i szwajcarskim prawie karnym

Uwagi wstępne

W ostatnim czasie bardzo często pojawia się w mediach zagadnienie przestępstw przeciwko środowisku. Wywołuje ono duże zainteresowanie społeczne ze względu na szkodliwe skutki takich działań, które mogą przez długi czas oddziaływać na zdrowie i życie ludzi oraz powodować nieodwracalne zmiany w środowisku. W związku z tym należy odpowiedzieć na pytania, czy kary przewidziane w polskich przepisach są zbliżone do sankcji przewidzianych w innych krajach oraz czy wykładnia norm nie budzi wątpliwości. W udzieleniu odpowiedzi na te pytania pomocna będzie analiza rozwiązań systemowych w Polsce i innych państwach europejskich.

Zawarta w art. 20 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 roku¹ zasada społecznej gospodarki rynkowej jest wzorowana na rozwiązaniach

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 r., przyjęta przez Naród w referendum

niemieckich². W związku z tym, że przepęstwa przeciwko środowisku są zwykle związane z prowadzeniem działalności gospodarczej, w ocenie autora niniejszej publikacji wydaje się zasadne porównanie rozwiązań karnych polskich i niemieckich w zakresie zwalczania przepępczości środowiskowej. W celu zwiększenia perspektywy badawczej do analizy wybrano także inne kraje z kręgu germańskiej kultury prawnej: Austrię i Szwajcarię. Jako materiał badawczy wybrano przepisy dotyczące przepęstwa zanieczyszczenia środowiska, przepęstw dotyczących gospodarki odpadami oraz przepęstwa niewłaściwego obchodzenia się z materiałem promieniotwórczym.

1. Geneza przepęstw przeciwko środowisku

W polskim Kodeksie karnym³ (p.k.k.) przepęstwa przeciwko środowisku (rozdział XXII) znajdują się po rozdziałach dotyczących przepęstw przeciwko bezpieczeństwu w komunikacji (rozdział XXI) oraz przepęstw przeciwko bezpieczeństwu powszechnemu (rozdział XX). Jest to rozwiązanie zbieżne z systematyką niemieckiego kodeksu karnego, w którym rozdział 29 części szczególnej *Przepęstwa przeciwko środowisku (Straftaten gegen die Umwelt)* umieszczony jest po rozdziale 28 części szczególnej, obejmującym przepęstwa stworzenia niebezpieczeństwa powszechnego (*Gemeingefährliche Straftaten*). W austriackim kodeksie karnym przepęstwa przeciwko środowisku uregulowano w rozdziale 7 części szczególnej pt. *Przepęstwa stworzenia niebezpieczeństwa powszechnego i przeciwko środowisku (Gemeingefährliche strafbare Handlungen und strafbare Handlungen gegen die Umwelt)*. W Szwajcarii zaś przepęstwa przeciwko środowisku są opisane w tytule siódmym części szczególnej kodeksu karnego *Zbrodnie i występki stworzenia niebezpieczeństwa powszechnego (Gemeingefährliche Verbrechen und Vergehen)*, w tytule ósmym części szczególnej kodeksu karnego *Zbrodnie i występki przeciwko zdrowiu publicznemu (Verbrechen und Vergehen gegen die öffentliche Gesundheit)* oraz w ustawie o ochronie środowiska (*Bundesgesetz über den Umweltschutz (Umweltschutzgesetz, USG) vom 7. Oktober 1983*). Jak można wnioskować, przepęstwa przeciwko

konstytucyjnym w dniu 25 maja 1997 r., podpisana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 lipca 1997 r., Dz. U. z 1997 r. poz. 483, z 2001 r. poz. 319, z 2006 r. poz. 1471 oraz z 2009 r. poz. 946 (dalej: Konstytucja RP).

² O społecznej gospodarce rynkowej: L. Erhard, *Wohlstand für alle*, bearb. von W. Langer, Düsseldorf 1957; wyd. polskie: L. Erhard, *Dobrobyt dla wszystkich*, oprac. W. Langer, tłum. E. Mączyńska i in., Warszawa 2012.

³ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny, Dz. U. z 2022 r. poz. 1138, 1726, 1855 i 2339.

środowisku mają genezę w przestępstwach przeciwko bezpieczeństwu powszechnemu.

Warto pamiętać, że także art. 140 polskiego Kodeksu karnego z 1969 roku⁴, dotyczący sprowadzenia niebezpieczeństwa powszechnego dla życia lub zdrowia ludzkiego albo dla mienia w znacznych rozmiarach, jako jedno z przestępstw ujętych w tym przepisie wskazywał spowodowanie zanieczyszczenia wody, powietrza lub ziemi (§ 1 pkt 2). Za czyn ten groziła kara pozbawienia wolności od lat 2 do 10. W przypadku gdy sprawca działał nieumyślnie, podlegał karze pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 5.

W ówczesnej judykaturze trafnie wskazywano, że

[...] przez „skutek przestępny”, o którym mowa w tym przepisie, należy rozumieć już sam „stan niebezpieczeństwa powszechnego dla życia lub zdrowia ludzkiego” (albo dla mienia w znacznych rozmiarach), dalej zaś idące skutki określonych w art. 140 § 1 pkt 1–5 k.k. działań sprawcy, w postaci takich następstw jak śmierć człowieka, kalectwo lub rozstrój zdrowia (albo w postaci szkód znacznych rozmiarów w mieniu), co do których sprawca z reguły jest przekonany, że ich uniknie, nie należą do istoty przestępstwa określonego w art. 140 § 1 czy art. 140 § 2 k.k. Wspomniane dalej idące następstwa, chociaż nie pozbawione znaczenia dla oceny prawnej czynu sprawcy w zakresie art. 10 k.k., są jednak obojętne dla bytu przestępstwa określonego w art. 140 k.k. w obu jego postaciach i mogą stanowić jedynie istotną okoliczność obciążającą, która nie powinna pozostać bez wpływu na wymiar kary⁵.

W innym wyroku Sąd Najwyższy zaznaczył, iż „popelnienie tego przestępstwa wchodzi przy tym w grę jedynie wówczas, gdy sprawca co najmniej godzi się na to, że rezultatem jego zachowania będzie taki stan, i na to, co z tego stanu może wynikać”⁶. Do znamion strony podmiotowej czynu opisanego w art. 140 § 1 pkt 2 Kodeksu karnego z 1969 roku należało więc umyślne (§ 1) lub nieumyślne (§ 2) sprowadzenie niebezpieczeństwa powszechnego dla życia lub zdrowia ludzkiego albo dla mienia w znacznych rozmiarach na skutek zanieczyszczenia wody, powietrza lub ziemi. Przesłanki zanieczyszczenia wody, powietrza lub ziemi i sprowadzenia

⁴ Ustawa z dnia 19 kwietnia 1969 r. – Kodeks karny, Dz. U. poz. 94, z późn. zm.

⁵ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 4 maja 1972 r., sygn. akt I KR 22/72, OSNKW 1972/11/174.

⁶ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 20 maja 1998 r., sygn. akt II KKN 37/98, OSNKW 1998/7-8/33. W wyroku tym Sąd Najwyższy powołał się na ww. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 4 maja 1972 r.

niebezpieczeństwa powszechnego dla życia lub zdrowia ludzkiego albo dla mienia w znacznych rozmiarach musiały wystąpić łącznie (koniunkcja).

Należy w tym miejscu dokonać analizy zwrotu „bezpieczeństwo powszechne”. W wyroku Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu, odnoszącym się do przestępstw przeciwko bezpieczeństwu w komunikacji, wskazano:

W aktualnym stanie prawnym na gruncie Kodeksu karnego dominują poglądy, w których wskazuje się, że „wiele osób” to co najmniej dziesięć. Zważyć należy także, iż przedmiotem ochrony omawianego przepisu jest bezpieczeństwo powszechne życia lub zdrowia wielu osób albo mienia w wielkich rozmiarach. Oznacza to, że wypadek komunikacyjny jest katastrofą, jeżeli stwarza powszechne zagrożenie i niesie bardzo rozległe skutki dla życia lub zdrowia albo mienia. Ustawodawca w prawie karnym posłużył się pojęciami „kilka” i „wielu”. Nie są to pojęcia jednoznaczne. Nie budzi wątpliwości rozumienie pojęcia „kilka”. To liczba od trzech do dziesięciu. Wiele obejmuje więcej niż dziewięć, a więc nie mniej niż dziesięć. Stąd też pod pojęciem katastrofy zagrażającej życiu lub zdrowiu wielu osób należy przyjąć, iż „wiele osób” to nie mniej jak dziesięć osób⁷.

Nie ulega wątpliwości, że przestęstwa przeciwko środowisku niejednokrotnie skutkują zagrożeniem zdrowia lub życia kilku albo wielu osób. Nie powinna więc dziwić geneza przestępstw przeciwko środowisku w polskim Kodeksie karnym, tj. wyodrębnienie ich z kategorii przestępstw przeciwko bezpieczeństwu powszechnemu jako odrębnej dziedziny. Jak słusznie zauważył prof. Juliusz Makarewicz: „Prawo karne jest jak gdyby fotografią ustroju politycznego i stosunków społecznych, panujących w danej chwili w danym społeczeństwie. Jest to po prostu dokładny negatyw fotograficzny odbijający rzeczywistość (w odmiennym tylko układzie światłocienia)”⁸. W związku z tym, że – jak wspomniał prof. Makarewicz – prawo odzwierciedla aktualne stosunki społeczne, ulega ono zmianie w odpowiedzi na zmieniające się okoliczności, w tym wypadku postępującą degradację środowiska naturalnego. Warto pamiętać, że zapewnienie bezpieczeństwa ekologicznego współczesnemu i przyszłym pokoleniom oraz ochrona środowiska należą do konstytucyjnych obowiązków władz publicznych⁹. Należy przyjąć, iż polski i niemiecki ustawodawca uznał, że przestęstwa przeciwko środowisku powinny być traktowane odrębnie, ze względu na ich ciężar gatunkowy

⁷ Wyrok Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu z dnia 16 października 2013 r., sygn. akt II AKa 305/13, LEX nr 1392144.

⁸ J. Makarewicz, *Prawo karne i prawa obywatela*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 16(1936), z. 1, s. 112.

⁹ Por. art. 74 ust. 1 i 2 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r.

i przedmiot ochrony. Być może, społeczeństwa austriackie i szwajcarskie wykazują się większą dojrzałością ekologiczną¹⁰, dlatego prawodawcy tamtych państw nie widzą potrzeby, aby stworzyć kolejną kategorię przestępstw przeciwko środowisku w kodeksach karnych, odrębną od przestępstw przeciwko bezpieczeństwu powszechnemu. Jest to jednak hipoteza do weryfikacji i stanowi jedynie osobisty pogląd autora niniejszej publikacji.

2. Przestępstwo zanieczyszczenia środowiska

W p.k.k. przestępstwo zanieczyszczenia środowiska zostało określone w art. 182. W typie podstawowym jest ono zagrożone karą pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8 (wina umyślna, § 1) albo grzywną, karą ograniczenia wolności lub pozbawienia wolności do lat 3 (wina nieumyślna, § 2). W typie kwalifikowanym, polegającym na popełnieniu czynu w związku z eksploatacją instalacji działającej w ramach zakładu, w zakresie korzystania ze środowiska, na które wymagane jest pozwolenie, przestępstwo to jest zagrożone karą pozbawienia wolności od roku do lat 10 (wina umyślna, § 3) albo karą pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5 (wina nieumyślna, § 4). Do znamion strony przedmiotowej należy spowodowanie możliwości zagrożenia życia lub zdrowia człowieka albo spowodowanie istotnego obniżenia jakości wody, powietrza bądź powierzchni ziemi lub zniszczenia w świecie roślinnym bądź zwierzęcym w znacznych rozmiarach. Warto zwrócić uwagę na to, że do znamion strony przedmiotowej czynu zabronionego należy „znaczny rozmiar” szkody. W jednym z orzeczeń Sąd Najwyższy słusznie zauważył:

Oczywistym warunkiem penalizacji zachowań w nim określonych jest, aby „ilość lub postać” szkodliwych substancji lub promieniowania jonizującego była na tyle znaczna („ilość”) lub tego rodzaju („postać”), iż spowodowane przez nie zanieczyszczenie mogło wywołać te wymagane, a wskazane już następstwa¹¹.

W polskiej doktrynie podkreśla się, że przedsiębiorca zatrudniający pracowników albo osoba reprezentująca osobę prawną lub inną jednostkę

¹⁰ Por. K. Walczowska, *Segregacja śmieci w Europie. Jak to się robi w Szwajcarii?*, <https://podroze.onet.pl/aktualnosci/segregacja-smieci-w-europie-jak-to-sie-robi-w-szwajcarii/7jx6gr6> [dostęp: 13.10.2021].

¹¹ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 15 stycznia 2015 r., sygn. akt V KK 361/14, LEX nr 1652709.

organizacyjną może odpowiadać także jako sprawca kierowniczy, sprawca polecający, podzęgacz albo pomocnik (art. 18 p.k.k.)¹².

W niemieckim kodeksie karnym¹³ (DStGB) także występuje przestęstwo zanieczyszczenia środowiska. Jest ono jednak unormowane w sposób bardziej złożony od polskiego. Przepęstwo zanieczyszczenia wody występuje w § 324 DStGB, przestęstwo zanieczyszczenia gleby w § 324a DStGB, a przestęstwo zanieczyszczenia powietrza w § 325 DStGB. Kolejną różnicą jest odmienne od polskiego opisanie znamion strony przedmiotowej czynu zabronionego. W przypadku przestęstwa zanieczyszczenia wody nie występuje przesłanka znacznego rozmiaru szkody. W doktrynie niemieckiej zauważa się, iż przedmiotem czynności wykonawczej, określonym w § 324 DStGB, są wody powierzchniowe, wody podziemne, jak też morze. Do wód powierzchniowych zaliczane są zarówno wody płynące, stojące, jak i wody dziko płynące ze źródeł, ale bez uwzględnienia m.in. kanalizacji i basenów. Pod pojęciem „morze” rozumie się nie tylko wody terytorialne, ale również morze otwarte¹⁴. Ponadto jedynie w § 325 w ust. 1 i 2 DStGB zaliczono do znamion czynności wykonawczej eksploatację zakładu. Jednocześnie wyróżniono jako odrębne przestęstwa spowodowanie zmian w powietrzu, które mogą zaszkodzić zdrowiu człowieka, zwierzętom, roślinom lub mieniu znacznej wartości poza obszarem zakładu (ust. 1), oraz uwolnienie szkodliwych substancji do powietrza w znacznej ilości poza obszarem zakładu (ust. 2). Należy zwrócić uwagę na to, iż za przestęstwo zanieczyszczenia wody, przestęstwo zanieczyszczenia gleby oraz przestęstwo zanieczyszczenia powietrza w związku z eksploatacją urządzenia grozi kara pozbawienia wolności do lat 5 albo kara grzywny. Jeśli zanieczyszczenie powietrza nie jest związane z eksploatacją zakładu, sprawca podlega karze pozbawienia wolności do lat 3 albo karze grzywny (§ 325 ust. 3). Zgodnie z § 38 DStGB kara pozbawienia wolności wynosi maksymalnie 15 lat, a minimalnie miesiąc, o ile nie jest wymierzana kara dożywotniego pozbawienia wolności. Jest to rozwiązanie analogiczne do p.k.k. (por. art. 37 p.k.k.). W judykaturze niemieckiej zaznacza się, że § 325

¹² Por. W. Radecki, *Art. 182*, [w:] M. Filar (red.), *Kodeks karny. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 1129.

¹³ *Strafgesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 13. November 1998 (BGBl. IS. 3322)*, das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 11. Juli 2022 (BGBl. IS. 1082) geändert worden ist, <https://www.gesetze-im-internet.de/stgb/> [dostęp: 16.11.2022].

¹⁴ *Beck'sche Kurz-Kommentare*, Bd 10, *Strafgesetzbuch und Nebengesetze*, erläutert von H. Tröndle, 48., neubearbeitete Auflage des von O. Schwarz begründeten und in der 23. Bis 37. Auflage von E. Dreher bearbeiteten Werkes, München 1997, s. 1632; podobnie także: P. Cramer, § 324, [w:] *Strafgesetzbuch. Kommentar*, begründet von A. Schönke (1. bis 6. Auflage), fortgeführt von H. Schröder (7. bis 17. Auflage), 24., neubearbeitete Auflage von Th. Lenckner, P. Cramer, A. Eser, W. Stree, München 1991, s. 2232–2233.

ust. 3 DStGB nie dotyczy pojazdów mechanicznych¹⁵. Usiłowanie jest karalne w przypadku przestępstw zanieczyszczenia wody, zanieczyszczenia gleby i zanieczyszczenia powietrza w związku z eksploatacją zakładu oraz spowodowania zmian w powietrzu, które oddziałują na otoczenie zakładu. W przypadku gdy sprawca działa nieumyślnie, podlega karze pozbawienia wolności do lat 3 albo karze grzywny. Jeżeli działanie sprawcy czynu niezwiązanego z eksploatacją zakładu jest lekkomyślne, podlega on karze pozbawienia wolności do roku albo karze grzywny.

W austriackim kodeksie karnym¹⁶ (AStGB) przestępstwo zanieczyszczenia lub obniżenia jakości wody, gleby lub powietrza zostało spenalizowane w § 180. Zgodnie z ust. 1 tego przepisu, do znamion strony przedmiotowej czynu zabronionego należy stworzenie zagrożenia życia lub poważnego urazu ciała innej osoby albo innego zagrożenia dla zdrowia lub bezpieczeństwa fizycznego dużej liczby osób (pkt 1), zagrożenia dla zwierząt lub roślin w znacznych rozmiarach (pkt 2), spowodowania długotrwałego pogorszenia jakości wody, gleby lub powietrza (pkt 3) oraz wystąpienia kosztów usunięcia albo szkód materialnych, uszkodzenia obiektu zabytkowego lub pomnika przyrody, które przekraczają 50 000 euro (pkt 4). Co ciekawe, w p.k.k. nie istnieje rozwiązanie analogiczne do § 180 ust. 1 pkt 4 AStGB. Zagrożone jest ono karą pozbawienia wolności do lat 3. Zgodnie z § 18 AStGB, kara pozbawienia wolności wynosi minimalnie 1 dzień, a maksymalnie 20 lat, o ile nie jest wymierzana kara dożywotniego pozbawienia wolności. W ust. 2 wskazano typ kwalifikowany przestępstwa, polegający na wystąpieniu znacznych szkód w środowisku, za który grozi kara pozbawienia wolności od 6 miesięcy do 5 lat. Podobnie jak w Polsce, przestępstwo zanieczyszczenia środowiska opisano w jednym przepisie. Występuje także przesłanka znacznych rozmiarów szkody. Nie wyróżniono natomiast typu kwalifikowanego, związanego z prowadzeniem przedsiębiorstwa. Tak jak w Polsce, w Austrii jest to przestępstwo formalne (bezsłukowe).

W art. 74 ust. 1 szwajcarskiej konstytucji¹⁷ wskazano, że obowiązkiem rządu federalnego jest wydawanie przepisów mających na celu ochronę

¹⁵ Urteil des Landgerichts Bamberg vom 06.02.2019, 2 O 192/18, <https://www.gesetze-bayern.de/Content/Document/Y-300-Z-BECKRS-B-2019-N-12834?hl=true> [dostęp: 13.10.2021].

¹⁶ Bundesgesetz vom 23. Jänner 1974 über die mit gerichtlicher Strafe bedrohten Handlungen (Strafgesetzbuch – StGB), StF: BGBl. Nr. 60/1974 (NR: GP XIII RV 30 AB 959 S. 84. BR: S. 326. NR: Einspr. d. BR: Einspr. d. BR: 1000 AB 1011 S. 98.), letzte Änderung: BGBl. I Nr. 242/2021 (NR: GP XXVII RV 1177 AB 1255 S. 137. BR: 10806 AB 10837 S. 936.), <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10002296> [dostęp: 16.11.2022].

¹⁷ Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (Stand am 13. Februar 2022), AS 1999 2556, <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1999/404/de> [dostęp: 16.11.2022].

ludzi i ich Źrodowiska naturalnego przed szkodliwymi lub uciĄżliwymi skutkami. W szwajcarskim kodeksie karnym¹⁸ (SStGB) spenalizowano jedynie zanieczyszczenie wody pitnej. Jest ono ujęte w tytule ósmym części szczególnej, dotyczĄcym przestępstw przeciwko zdrowiu publicznemu. Artykuł 234 SStGB stanowi, że za umyślne zanieczyszczenie wody przeznaczonej dla ludzi lub zwierząt domowych szkodliwymi dla zdrowia substancjami grozi kara pozbawienia wolności do lat 5 albo kara grzywny nie niźsza niź 30 stawek dziennych. Zgodnie z § 40 SStGB kara pozbawienia wolności wynosi minimalnie 3 dni, a maksymalnie 20 lat, o ile nie jest wymierzana kara dożywotniego pozbawienia wolności albo nie jest to przypadek zamiany kary grzywny na karę pozbawienia wolności. W przypadku gdy przestępstwo popełniono nieumyślnie, sprawca podlega karze pozbawienia wolności do lat 3 albo karze grzywny.

3. Przepięstwa dotyczĄce gospodarki odpadami

Przepięstwu dotyczĄcym gospodarki odpadami dotyczy art. 183 p.k.k. Do znamion strony przedmiotowej czynu zabronionego wskazanego w § 1 naleźy spowodowanie moźliwoci zagrozenia dla zycia lub zdrowia człowieka albo spowodowanie obniźzenia jakości wody, powietrza lub powierzchni ziemi bĄdź zniszczenia w Źwiecie roślinnym lub zwierzęcym. SĄd Najwyzszy zauwaźył: „Wymagane znamiona normatywne nie odnoszą się zatem do ilości odpadów i ta dla moźliwoci przypisania sprawstwa tego występku nie ma znaczenia”¹⁹. Za czyn ten sprawcy grozi kara pozbawienia wolności od roku do lat 10. Warto w tym miejscu podkreślić, że w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwosci Unii Europejskiej wskazano, iż „porzucenie i unieszkodliwianie przedmiotu lub substancji stanowią dwa spośród innych sposobów usuwania”²⁰. W §§ 2–4 opisano inne przestępstwa o podobnym cięźarze gatunkowym, za które przewidziano taką samą sankcję jak w § 1. Naleźą do nich: przywiezienie z zagranicy, wbrew przepisom, substancji zagraźajĄcych Źrodowisku (§ 2), przywiezienie z zagranicy lub wywiezienie za granicę, wbrew przepisom, odpadów (§ 4) oraz dopuszczenie, wbrew obowiĄzkowi,

¹⁸ Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937 (Stand am 1. Juni 2022), AS 54 757, https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/54/757_781_799/de [dostęp: 16.11.2022].

¹⁹ Wyrok SĄdu Najwyzszego z dnia 15 stycznia 2015 r.

²⁰ Wyrok Trybunału Sprawiedliwosci Unii Europejskiej z dnia 11 listopada 2004 r. w sprawie Antonio Niselli, sygn. akt C-457/02, <https://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?jsessionid=54EFDDDD9E72ABDF528449BD5AF5E6965?text=&docid=49661&pageIndex=o&doclang=PL&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=3324146> [dostęp: 13.10.2021].

do popełnienia czynu określonego w § 1, 2 i 4 (§ 3). Typ kwalifikowany przestępstwa spenalizowanego w § 4 opisano w § 5. Przesłanką kwalifikującą, określoną w § 4, jest element transgraniczny. Przesłankami kwalifikującymi zaś, wymienionymi w § 5, są: brak wymaganego zgłoszenia lub zezwolenia albo naruszenie jego warunków oraz niebezpieczny charakter odpadów. Za przestępstwo opisane w § 5 grozi kara pozbawienia wolności od lat 2 do 12. Jednocześnie, na mocy § 5a, karze określonej w § 5 podlega, kto porzuca odpady niebezpieczne w miejscu nieprzeznaczonym do ich składowania lub magazynowania. W orzecznictwie trafnie zwraca się uwagę na fakt, że art. 183 § 4 i 5 k.k. „[...] różnicują zagrożenie ustawowe w zależności od tego, czy przedmiotem czynności wykonawczej są odpady, czy też odpady niebezpieczne [...]”²¹. W przypadku gdy sprawca czynów określonych w §§ 1–5 działa nieumyślnie, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 5. Profesor Ewa Monika Guzik-Makaruk, po analizie danych statystycznych dotyczących przestępstw przeciwko środowisku, stwierdza: „Spośród zachowań skierowanych przeciwko środowisku penalizowanych w Kodeksie karnym najwyższą pozycję zajmują czyny przestępne z art. 183 k.k. [...]”²².

W niemieckim kodeksie karnym przestępstwo niedozwolonego postępowania z odpadami uregulowano w § 326 DStGB. W przepisie tym, w ust. 1, wyróżniono typ podstawowy przestępstwa, semantycznie zbliżony do art. 183 § 1 p.k.k. Jest ono zagrożone karą pozbawienia wolności do lat 5 albo karą grzywny. W ust. 2 spenalizowano przewiezienie wbrew przepisom do, poza albo przez obszar obowiązywania niemieckiej ustawy odpadów, za które grozi także kara pozbawienia wolności do lat 5 albo kara grzywny. Jest to rozwiązanie zbliżone do art. 183 § 4 p.k.k. W niemieckiej doktrynie zaznacza się, że rozwiązanie przewidziane w ust. 2 ma na celu walkę z tzw. turystyką śmieciową (*Abfalltourismus*)²³. Usiłowanie dokonania przestępstw wskazanych w § 326 ust. 1 i 2 DStGB jest karalne (§ 326 ust. 4 DStGB). W przypadku gdy sprawca działa nieumyślnie, podlega karze pozbawienia wolności do lat 3 albo karze grzywny (§ 326 ust. 5 pkt 1 DStGB). W ust. 3 niemieckiego przepisu wskazano, że kto, pomimo ciężącego na nim obowiązku, nie przekazuje radioaktywnych odpadów, podlega karze pozbawienia wolności do lat 3 albo karze grzywny. W przypadku gdy sprawca działa nieumyślnie, podlega karze pozbawienia wolności do roku albo karze

²¹ Wyrok Sądu Okręgowego w Szczecinie z dnia 12 lipca 2017 r., sygn. akt IV Ka 739/17, LEX nr 2348183.

²² E.M. Guzik-Makaruk, *Przestępczość na szkodę środowiska*, [w:] E.W. Pływaczewski i in., *Kryminologia: stan i perspektywy rozwoju: z uwzględnieniem założeń Agendy ONZ na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030*, Warszawa 2019, s. 799.

²³ *Beck'sche Kurz-Kommentare*, Bd 10, *Strafgesetzbuch und Nebengesetze...*, s. 1652.

grzywny (§ 326 ust. 5 pkt 2 DStGB). W art. 184 § 1 p.k.k. nie wymieniono *expressis verbis* odpadów radioaktywnych. W § 326 ust. 6 DStGB przewidziano także okoliczność wyłączającą odpowiedzialność karną. Przesłankami do zastosowania tego przepisu wobec sprawcy są: niewielka ilość odpadów oraz niewystąpienie negatywnego wpływu na środowisko. Polska ustawa nie przewiduje takiego rozwiązania. W tym wypadku w polskim porządku prawnym może mieć zastosowanie art. 66 polskiego Kodeksu karnego²⁴.

W austriackim kodeksie karnym przestępstwo umyślne nielegalnego gospodarowania odpadami, stwarzającego zagrożenie dla środowiska, spenalizowano w § 181b AStGB. Znamiona strony przedmiotowej czynu zabronionego trybu podstawowego, określonego w ust. 1, są identyczne z tymi określonymi w omówionym powyżej § 180 ust. 1 AStGB. Warto zwrócić uwagę na to, że przesłanką, która nie znajduje odpowiednika w polskiej ustawie karnej, jest możliwość wystąpienia kosztów usunięcia przekraczających 50 tys. euro (pkt 4). Za czyn opisany w ust. 1 grozi kara pozbawienia wolności do lat 2. Natomiast § 181b ust. 2 AStGB obejmuje typ kwalifikowany, polegający na wyrządzeniu znacznej szkody w świecie roślinnym lub zwierzęcym albo długotrwałym pogorszeniu jakości wody, powierzchni ziemi lub powietrza bądź wystąpieniu kosztów usunięcia przekraczających 50 tys. euro. Za czyn ten przewidziano sankcję karną w postaci kary pozbawienia wolności do lat trzech. W judykaturze austriackiej zauważa się, że § 181b ust. 1 jest przestępstwem abstrakcyjnego narażenia na niebezpieczeństwo. Wymagane jest ustalenie „ryzyka zaistnienia ryzyka”²⁵. W zdaniu drugim tego przepisu uregulowano kwestię zbiegu omawianego przepisu z przepisem § 169 (podpalenie). W ust. 3 unormowano przewożenie odpadów w znacznej ilości. Grozi za to kara pozbawienia wolności do roku albo kara grzywny do 720 stawek dziennych; ust. 3 nie dotyczy przypadków określonych w ust. 2. W § 181c AStGB opisano przestępstwo nieumyślne nielegalnego gospodarowania odpadami, stwarzającego zagrożenie dla środowiska. W ust. 1 wskazano, że za nieumyślne popełnienie czynu określonego w § 181b ust. 1 AStGB grozi kara pozbawienia wolności do 6 miesięcy albo kara grzywny do 360 stawek dziennych. W ust. 2 uwzględniono znamiona strony podmiotowej czynu

²⁴ „Art. 66. § 1. Sąd może warunkowo umorzyć postępowanie karne, jeżeli wina i społeczna szkodliwość czynu nie są znaczne, okoliczności jego popełnienia nie budzą wątpliwości, a postawa sprawcy niekaranego za przestępstwo umyślne, jego właściwości i warunki osobiste oraz dotychczasowy sposób życia uzasadniają przypuszczenie, że pomimo umorzenia postępowania będzie przestrzegał porządku prawnego, w szczególności nie popełni przestępstwa. § 2. Warunkowego umorzenia nie stosuje się do sprawcy przestępstwa zagrożonego karą przekraczającą 5 lat pozbawienia wolności”.

²⁵ Urteil des Landesverwaltungsgerichts Tirol vom 04.05.2016, LVwG-2015/37/3155-8, https://www.ris.bka.gv.at/JudikaturEntscheidung.wxe?Abfrage=LVwG&Dokumentnummer=LVWGT_TI_20160504_LVwG_2015_37_3155_8_00 [dostęp: 13.10.2021].

zabronionego, określonego w § 181b ust. 2 AStGB. Za czyn ten przewidziano karę pozbawienia wolności do roku albo karę grzywny do 720 stawek dziennych. W ust. 3 sankcjonowane jest rażące niedbalstwo (*nimia negligentia*²⁶), które doprowadziło do popełnienia czynu opisanego w § 181b ust. 3 AStGB. Kara to pozbawienie wolności do 6 miesięcy albo kara grzywny do 360 stawek dziennych.

W Szwajcarii przestępstwa dotyczące gospodarowania odpadami unormowane są w ustawie z dnia 7 października 1983 roku o ochronie środowiska²⁷ w art. 60. Ustawa ta, razem z innymi ustawami szczególnymi, sankcjonującymi przestępstwa, tworzy tzw. prawo karne posiłkowe (*Nebenstrafrecht*)²⁸. Karze pozbawienia wolności do lat 3 albo karze grzywny podlega ten, kto m.in.: niewłaściwie obchodzi się z materiałami, w ten sposób, że produkty wtórne lub odpady mogą zagrażać środowisku lub pośrednio ludziom (ust. 1 lit. d); nie oznacza przekazywanych odpadów niebezpiecznych lub przekazuje odpady do przedsiębiorstwa, które nie ma właściwego pozwolenia (ust. 1 lit. n); przyjmuje, importuje lub eksportuje odpady niebezpieczne bez zezwolenia (ust. 1 lit. o); narusza przepisy dotyczące transportu odpadów niebezpiecznych (ust. 1 lit. p) oraz przepisy dotyczące odpadów (ust. 1 lit. q). W przypadku winy nieumyślnej wymierzana jest kara grzywny w wysokości do 180 stawek dziennych (ust. 2).

4. Niewłaściwe obchodzenie się z materiałem promieniotwórczym

W art. 184 § 1 p.k.k. spenalizowano niewłaściwe obchodzenie się z materiałem promieniotwórczym. Znamiona strony przedmiotowej tego przestępstwa są podobne do znamion określonych w art. 182 § 1 i w art. 183 § 1. Jest to przestępstwo powszechne. Za czyn ten, podobnie jak w art. 182 § 1 i w art. 183 § 1, sprawcy grozi kara pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5. W § 2 spenalizowano dopuszczenie, wbrew obowiązkowi, do popełnienia czynu określonego w § 1. Sankcja jest taka sama jak w poprzednim paragrafie. W § 3 uwzględniono znamiona strony podmiotowej czynów zabronionych, określonych w § 1 i 2. W przypadku wykazania winy nieumyślnej sprawcy tych czynów

²⁶ Więcej o kształtowaniu się rozumienia pojęcia *negligentia* w prawie karnym: M.A. Myrcha, *Problem winy w karnym ustawodawstwie kanonicznym*, „Prawo Kanoniczne. Kwartalnik prawnohistoryczny” 15(1972), nr 1–2, s. 73–118.

²⁷ Bundesgesetz über den Umweltschutz (Umweltschutzgesetz, USG) vom 7. Oktober 1983 (Stand am 1. Januar 2022), AS 1984 1122, https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1984/1122_1122_1122/de [dostęp: 16.11.2022].

²⁸ Por. L. Gschwend, *Strafrecht*, [w:] *Historisches Lexikon der Schweiz (HLS)*, Version vom 26.11.2013, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/009616/2013-11-26/> [dostęp: 13.10.2021].

podlega on grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2.

W niemieckim kodeksie karnym przepęstwo nielegalnego gospodarowania materiałami radioaktywnymi i innymi materiałami opisano w § 328. W ust. 1 spenalizowano nielegalne obchodzenie się z paliwami jądrowymi (pkt 1) lub innymi niebezpiecznymi materiałami radioaktywnymi (pkt 2). W przypadku innych materiałów radioaktywnych przedmiotem czynności wykonawczej są materiały radioaktywne, które ze względu na swoje właściwości powodują śmierć lub ciężki uszczerbek na zdrowiu innych ludzi albo poważne szkody wśród zwierząt, roślin, w wodzie, w powietrzu lub w ziemi. Za oba czyny, wskazane w ust. 1, grozi kara pozbawienia wolności do lat 5 albo kara grzywny. Jest to rozwiązanie podobne do polskiego. W doktrynie niemieckiej zwraca się uwagę na fakt, że przepęstwo opisane w ust. 1 pkt 2 jest przepęstwem potencjalnego narażenia dobra prawnego na niebezpieczeństwo²⁹. W ust. 2 spenalizowano niedostarczenie niezwłocznie, pomimo obowiązku, paliw jądrowych, wydanie lub pośredniczenie w wydaniu paliw jądrowych lub innych materiałów radioaktywnych, spowodowanie eksplozji nuklearnej, nakłanianie do eksplozji nuklearnej lub jej wspieranie. W ust. 3 opisano przepęstwo naruszenia obowiązków administracyjnych w zakresie eksploatacji instalacji działającej w ramach zakładu oraz obchodzenia się z towarami niebezpiecznymi; skutkami tych czynów mogą być: zagrożenie dla zdrowia innych ludzi, zwierząt, roślin, wody, powietrza lub ziemi albo rzeczy o znacznej wartości. Za czyny określone w ust. 2 i 3 grozi taka sama kara jak w ust. 1. Warto w tym miejscu wskazać, że Federalny Trybunał Sprawiedliwości w Karlsruhe w jednym ze swoich orzeczeń trafnie zauważył, że dla zastosowania § 328 ust. 2 pkt 3 nie ma znaczenia fakt, że przewóz został już zrealizowany w momencie, gdy zdarzył się wypadek śmiertelny³⁰. Usiłowanie jest karalne (ust. 4). W przypadku gdy sprawca działa nieумыślnie, podlega karze pozbawienia wolności do lat 3 albo karze grzywny.

W austriackim kodeksie karnym przepęstwa nielegalnego gospodarowania materiałami radioaktywnymi i innymi materiałami opisano w § 177b (wina умыślna) oraz w § 177c (wina nieумыślna). Wskazane w § 177b ust. 1 AStGB znamiona strony przedmiotowej czynu zabronionego trybu podstawowego nie obejmują możliwości stworzenia zagrożenia dla życia lub zdrowia innych ludzi. Za przepęstwo to w typie podstawowym grozi kara pozbawienia wolności do lat 3. W ust. 2 przewidziano typ kwalifikowany, zawierający przesłanki

²⁹ *Beck'sche Kurz-Kommentare*, Bd 10, *Strafgesetzbuch und Nebengesetze...*, s. 1658.

³⁰ Urteil des 4. Strafsenats des Bundesgerichtshofs vom 25. Juni 2009, 4 StR 610/08, <https://juris.bundesgerichtshof.de/cgi-bin/rechtsprechung/document.py?Gericht=b-gh&Art=en&Datum=2009-6&nr=48654&pos=15&anz=247> [dostęp: 13.10.2021].

podobne do tych opisanych w § 180 ust. 1 i § 181b ust. 1 AStGB. W ust. 3 spe-
 cjalizowane jest stworzenie zagrożenia poprzez nielegalne gospodarowanie
 odpadami, które mogą posłużyć do produkcji broni nuklearnej lub broni
 masowego rażenia. Kara za ten czyn wynosi od 6 miesięcy do 5 lat pozba-
 wienia wolności. Ustęp 4 odnosi się do zbiegu przepisów, tj. przestępstw
 opisanych w § 177b ust. 1 i 2 i w § 169 (podpalenie) oraz w § 171 (umyślne
 zagrożenie spowodowane energią jądrową lub promieniowaniem jonizują-
 cym) AStGB. § 177c ust. 1 AStGB odnosi się do nieumyślnego popełnienia
 czynów, określonych w § 177b ust. 1, 2 i 3 AStGB, przewidując sankcję
 karną pozbawienia wolności do roku albo karę grzywny w wysokości do
 720 stawek dziennych. Ustęp 2 tego przepisu dotyczy typu kwalifikowane-
 go, polegającego na nieumyślnym wyrządzeniu znacznej szkody w świecie
 roślinnym lub zwierzęcym albo długotrwałym pogorszeniu jakości wody,
 powierzchni ziemi lub powietrza. Kara wynosi w takim wypadku do dwóch
 lat pozbawienia wolności.

W szwajcarskim kodeksie karnym przestępstwo zagrożenia z powodu
 energii jądrowej, radioaktywności lub promieniowania jonizującego unormo-
 wano w art. 226bis oraz art. 226ter. Za umyślne spowodowanie zagrożenia
 dla życia lub zdrowia ludzi bądź majątku o znacznej wartości przez energię
 jądrową, materiały radioaktywne albo promieniowanie jonizujące przewi-
 dziano karę pozbawienia wolności lub karę grzywny. Z karą pozbawienia
 wolności jest łączona kara grzywny (art. 226bis ust. 1 SStGB). W przypadku
 gdy sprawca działa nieumyślnie, podlega karze pozbawienia wolności do
 lat 5 albo karze grzywny. Z karą pozbawienia wolności jest łączona kara
 grzywny (art. 226bis ust. 2 SStGB). W art. 226ter ust. 1 SStGB przewidziano
 karalność przygotowania czynu opisanego w art. 226bis ust. 1 SStGB (sankcja
 to kara pozbawienia wolności do lat 5 albo kara grzywny; z karą pozbawienia
 wolności jest łączona kara grzywny), a w ust. 2 tego przepisu pomocnictwo
 (sankcja to kara pozbawienia wolności do lat 10 albo kara grzywny; z karą
 pozbawienia wolności jest łączona kara grzywny). W art. 226ter ust. 3 SStGB
 sankcjonuje się podżeganie do popełnienia czynu opisanego w art. 226bis
 ust. 1 SStGB (kara pozbawienia wolności do lat 5 albo kara grzywny; z karą
 pozbawienia wolności jest łączona kara grzywny).

Uwagi końcowe

Warto zwrócić uwagę na to, że zarówno w p.k.k., jak i w DStGB wystę-
 pują przepisy określające typy kwalifikowane przestępstw przeciw-
 ko środowisku. W Polsce zagadnienie to uregulowano w art. 185 p.k.k.,
 a w Niemczech – w § 330 DStGB. Warto podkreślić, że w doktrynie

niemieckiej prezentowany jest pogląd, że duża liczba ludzi, których zdrowie jest zagrożone wskutek działań sprawcy (przesłanka kwalifikująca), to 50 osób³¹. Jak wykazano powyżej, w polskim orzecznictwie prezentowana jest bardziej rygorystyczna wykładnia tego pojęcia (10 osób). Najcięższą karą wskazaną w § 330 DStGB jest sankcja odnosząca się do przypadku, gdy skutkiem jest śmierć człowieka (§ 330 ust. 2 DStGB). Sprawca podlega karze pozbawienia wolności na czas nie krótszy niż 3 lata, o ile czyn nie jest zagrożony karą określoną w § 330a ust. 1–3 (spowodowanie poważnego zagrożenia poprzez uwolnienie trucizn). W Szwajcarii w art. 66a ust. 1 SStGB wskazano, że sąd wydała z kraju na okres od 5 do 15 lat cudzoziemca skazanego za przestępstwa określone m.in. w omówionym powyżej art. 226bis, art. 226ter (art. 66a ust. 1 lit. i SStGB) oraz art. 234 ust. 1 SStGB (art. 66a ust. 1 lit. j SStGB), niezależnie od wysokości orzeczonej kary. Odstępstwa od tej reguły przewidziano w ust. 2 i 3. Wydalenie cudzoziemca za przestępstwa środowiskowe nie występuje ani w polskim ustawodawstwie, ani też w Niemczech i w Austrii. W obu tych krajach jednak występuje instytucja czynnego żalu odnośnie do przestępstw przeciwko środowisku (§ 330b DStGB oraz § 183b ust. 1 AStGB).

Należy przyjąć, że sankcje karne przewidziane za przestępstwa zanieczyszczenia środowiska, dotyczące gospodarki odpadami oraz niewłaściwego obchodzenia się z materiałem promieniotwórczym, w polskim, niemieckim, austriackim i szwajcarskim prawie karnym są zbliżone pod względem wysokości. Polska, Niemcy i Austria implementowały dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady Nr 2008/99/WE z 19 listopada 2008 roku w sprawie ochrony środowiska poprzez prawo karne³². Wykładnia przepisów obejmujących przestępstwa przeciwko środowisku, jak wykazano w przytoczonym orzecznictwie, nie budzi większych wątpliwości interpretacyjnych. Interesującym rozwiązaniem, w ocenie autora niniejszej publikacji, jest instytucja czynnego żalu w przypadku przestępstw przeciwko środowisku. Obowiązuje ona w Polsce od 1 września 2022 roku³³. Kontrowersyjne wydaje się rozwiązanie szwajcarskie, przewidujące wydalenie cudzoziemca w razie skazania za przestępstwa przeciwko środowisku. Z drugiej strony należy mieć na względzie jego funkcję prewencyjną w tamtejszym porządku prawnym.

³¹ *Beck'sche Kurz-Kommentare...*, s. 1666.

³² Dz. Urz. UE L 328 z 6.12.2008, s. 28.

³³ Art. 188a został dodany na mocy art. 5 pkt 7 ustawy z dnia 22 lipca 2022 r. o zmianie niektórych ustaw w celu przeciwdziałania przestępczości środowiskowej, Dz. U. poz. 1726.

Na koniec warto wspomnieć o prawotwórczej roli orzecznictwa sądowego. Profesor Andrzej Stelmachowski w jednym ze swoich artykułów powołał się³⁴ na art. 1 szwajcarskiego kodeksu cywilnego³⁵. Ustęp 2 tego przepisu stanowi, że jeżeli wykładnia przepisu nie prowadzi do odczytania normy prawnej, sąd powinien orzekać zgodnie z prawem zwyczajowym, a jeśli takiego nie ma – zgodnie z regułą, którą sam by ustanowił, gdyby był ustawodawcą. W prawie karnym kontynentalnym prawotwórcza rola orzecznictwa sądowego ma jednak znikome znaczenie, gdyż naruszałaby prawa oskarżonego wynikające chociażby z Europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności³⁶, np. art. 6 (prawo do rzetelnego procesu sądowego) oraz art. 7 (zakaz karania bez podstawy prawnej). Należy jednak mieć na względzie oddziaływanie judykatury na późniejsze orzeczenia, np. poprzez przytaczanie ich w wyrokach. Przykładem może być przytoczony w niniejszej publikacji wyrok TSUE z 11 listopada 2004 roku w sprawie Antonio Niselli³⁷.

Professor Andrzej Baładynowicz w odniesieniu do przestępstw przeciwko środowisku trafnie wskazuje:

Organy legislacyjne i inne organy publiczne winny poświęcić wiele uwagi problemowi prewencji i zwalczaniu tego zjawiska nie tylko w zakresie jednostkowym (indywidualnym), ale także w aspekcie społecznym (szeroko), zwłaszcza w odniesieniu do różnych gałęzi przemysłu. Głównym celem jest zagwarantowanie odpowiednich warunków dla nowoczesnej gospodarki, której – w przeciwnym razie – grozić będzie konkurencja stosujących nieuczciwe praktyki³⁸.

³⁴ A. Stelmachowski, *Prawotwórcza rola sądów (w świetle orzecznictwa cywilnego)*, „Państwo i Prawo”, 22(1967), z. 4–5, s. 620. O prawotwórczej działalności sądów por. także: J.S. Langrod, *O tzw. prawie sędziowskim*, „Państwo i Prawo” 1(1946), z. 8, s. 17–22.

³⁵ Schweizerisches Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907 (Stand am 1. Juli 2022), AS 24 233, https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/24/233_245_233/de [dostęp: 16.11.2022].

³⁶ Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2, Dz. U. z 1993 r. poz. 284.

³⁷ Został on przywołany m.in. w: wyroku WSA w Warszawie z dnia 30.01.2019 r., sygn. akt IV SA/Wa 2415/18, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/38ADAEFBA7>, [dostęp: 13.10.2021]; wyroku WSA w Warszawie z dnia 29.11.2019 r., sygn. akt IV SA/Wa 1454/19, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/8090A9A2EF> [dostęp: 13.10.2021]; wyroku WSA w Warszawie z dnia 13.12.2019 r., sygn. akt IV SA/Wa 2263/19, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/929A2C2C9B> [dostęp: 13.10.2021]; wyroku NSA z dnia 16.01.2015 r., sygn. akt II OSK 1462/13, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/743400CF5C> [dostęp: 13.10.2021].

³⁸ A. Baładynowicz, *Przestępczość przeciwko środowisku naturalnemu – obszary zagrożenia*, „Consilium Iuridicum” 2022, nr 1–2, s. 19.

Bibliografia

Akty prawne

- Bundesgesetz über den Umweltschutz (Umweltschutzgesetz, USG) vom 7. Oktober 1983 (Stand am 1. Januar 2022), AS 1984 1122, https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1984/1122_1122_1122/de [dostęp: 16.11.2022].
- Bundesgesetz vom 23. Jänner 1974 über die mit gerichtlicher Strafe bedrohten Handlungen (Strafgesetzbuch – StGB), StF: BGBl. Nr. 60/1974 (NR: GP XIII RV 30 AB 959 S. 84. BR: S. 326. NR: Einspr. d. BR: Einspr. d. BR: 1000 AB 1011 S. 98.), letzte Änderung: BGBl. I Nr. 242/2021 (NR: GP XXVII RV 1177 AB 1255 S. 137. BR: 10806 AB 10837 S. 936.), <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10002296> [dostęp:16.11.2022].
- Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (Stand am 13. Februar 2022), AS 1999 2556, <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1999/404/de> [dostęp: 16.11.2022].
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady Nr 2008/99/WE z 19.11.2008 r. w sprawie ochrony środowiska poprzez prawo karne, Dz. Urz. UE L 328 z 6.12.2008, str. 28.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 r., przyjęta przez Naród w referendum konstytucyjnym w dniu 25 maja 1997 r., podpisana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 lipca 1997 r., Dz. U. z 1997 r. poz. 483, z 2001 r. poz. 319, z 2006 r. poz. 1471 oraz z 2009 r. poz. 946.
- Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2, Dz. U. z 1993 r. poz. 284.
- Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937 (Stand am 1. Juni 2022), AS 54 757, https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/54/757_781_799/de [dostęp: 16.11.2022].
- Schweizerisches Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907 (Stand am 1. Juli 2022), AS 24 233, https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/24/233_245_233/de [dostęp: 16.11.2022].
- Strafgesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 13. November 1998 (BGBl. I S. 3322), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 11. Juli 2022 (BGBl. I S. 1082) geändert worden ist, <https://www.gesetze-im-internet.de/stgb> [dostęp: 16.11.2022].
- Ustawa z dnia 19 kwietnia 1969 r. – Kodeks karny, Dz. U. poz. 94, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny, Dz. U. z 2022 r. poz. 1138, 1726, 1855 i 2339.

Orzecznictwo

- Urteil des 4. Strafsenats des Bundesgerichtshofs vom 25. Juni 2009, 4 StR 610/08, <https://juris.bundesgerichtshof.de/cgi-bin/rechtsprechung/document.py?Gericht=bgh&Art=en&Datum=2009-6&nr=48654&pos=15&anz=247> [dostęp: 13.10.2021].
- Urteil des Landesverwaltungsgerichts Tirol vom 04.05.2016, LVwG-2015/37/3155-8, https://www.ris.bka.gv.at/JudikaturEntscheidung.wxe?Abfrage=Lvwg&Dokumentnummer=LVWGT_TI_20160504_LVwG_2015_37_3155_8_00 [dostęp: 13.10.2021].
- Urteil des Landgerichts Bamberg vom 06.02.2019, 2 O 192/18, <https://www.gesetze-bayern.de/Content/Document/Y-300-Z-BECKRS-B-2019-N-12834?hl=true> [dostęp: 13.10.2021].
- Wyrok NSA z dnia 16.01.2015 r., sygn. akt II OSK 1462/13, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/743400CF5C> [dostęp: 13.10.2021].
- Wyrok Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu z dnia 16 października 2013 r., sygn. akt II AKA 305/13, LEX nr 1392144.
- Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 15 stycznia 2015 r., sygn. akt V KK 361/14, LEX nr 1652709.
- Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 20 maja 1998 r., sygn. akt II KKN 37/98, OSNKW 1998/7-8/33.
- Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 4 maja 1972 r., sygn. akt I KR 22/72, OSNKW 1972/11/174.
- Wyrok Sądu Okręgowego w Szczecinie z dnia 12 lipca 2017 r., sygn. akt IV Ka 739/17, LEX nr 2348183.
- Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 11 listopada 2004 r. w sprawie Antonio Niselli, sygn. akt C-457/02, <https://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?jsessionid=54EFDDD9E72ABDF528449BD5AF5E6965?text=&docid=49661&pageIndex=0&doclang=PL&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=3324146> [dostęp: 13.10.2021].
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 13.12.2019 r., sygn. akt IV SA/Wa 2263/19, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/929A2C2C9B> [dostęp: 13.10.2021].
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 29.11.2019 r., sygn. akt IV SA/Wa 1454/19, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/8090A9A2EF> [dostęp: 13.10.2021].
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 30.01.2019 r., sygn. akt IV SA/Wa 2415/18, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/38ADAEFBA7> [dostęp: 13.10.2021].

Literatura

- Baładynowicz A., *Przepęczność przeciwko środowisku naturalnemu – obszary zagrożeń*, „Consilium Iuridicum” 2022, nr 1–2, s. 7–33.
- Beck'sche Kurz-Kommentare, Bd 10, *Strafgesetzbuch und Nebengesetze*, erläutert von H. Tröndle, 48., neubearbeitete Auflage des von O. Schwarz begründeten und in der 23. Bis 37. Auflage von E. Dreher bearbeiteten Werkes, München 1997.
- Cramer P., § 324, [w:] *Strafgesetzbuch. Kommentar*, begründet von A. Schönke (1. bis 6. Auflage), fortgeführt von H. Schröder (7. bis 17. Auflage), 24., neubearbeitete Auflage von Th. Lenckner, P. Cramer, A. Eser, W. Stree, München 1991.
- Erhard L., *Wohlstand für alle*, bearb. von W. Langer, Düsseldorf 1957.
- Erhard L., *Dobrobyt dla wszystkich*, oprac. W. Langer, tłum. E. Mączyńska i in., Warszawa 2012.
- Gschwend L., *Strafrecht*, [w:] *Historisches Lexikon der Schweiz* (HLS), Version vom 26.11.2013, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/009616/2013-11-26/> [dostęp: 13.10.2021].
- Guzik-Makaruk E.M., *Przepęczność na szkodę środowiska*, [w:] E.W. Pływaczewski, S. Redo, E.M. Guzik-Makaruk, K. Laskowska, W. Filipkowski, E. Glińska, E. Jurgielewicz-Delegacz, M. Perkowska, *Kryminologia: stan i perspektywy rozwoju: z uwzględnieniem założeń Agendy ONZ na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030*, Warszawa 2019, s. 769–801.
- Langrod J.S., *O tzw. prawie sędziowskim*, „Państwo i Prawo” 1(1946), z. 8, s. 17–22.
- Makarewicz J., *Prawo karne i prawa obywatela*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 16(1936), z. 1, s. 95–118.
- Myrcha M.A., *Problem winy w karnym ustawodawstwie kanonicznym*, „Prawo Kanoniczne. Kwartalnik prawno-historyczny” 15(1972), nr 1–2, s. 73–118.
- Radecki W., *Art. 182*, [w:] M. Filar (red.), *Kodeks karny. Komentarz*, Warszawa 2016.
- Stelmachowski A., *Prawotwórcza rola sądów (w świetle orzecznictwa cywilnego)*, „Państwo i Prawo” 22(1967), z. 4–5, s. 611–626.
- Walczowska K., *Segregacja śmieci w Europie. Jak to się robi w Szwajcarii?*, <https://podroze.onet.pl/aktualnosc/segregacja-smieci-w-europie-jak-to-sie-robi-w-szwajcarii/7jx6gr6> [dostęp: 13.10.2021].

Streszczenie

Głównym celem artykułu jest porównanie przepęstw przeciwko środowisku w Polsce, Niemczech, Austrii i Szwajcarii. Na początku tekstu przedstawiono genezę tych przepęstw. Autor poszukuje podobieństw i różnic w prawodawstwach w zakresie zanieczyszczenia środowiska, gospodarki odpadami i niewłaściwego obchodzenia się z materiałem promieniotwórczym. Wykorzystano orzecznictwo i literaturę badanych krajów.

Słowa kluczowe: przestępstwa przeciwko środowisku, polski system prawny, niemiecki system prawny, austriacki system prawny, szwajcarski system prawny.

Abstract

The main purpose of this article is to make a comparison between the environmental crimes in Poland, Germany, Austria and Switzerland. At the beginning of the text the genesis of these crimes has been presented. The author is looking for the similarities and differences in legal systems in the area of environmental pollution, waste management and mishandling of radioactive material. In the article some Polish, German, Austrian and Swiss court judgments and comments are used.

Keywords: environmental crimes, Polish legal system, German legal system, Austrian legal system, Swiss legal system.

Problematyka odpadów niebezpiecznych, metody i skutki ich nielegalnej utylizacji

Wstęp

Rozwój gospodarczy świata nieodłącznie jest związany z problematyką surowcową oraz ochroną środowiska, w szczególności pod kątem niekorzystnego oddziaływania odpadów na otoczenie. Na całym świecie prowadzone są działania w kierunku racjonalnego wykorzystania odpadów, nadania im nowej formy oraz zredukowania ich masy. Dotychczas przez wiele lat podstawowym działaniem mającym na celu unieszkodliwianie odpadów było ich składowanie.

Pod koniec XX wieku w gospodarce odpadami rozpoczęły się pierwsze zmiany. Zaczęła obowiązywać hierarchia działań, obejmująca kolejno: zapobieganie powstawaniu odpadów, minimalizację ich ilości, wykorzystanie odpadów (recykling lub odzysk) oraz unieszkodliwianie, ze składowaniem włącznie. Wzrost świadomości społeczeństwa co do zagrożeń powodowanych przez odpady wymusił rozpoczęcie budowy wielu instalacji gospodarki odpadami oraz zmian w już istniejących. Równocześnie zamyka się stare składowiska, a budowane są nowe, o zminimalizowanym wpływie na środowisko. Coraz większy nacisk kładzie się na inne metody unieszkodliwiania odpadów niż składowanie – powstały systemy złożone z kilku elementów: zbiórki surowców wtórnych, sortowania, kompostowania i termicznego przekształcania odpadów.

Dopiero w latach dziewięćdziesiątych XX wieku sformułowano w Polsce pierwsze przepisy prawne regulujące gospodarkę odpadami. Stan prawny uległ zmianie w związku z dostosowaniem polskiego prawa do norm obowiązujących w Unii Europejskiej. Już 15 lipca 1975 roku UE ustaliła podstawowe kierunki działań w zakresie gospodarki odpadami (dyrektywa 75/442/EWG, kilkakrotnie nowelizowana). Do działań tych zaliczono: ustanowienie ogólnych zasad kontroli usuwania odpadów w skali krajowej, przyjęcie zasady minimalizacji powstawania odpadów, wprowadzanie czystych technologii, powszechne zastosowanie recyklingu, wykorzystywanie odpadów jako źródła energii¹. Zbyt skomplikowane rozwiązania prawne mogą spowodować zwiększenie się szarej strefy. Istnieje również potrzeba wzmocnienia nadzoru nad rynkiem, m.in. ochrony przed monopolizacją dużych zakładów, oraz stworzenia warunków dla nowych firm. Zmiany w gospodarce gospodarowania odpadami mogą się przyczynić do dodatkowych dochodów w budżecie państwa i sprawiedliwej konkurencji na rynku. Ponadto powinien zmniejszyć się wpływ tego sektora na środowisko, co pozytywnie wpłynie na zdrowie i jakość życia ludzi oraz zwierząt.

Gospodarka odpadami jest jednym z największych i najbardziej problematycznych wyzwań ochrony środowiska. Rozwój gospodarczy oraz rosnąca liczba ludności powodują coraz większy wpływ odpadów na życie ludzi oraz na środowisko. Rocznie w Polsce wytwarza się około 175 mln ton odpadów, w tym 3,8 mln odpadów niebezpiecznych. Daje to piąte miejsce w Europie pod względem ilości wytworzonych odpadów². Według GUS w 2018 roku blisko 90% odpadów stanowiły odpady poprodukcyjne, a około 10% – odpady komunalne. Takie sektory jak górnictwo, przemysł oraz energetyka generują najwięcej odpadów³. Według Instytutu Jagiellońskiego gospodarka odpadami w 2019 roku szacowana była na ok. 15,3 mld PLN. Szacunkowe wartości na rok 2024 to 20,9 mld PLN⁴. Oceniono, że szara strefa w gospodarowaniu odpadami może być warta nawet 6 mld PLN rocznie, a jej wielkość określa

¹ W. Sobczyk, A. Kowalska, *Problemy społeczne gospodarki odpadami*, „Inżynieria Mineralna” 2020, nr 1, s. 61–65.

² Statystyki Eurostat 2018 (env_wasgen), https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/env_wasgen/default/table?lang=en [dostęp: 11.11.2022].

³ Roczne statystyki GUS 2018, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/srodowisko-energia/srodowisko/ochrona-srodowiska-2018,1,19.html> [dostęp: 9.10.2022].

⁴ Raport *Odpady – palący problem czy cenny zasób? Analiza sektora i propozycja kierunków rozwoju w kontekście gospodarki o obiegu zamkniętym*, Uniwersytet Jagielloński 2020, <https://www.teraz-srodowisko.pl/media/pdf/aktualnosci/8049-odpady-palacy-problem-czy-cenny-zasob-raport-IJ.pdf> [dostęp: 10.10.2022].

się na 30–40% całej gospodarki odpadami. Na tle Unii Europejskiej to średnio dwa razy więcej niż inne kraje⁵.

Odpady komunalne stanowią coraz większy problem zarówno ekologiczny, dotyczący ich negatywnego oddziaływania na wszelkie elementy środowiska przyrodniczego, jak i gospodarczy, związany ze zbiórką, transportem oraz unieszkodliwianiem. Zdecydowanie najszybciej wzrasta masa opakowań jednorazowych. We wszystkich gminach w Polsce funkcjonuje system zbiórki surowców wtórnych, przyczyniający się do oszczędzania surowców naturalnych i zmniejszający strumień odpadów, które muszą być poddane unieszkodliwianiu. Niestety, w dalszym ciągu odpady porzucane są na polach, w lasach czy w opuszczonych budynkach.

W wyniku międzynarodowych konwencji oraz umów, np. Agendy na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030 Organizacji Narodów Zjednoczonych, zaczęto promować model gospodarki o obiegu zamkniętym, w którym zamiast składowania odpadów na składowisku dąży się do optymalnego przetwarzania, odzyskiwania i ponownego wykorzystania wartościowych odpadów⁶. Nowe rozwiązania regulacyjne powinny być dostosowane do bieżącej sytuacji oraz stwarzać warunki do ewolucji systemu przez umożliwienie rozwoju innowacyjnych technologii i metod w gospodarce odpadami.

1. Problematyka pożarów nielegalnych składowisk odpadów

W ostatnich latach coraz większym problemem są odpady niebezpieczne, które stanowią szczególne zagrożenie dla życia i zdrowia ludzi i zwierząt oraz dla kondycji środowiska naturalnego. Wśród odpadów niebezpiecznych możemy wyróżnić poniższe rodzaje:

- zawierające PCB,
- medyczne i weterynaryjne,
- zawierające azbest,
- mogilniki,
- zawierające rtęć,
- baterie i akumulatory,
- ZSEE (zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny).

⁵ Raport *Identyfikacja wsparcia dla rozwoju sektora odzysku materiałowego surowców*, <https://srk-odzysk.kig.pl/wp-content/uploads/raport-identyfikacja-instrumentow-wsparcia-dla-rozwoju-sektora-odzysku-materialowego-surowcow.pdf> [dostęp: 10.10.2022].

⁶ Agenda 2030, <https://www.gov.pl/web/rozwoj-technologie/agenda-2030> [dostęp: 10.10.2022]; <https://www.teraz-srodowisko.pl/aktualnosci/palacy-problem-wysypisk-smieci-3673.html> [dostęp: 10.10.2022].

Odpady niebezpieczne, ze względu na swą szkodliwość, wymagają szczególnego postępowania. Właśnie ten rodzaj odpadów identyfikowany jest jako najczęściej porzucany lub deponowany w miejscach na ten cel nieprzeznaczonych⁷. Na terenie kraju znajduje się 28 spalarni odpadów niebezpiecznych, z czego 23 miejsca są dostosowane do unieszkodliwiania odpadów medycznych. Niemniej, w związku z wysokimi kosztami przekazywania odpadów do wyspecjalizowanego miejsca utylizacji, wiele podmiotów ucieka się do utylizacji odpadów przez ich spalanie.

Pożar to jeden z najskuteczniejszych sposobów na usunięcie niechcianych odpadów, nadal popularny pomimo zwiększającej się świadomości społeczeństwa. Gaszenie pożaru może trwać do kilkunastu dni, a w akcjach bierze udział nawet kilkanaście zastępów straży pożarnej. Uwalniający się dym jest szczególnie niebezpieczny nie tylko dla zwierząt i przyrody, ale przede wszystkim dla ludzi. Pożary dotyczą zarówno nielegalnych, jak i legalnych składowisk odpadów. Składowiska te różnią się przede wszystkim zabezpieczeniami chroniącymi otaczające środowisko oraz monitoringiem (lub jego brakiem), który umożliwia szybką reakcję⁸. Może być wiele przyczyn pożarów. Przez unoszące się na składowiskiem łatwopalne gazy, takie jak metan czy siarkowódor, do wybuchu pożaru wystarczy jedna iskra. Samozapłon też jest częstą przyczyną pożarów. Spowodowany jest on koncentracją gazów wytwarzających się podczas fermentacji związków organicznych. Duża ilość sprasowanych odpadów powoduje spalanie hałd na zasadzie torfu, co wydluża akcje gaśnicze do kilku, a nawet kilkunastu dni. Ponadto utrudnieniem są przesuwające się masy odpadów. Najefektywniejszym gaszeniem pożaru jest sytuacja, gdy oprócz strażaków w akcji biorą udział samoloty zrzucające substancje gaśnicze z góry⁹.

Spalane odpady stanowią szczególne zagrożenie ze względu na wytwarzający się toksyczny dym. Stwarza on zagrożenie epidemiologiczne, może być źródłem zanieczyszczeń wód gruntowych i powierzchniowych, jak również może powodować skażenie gleby. Na niebie unosi się wówczas charakterystyczna żółta, świetlista łuna. Pożary emitują do środowiska substancje niebezpieczne, w tym te zawierające metale ciężkie. Spalanie odpadów komunalnych na wysypiskach, w porównaniu z kontrolowanym unieszkodliwianiem odpadów w spalarniach, wytwarza 200 razy więcej pyłu, 750 więcej dioksyn

⁷ J. Kamińska-Borak, B. Waszczyłko-Miłkowska, *Raport: odpady niebezpieczne (zawierające PCB, azbest, medyczne i weterynaryjne, mogilniki, zawierające rtęć, baterie i akumulatory, ZSEE)*, IOŚ-PIB 2021.

⁸ <https://www.teraz-srodowisko.pl/aktualnosci/palacy-problem-wysypisk-smieci-3673.html> [dostęp: 10.10.2022].

⁹ Tamże.

i furanów oraz 800 razy więcej lotnych związków organicznych¹⁰. Termiczne przetwarzanie niebezpiecznych odpadów medycznych jest źródłem furanów, dioksyn, polichlorowanych bifenyli, a także kadmu, ołowiu, arsenu, rtęci, tlenków azotu i chlorowodoru¹¹. Podczas spalania opon powstają duże ilości pyłu zawieszzonego, składającego się w większości z sadzy. Zanieczyszczenie gazowe stanowi tlenek węgla i dwutlenek siarki. Ponadto podczas palenia opon wytwarzają się szkodliwe związki organiczne, do których należą węglowodory aromatyczne. Do tej grupy zalicza się rakotwórczy benzen, jak również jego pochodne – etylobenzen, toluen, ksyleny czy styren. Ponadto znajdują się tam wielopierścieniowe węglowodory aromatyczne (WWA), w tym szkodliwy benzoapiren (BaP). Substancje te można znaleźć w pyłe oraz w fazie gazowej w pobliżu pożaru. To tylko niektóre ze szkodliwych substancji, które unoszą się podczas pożaru oraz po wydarzeniu. Wysoki współczynnik WWA jest szczególnie niebezpieczny ze względu na właściwości mutagenne oraz kancerogenne. Wytwarzające się związki z grupy polichlorowanych dibenzoduranów i dibenzodioksyn również zasługują na szczególną uwagę. W skrócie określane jako dioksyny, powstają przy spalaniu różnych tworzyw sztucznych¹². Podczas pożaru składowiska skażenie dotyczy nie tylko powietrza. Tony pyłu wytworzonego podczas spalania osiadają na glebie, powodując jej zanieczyszczenie. Szkodliwe substancje trafiają do gleby, co powoduje zagrożenie zanieczyszczeniem wód gruntowych. Skutki zdrowotne są różne, ale mogą być szczególnie niebezpieczne dla ludzi z grup ryzyka – osób starszych, dzieci, osób mających choroby układu oddechowego i układu krążenia. Pierwszymi objawami wpływu na organizm szkodliwych substancji są: podrażnienie błon śluzowych, oczu oraz skóry. Ponadto mogą się pojawić problemy z oddychaniem, zaburzenia funkcjonowania układu nerwowego i układu krążenia. Dalekosiężną konsekwencją jest powstawanie nowotworów. Z tego względu ewakuacja ludności zamieszkałej w okolicy pożaru powinna być priorytetem w działaniach służb¹³.

Jak donosi Główny Inspektorat Ochrony Środowiska, na terenie Polski od stycznia 2018 do lipca 2021 roku miało miejsce 327 pożarów składowisk odpadów. Najwięcej zanotowano ich w 2018 roku, bo aż 134. Do jednych z największych pożarów nielegalnych składowisk możemy zaliczyć ten w Zgierz

¹⁰ E. Głodek, *Porównanie wielkości emisji zanieczyszczeń dla różnych opcji spalania odpadów*, s. 94–96, https://yadda.icm.edu.pl/baztech/element/bwmeta1.element.baztech-article-BTB2-0075-0062/c/httpwww_bg_utp_edu_plartpicimb72011picimb7201184.pdf [dostęp: 2.09.2022].

¹¹ E. Sadowski i in., *Nephrogenic systemic fibrosis: risk factors and incidence estimation*, „Radiology” 243.1 (2007), s. 148–157.

¹² <https://smoglab.pl/pozary-wysypisk-jak-duze-jest-zagrozenie-dla-zdrowia/> [dostęp: 2.09.2022].

¹³ Tamże.

przy ul. Boruty 21. Pożar wybuchł pod koniec maja 2018 roku. Ogień objął teren o wielkości 1,5 ha. Akcja gaśnicza trwała tydzień. Zaangażowano ponad tysiąc strażaków. Do rozwarstwiania hałd odpadów użyto też koparek i spychaczy. Obecnie prokuratura prowadzi śledztwo w tej sprawie. Ustalono, że odpady pochodziły m.in. z Niemiec, Włoch i Wielkiej Brytanii¹⁴. Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Łodzi nałożył na spółkę administracyjną karę pieniężną w wysokości 1 000 000 zł¹⁵.

2. Skutki nielegalnych metod utylizacji odpadów

Oprócz katastrofalnych skutków zdrowotnych dla okolicznych mieszkańców, pożary oraz inne nielegalne sposoby przetwarzania odpadów mogą powodować degradację środowiska naturalnego. Największym zagrożeniem jest skażenie złóż wód podziemnych, wykorzystywanych do zaspokojenia potrzeb mieszkańców. Na podstawie oceny Państwowej Służby Hydrogeologicznej stwierdzono, że odpady z większości składowisk mogą przenikać do złóż. Problem ten jest jak najbardziej realny i obserwowany w przypadku składowiska utworzonego w starym kurniku we wsi Pasieka, które jest położone w odległości zaledwie 1100 m od głównego ujęcia wody pitnej dla Częstochowy. Podobne składowisko odnotowano nad zbiornikiem podziemnym Srocko-Mirów, które zaspokaja potrzeby 40% mieszkańców Częstochowy i powiatu. Problem tego skażenia jest szczególnie poważny ze względu na nieodtworzalność głębinowych złóż wody. W dalszej perspektywie – z braku powierzchniowych zasobów wody – będzie to rodziło konieczność importu wody i znaczny wzrost jej ceny lub ograniczenie dostępności do niej dla konsumentów i gospodarki. Równie poważne zagrożenie stanowi skażenie wód powierzchniowych, obserwowane w kilku sprawach, np. zanieczyszczenie cieku wodnego w Gliwicach, na skutek wycieku, najprawdopodobniej ze składowiska znajdującego się w hali magazynowej¹⁶. Ponadto istnieje duże zagrożenie dla wód powierzchniowych wynikające chociażby z położenia i formy składowanych odpadów niebezpiecznych (usypiska), co

¹⁴ <https://www.money.pl/gospodarka/kara-za-pozar-skladowiska-odpadow-w-zgiezru-az-milion-zlotych-6415988904167041a.html> [dostęp: 2.09.2022].

¹⁵ https://www.wios.lodz.pl/Decyzja_Lodzkiego_Wojewodzkiego_Inspektora_Ochrony_Srodowiska_nakladajaca_kare_w_wysokosci_1_000_000_zl_za_gospodarowanie_odpadami_niezgodnie_z_posiadany_m_zezwoleniem_w_zakresie_rekultywacji_wyrobiska_utrzymana_w_mocy_przez_GIOS,46,167 [dostęp: 2.09.2022].

¹⁶ *Problematyka porzucania odpadów niebezpiecznych (raport wstępny)*, DZPŚ GIOŚ, 2021.

powoduje wyflukowanie ich przez deszcze do najbliższych cieków i zbiorników wodnych.

Nawet po ugaszeniu pożaru czy zabezpieczeniu miejsca porzucania odpadów mogą one stanowić zagrożenie dla życia i zdrowia. Odpady niebezpieczne to często związki o dużej aktywności chemicznej, stanowiące realne i bezpośrednie zagrożenie dla życia ludzi, którzy znajdują się w ich zasięgu. Przypadkowe zetknięcie się z porzuconymi odpadami lub miejscem, gdzie one były, może stanowić zagrożenie dla zdrowia i życia. Przykładem mogą być odpady w Zabrze, które zostały wylane do gruntu, co spowodowało, że gleba miała odczyn 14 w skali pH, a tym samym przebywanie na tym terenie mogło spowodować ciężkie oparzenia chemiczne. Biegli, opisując wpływ odpadów na organizm ludzki, wymieniają właściwości wywołujące nowotwory lub zwiększające zachorowalność na nie, mogące spowodować mutację, tj. trwałą zmianę w ilości lub strukturze materiału genetycznego w komórce, lub działające szkodliwie na funkcje rozrodcze i płodność u dorosłych osobników płci męskiej i żeńskiej oraz powodujące toksyczność rozwojową u potomstwa, a także zaburzenia czynności układu endokrynnego.

Oprócz katastrofalnych skutków dla zdrowia i życia, porzucenie i nielegalne metody utylizacji odpadów mają również odczuwalne skutki ekonomiczne, gdyż porzucone odpady muszą być zabezpieczone, a następnie usunięte zgodnie z wymogami prawa – ustawy o odpadach. W sytuacji braku osoby, posiadacza odpadów, a tak się dzieje w przypadkach będących przedmiotem zainteresowania organów procesowych, obowiązek ten spada, w myśl art. 26 tej ustawy, na organy samorządu terytorialnego – gminy. Koszt utylizacji odpadów sukcesywnie wzrasta – w 2018 roku wynosił 3200 złotych, po czym w 2019 roku około 5200 złotych za tonę odpadu niebezpiecznego. Obecnie kwoty te znacznie wzrosły i w przypadku miejsca porzucenia odpadów niebezpiecznych w Częstochowie przy ul. Filomatów 28 wstępna kwota utylizacji pierwszej partii 1000 ton odpadów oszacowana została przez prezydenta miasta Częstochowy na 35 milionów złotych, a w przypadku składowiska w Mysłowicach dochodzi do 96 milionów złotych. Gmina Chybie, która jako jedna z pierwszych w Polsce przeprowadziła faktyczną utylizację odpadów porzuconych na jej terenie przez grupę przestępczą, zapłaciła kwotę przekraczającą 9700 złotych za utylizację jednej tony odpadów niebezpiecznych. Koszt ten powiększają bardzo wysokie ceny użycia specjalistycznego sprzętu załadowczego, transportu, zabezpieczenia. Operacje takie kosztują od kilkuset tysięcy do kilku milionów złotych. Koszty te muszą ponieść gminy, ale w rzeczywistości ponosić je będą wszyscy podatnicy – czy to poprzez finanse gminne, czy to środki Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. Warto również wskazać, że z analizy przetargów wynika, iż odebranie oraz przetworzenie 1 tony odpadów niebezpiecznych z nielegalnych składowisk jest bardzo kosztowne dla Skarbu Państwa. Kwoty

wahają się od 4000 do 10 000 zł/Mg. Unieszkodliwienie jednego nielegalnego składowiska z odpadami niebezpiecznymi to koszt od kilku do kilkudziesięciu milionów złotych. Oszacowano koszt usunięcia 175 z 430 nielegalnych składowisk odpadów niebezpiecznych. Kwota unieszkodliwienia tylko 41% składowisk tych odpadów sięga 1 275 601 286 zł.

Prowadzenie postępowań karnych w zakresie tego rodzaju przestępstw pociąga niewątpliwie za sobą znaczne wydatki środków publicznych, ponoszone w związku z koniecznością uzyskania opinii biegłych z zakresu fizykochemii, chemii odpadów i ochrony środowiska, co spowodowane jest koniecznością pobierania, a następnie badania próbek odpadów będących przedmiotem przestępstwa. Wzrost poczucia zagrożenia wynikający z niepewności, czy nielegalne składowisko odpadów nie pojawi się z dnia na dzień w pobliżu, w miejscu do tego nieprzeznaczonym, czy odpady nie zatrują gleby i wody, z której korzystamy, jest jednym z problemów związanych z miejscami nielegalnego przetwarzania odpadów. Poczucie bezradności w sytuacji nieskutecznego zwalczania tej przestępczości przez państwo utwierdza przekonanie o „państwie z kartonu”. Wzrastają opłaty za wywóz śmieci oraz za wodę dla gospodarstw domowych, wobec zmniejszania się jej zasobów zdalnych do spożycia.

Działalność przestępcza ma charakter przestępczości profesjonalnie zorganizowanej, przypominającej pracę przedsiębiorstwa. Sprawcy działają w celu osiągnięcia korzyści majątkowej, jednocześnie angażując do popełnienia przestępstw znaczne nakłady finansowe, w szczególności za wynajem hal, wózków widłowych, naczep, ciągników siodłowych i innego sprzętu. Działają oni w sposób cyniczny, z niskich pobudek, dla łatwego i szybkiego zysku, narażając życie i zdrowie wielu osób. Prowadzona działalność przestępcza może mieć długotrwałe i nieprzewidywalne skutki dla mieszkańców regionu i stanu środowiska, zwłaszcza że zagrożenia wynikające z ekspozycji na związki chemiczne zawarte w porzuconych odpadach są długofalowe i obecnie nie można zidentyfikować wszystkich szkód przez nie wywołanych.

Wnioski

Nieprzestrzeganie przepisów powinno być surowo karane. Pozwoli to ograniczyć skalę negatywnego zjawiska powszechnego śmiecenia, powstawania „dzikich wysypisk”, samowolnego spalania odpadów, postępowania niezgodnego z deklaracją. Wyniki analiz świadomości ekologicznej pokazują, iż poziom wiedzy i odpowiedzialności Polaków za środowisko naturalne, mimo że z roku na rok wzrasta, wciąż pozostaje na niezadowalającym poziomie. Jako społeczeństwo jesteśmy zbyt mało zaangażowani w podejmowanie

inicjatyw oraz działań prośrodowiskowych, zarówno w sferze życia osobistego, jak i publicznej¹⁷. Nic nie zastąpi edukacji środowiskowej, która ma fundamentalne znaczenie dla ochrony środowiska przed degradacją oraz dla zachowania go dla przyszłych pokoleń¹⁸. Uporczywe powtarzanie informacji i przypomnianie zasad to najskuteczniejszy sposób, by podnieść poziom świadomości ekologicznej.

Bibliografia

Literatura

- Kamińska-Borak J., Waszczytko-Miłkowska B., *Raport: odpady niebezpieczne (zawierające PCB, azbest, medyczne i weterynaryjne, mogilniki, zawierające rtęć, baterie i akumulatory, ZSEE)*, IOŚ-PIB, 2021.
- Pawul M., Sobczyk W., *Edukacja ekologiczna w zakresie gospodarki odpadami jako narzędzie realizacji zrównoważonego rozwoju*, „Problemy Ekorozwoju – Problems of Sustainable Development” 2011, vol. 6, no. 1, s. 147–156.
- Sadowski E. i in., *Nephrogenic systemic fibrosis: risk factors and incidence estimation*, „Radiology” 243.1 (2007), s. 148–157.
- Sobczyk W., Biedrawa A., Kowalska A., *Management of municipal waste in national parks of Europe*, „Teki Komisji Ochrony i Kształtowania Środowiska Przyrodniczego” 8(2011), s. 159–168.
- Sobczyk W., Kowalska A., *Problemy społeczne gospodarki odpadami*, „Inżynieria Mineralna” 2020, nr 1, s. 61–65.

Źródła internetowe

- Głodek E., *Porównanie wielkości emisji zanieczyszczeń dla różnych opcji spalania odpadów*, https://yadda.icm.edu.pl/baztech/element/bwmeta1.element.baztech-article-BTB2-0075-0062/c/httpwww_bg_utp_edu_plartpicimb72011picimb7201184.pdf [dostęp: 2.09.2022].
- <https://smoglab.pl/pozary-wysypisk-jak-duze-jest-zagrozenie-dla-zdrowia/> [dostęp: 2.09.2022].

¹⁷ W. Sobczyk, A. Biedrawa, A. Kowalska, *Management of municipal waste in national parks of Europe*, „Teki Komisji Ochrony i Kształtowania Środowiska Przyrodniczego” 8(2011), s. 159–168.

¹⁸ M. Pawul, W. Sobczyk, *Edukacja ekologiczna w zakresie gospodarki odpadami jako narzędzie realizacji zrównoważonego rozwoju*, „Problemy Ekorozwoju – Problems of Sustainable Development” 2011, vol. 6, no. 1, s. 147–156.

<https://www.money.pl/gospodarka/kara-za-pozar-skladowiska-odpadow-w-zgie-rzu-az-milion-zlotych-6415988904167041a.html> [dostęp: 2.09.2022].

<https://www.teraz-srodowisko.pl/aktualnosci/palacy-problem-wysypisk-smie-ci-3673.html> [dostęp: 10.10.2022].

https://www.wios.lodz.pl/Decyzja_Lodzkiego_Wojewodzkiego_Inspektora_Ochrony_Srodowiska_nakladajaca_kare_w_wysokosci_1_000_000_zl_za_gospodarowanie_odpadami_niezdgodnie_z_posiadany_m_zezwozeniem_w_zakresie_rekultywacji_wyrobiska_utrzymana_w_mocy_przez_GIOS,46,167 [dostęp: 2.09.2022].

Raporty i statystyki

Agenda 2030, <https://www.gov.pl/web/rozwoj-technologie/agenda-2030> [dostęp: 10.10.2022].

Problematyka porzucania odpadów niebezpiecznych (raport wstępny), DZPŚ GIOŚ, 2021.

Raport *Identyfikacja wsparcia dla rozwoju sektora odzysku materiałowego surowców*, <https://srk-odzysk.kig.pl/wp-content/uploads/raport-identyfikacja-instrumentow-wsparcia-dla-rozwoju-sektora-odzysku-materialowego-surowcow.pdf> [dostęp: 10.10.2022].

Raport *Odpady – palący problem czy cenny zasób? Analiz sektora i propozycja kierunków rozwoju w kontekście gospodarki o obiegu zamkniętym*, Uniwersytet Jagielloński 2020, <https://www.teraz-srodowisko.pl/media/pdf/aktualnosci/8049-odpady-palacy-problem-czy-cenny-zasob-raport-IJ.pdf> [dostęp: 10.10.2022].

Roczne statystyki GUS 2018, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/srodowisko-energia/srodowisko/ochrona-srodowiska-2018,1,19.html> [dostęp: 9.10.2022].

Statystyki Eurostat 2018 (env_wasgen), https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/env_wasgen/default/table?lang=en [dostęp: 11.11.2022].

Streszczenie

Gospodarka odpadami jest jednym z największych i najbardziej problematycznych wyzwań ochrony środowiska. W ostatnich latach coraz większym problemem są odpady niebezpieczne, które stanowią szczególne zagrożenie dla życia i zdrowia ludzi, zwierząt oraz kondycji środowiska naturalnego. Odpady niebezpieczne, ze względu na swą szkodliwość, wymagają szczególnego postępowania. Właśnie ten rodzaj odpadów identyfikowany jest jako najczęściej porzucany lub deponowany w miejscach na ten cel nieprzeznaczonych, co może mieć katastrofalne skutki. Surowe sankcje finansowe oraz zwiększanie świadomości ekologicznej pomogą ograniczyć skalę porzucania odpadów.

Słowa kluczowe: odpady niebezpieczne, zagrożenie, szara strefa, składowanie odpadów.

Abstract

Waste management is one of the biggest and most problematic environmental challenges. In recent years, an increasing problem is hazardous waste, which poses a particular threat to the life and health of people, animals and the condition of the natural environment. Hazardous waste, due to its harmfulness, requires special handling. This type of waste is identified as most often abandoned or deposited in places not intended for this purpose, which can cause catastrophic consequences. Strict financial sanctions and increasing environmental awareness will help reduce the scale of waste abandonment.

Keywords: hazardous waste, threat, grey zone, waste storage.

Formy realizacji zadań Inspekcji Ochrony Środowiska w zakresie kontroli przestrzegania przepisów o ochronie środowiska

1. Uwagi wprowadzające

Zgodnie z art. 1 i art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 1991 roku o Inspekcji Ochrony Środowiska¹, podstawowym zadaniem organów Inspekcji Ochrony Środowiska (dalej: IOŚ, Inspekcja) jest kontrola przestrzegania przepisów o ochronie środowiska. Następuje ona przy użyciu oznaczonych form realizacji tego zadania. W ramach niniejszego opracowania pojęcie to identyfikuje „prawnie określone typy konkretnych czynności organów”² IOŚ, za których pomocą wykonują swoje ustawowo przypisane zadania publiczne. Tym samym nawiązano bezpośrednio do definicji „prawnej formy działania administracji” autorstwa Jerzego Starościaka, uznawanej za nadal aktualną (przynajmniej na poziomie rozważań akademickich³), a także wystarczającą

¹ Dz. U. z 2021 r. poz. 1070, ze zm. (dalej: u.i.o.ś.).

² J. Starościak, *Prawne formy i metody działania administracji*, [w:] *System prawa administracyjnego*, red. T. Rabska, J. Łętowski, t. III, Wrocław 1978, s. 40.

³ Por. np. E. Ura, Ed. Ura, *Prawne formy działania administracji*, [w:] E. Ura, Ed. Ura, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2004, s. 82; M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Prawne formy działania administracji*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. M. Wierzbowski, Warszawa

na potrzeby poniższego wywodu. Ważną konsekwencją takiego doprecyzowania znaczeniowego jest też to, że przedmiot analizy zostanie ukazany w perspektywie prawnoadministracyjnej. Z założenia zatem pominięto problematykę ścigania przez IOŚ przestępstw i wykroczeń przeciwko środowisku (art. 2 ust. 1a u.i.o.ś.) jako realizowania przez Inspekcję funkcji karania, istotowo różnej od wykonywania funkcji administracji publicznej. Na marginesie wypada zaznaczyć, że w praktyce podjęcie przez organ IOŚ czynności typowej dla organu ścigania może być (i niejednokrotnie bywa) komplementarne do dokonania ciągu działań z zakresu administracji publicznej (np. wydanie przez wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska decyzji o administracyjnej karze pieniężnej z tytułu przekroczenia określonych w pozwoleniu emisyjnym ilości lub rodzaju gazów lub pyłów wprowadzanych do powietrza⁴, a w konsekwencji także złożenie – jako oskarżyciel publiczny – wniosku o ukaranie w sprawie o wykroczenie wskazane w art. 351 ust. 1 p.o.ś.). Niemniej jednak analiza zawarta w pracy skupia się wokół tytułowej kontroli przestrzegania przepisów o ochronie środowiska jako elementu realizacji funkcji administracji publicznej przez wymienione organy, za pomocą form działania swoistych dla prawa administracyjnego.

Powyższa kontrola w przypadku organów IOŚ ma charakter złożony – obejmuje różnorodne działania, w tym: wizyty w terenie, bezpośrednie obserwowanie czynności i zasobów, zjawisk i stanów rzeczy, monitorowanie emisji i kontrole raportów wewnętrznych oraz dokumentów dotyczących działań następczych, weryfikację samodzielnego monitorowania, kontrolę stosowanych technik i adekwatności środowiskowego zarządzania instalacją. Co istotne, są one ściśle powiązane z kompetencjami obejmującymi władcze oddziaływanie na adresata w drodze wiążących go nakazów lub zakazów określonego zachowania się jako konsekwencji negatywnego wyniku kontroli IOŚ⁵. Powoduje to, że ściśle rozdzielenie funkcji kontrolnych i nadzorczych organów IOŚ jest utrudnione. W konsekwencji przyjęto, że do zbioru form realizacji zadania w zakresie kontroli przestrzegania przepisów o ochronie środowiska zalicza się też te, które w tradycyjnym ujęciu należałoby zaliczyć do środków nadzoru (zwłaszcza tzw. nadzoru w prawie materialnym⁶). Ich zastosowanie jest zawsze następstwem przeprowadzenia

2003, s. 265; J. Zimmermann, *Formy działania administracji publicznej*, [w:] tenże, *Prawo administracyjne*, Kraków 2005, s. 334.

⁴ Art. 298 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska, Dz. U. z 2021 r. poz. 1973, ze zm. (dalej: p.o.ś.).

⁵ Por. A. Haładaj, *Uprawnienia kontrolne Inspekcji Ochrony Środowiska a problem udatności jej struktury organizacyjnej*, [w:] *Stulecie polskiej administracji. Doświadczenia i perspektywy*, red. W. Federczyk, Warszawa 2018, s. 267–269.

⁶ Zob. M. Szewczyk, *Nadzór w materialnym prawie administracyjnym. Administracja wobec wolności i innych praw podmiotowych jednostki*, Poznań 1995, *passim*.

ogólnie rozumianych czynności kontrolnych, a przez to finalnie podejmowany „akt nadzoru” stanowi również wynik realizowania zadań kontrolnych Inspekcji i może być objęty tytułowym zagadnieniem.

Należy podkreślić, że bez normatywnego dookreślenia form działania (jako elementu przytoczonej ich definicji) realizacja zarówno zadań IOŚ, jak i administracji publicznej w ogóle, byłaby zasadniczo niemożliwa. Źródłem tego jest konstytucyjna zasada legalizmu (praworządności) zawarta w art. 7 Konstytucji RP⁷ i implikująca wniosek, że w demokratycznym państwie prawnym administracja publiczna musi być w całości wyznaczona przez prawo. Przy tym to dookreślenie powinno być jak najbardziej precyzyjne, tj. z przepisów winno jasno wynikać, z jaką formą działania administracji mamy do czynienia. Wpływa to bowiem m.in. na ukształtowanie lub zastosowanie odpowiedniej procedury poprzedzającej podjęcie danego typu czynności, a także na zakres przysługujących środków weryfikacji prawidłowości stosowania tej formy działania. W takim ujęciu problem sprecyzowania formy działania administracji publicznej jest ściśle powiązany z konstytucyjnymi prawami jednostki, tj. z prawem do procedury (art. 2 i art. 7 Konstytucji RP), z prawem do zaskarżania orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji (art. 78 Konstytucji RP), w tym też z prawem do sądu (art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji RP), a przez to – pośrednio – z gwarancjami realizacji innych praw i wolności konstytucyjnych (swobody działalności gospodarczej, prawa własności itd.).

Na tym tle warto pamiętać o pewnym zastrzeżeniu, że w odniesieniu do tzw. niewładczych działań organizatorskich czy też czynności sfery wewnętrznej administracji to „dookreślenie” może być dość ogólne⁸. Na przykład unormowanie w postaci: do zadań IOŚ należy „współdziałanie w zakresie ochrony środowiska z innymi organami kontroli, organami ścigania i wymiaru sprawiedliwości, innymi organami administracji państwowej i organami samorządu terytorialnego oraz obrony cywilnej, a także organizacjami społecznymi” (art. 2 ust. 1 pkt 17 u.i.o.ś.), stanowi wystarczającą podstawę prawną do podjęcia tzw. miękkich form współdziałania w postaci czynności materialno-technicznych (np. wymiany ogólnych informacji, organizowania wspólnych spotkań czy przeprowadzania szkoleń). Do podjęcia czynności wywołujących skutki prawne i przynajmniej częściowo określone zachowanie się drugiego podmiotu wymagany jest przepis szczególny (np. art. 8a czy art. 17 ust. 2 pkt 1a u.i.o.ś.). Z kolei ogólne umocowanie Głównego Inspektora Ochrony Środowiska (GIOŚ) oraz wojewódzkiego

⁷ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm. (dalej: Konstytucja RP, ustawa zasadnicza).

⁸ Por. Z. Niewiadomski, *Prawne formy działania administracji i ich sądowa kontrola*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. tenże, Warszawa 2011, s. 215.

inspektora ochrony środowiska (w.i.o.ś.) do kierowania działalnością IOŚ (art. 4 ust. 1 i art. 5 ust. 1 u.i.o.ś.), niezależnie od wprowadzenia szczegółowego katalogu uprawnień w tych ramach (art. 4a ust. 1 i art. 5 ust. 4 u.i.o.ś.), oznacza dostateczne upoważnienie do podjęcia faktycznych czynności kontrolnych czy wydania aktu kierownictwa wewnętrznego w postaci polecenia służbowego albo wytycznych skierowanych do podmiotów podporządkowanych służbowo lub organizacyjnie⁹.

W kontekście tytułowego „zadania w zakresie kontroli przestrzegania przepisów o ochronie środowiska” ma zastosowanie normatyw w postaci wysokiej precyzji regulowania form jego realizacji. Jest to związane z oddziaływaniem przez organy Inspekcji na tzw. podmioty korzystające ze środowiska (zob. art. 3 pkt 20 p.o.ś.), a zatem usytuowane „na zewnątrz” aparatu administracyjnego, oddziaływaniem w sposób władczy, nierzadko bardzo intensywnie ingerujący w konstytucyjne prawa i wolności jednostki. Należy jednocześnie zaznaczyć, że powyższe działania kontrolne mogą być odnośzone także do relacji podległości organizacyjnej lub służbowej w ramach aparatu administracyjnego¹⁰, gdy w istocie samo określenie upoważnienia kierowniczego wystarczy do zastosowania adekwatnej formy działania (przeprowadzenia kontroli i wydania nakazów czy innych poleceń korygujących). Ponadto umocowanie organów IOŚ do stosowania określonych form realizacji zadań kontrolnych obejmuje swoistą relację „wewnętrzną”, tj. w ramach aparatu administracji publicznej, ale w odniesieniu do podmiotów samodzielnych (niepowiązanych hierarchicznie czy choćby na zasadzie zespolenia

⁹ Por. M. Brzeski, *Akt kierownictwa wewnętrznego*, [w:] *Leksykon prawa administracyjnego*, red. E. Bojanowski, K. Żukowski, Warszawa 2009, s. 26–27; W. Góralczyk jr, *Kierownictwo w prawie administracyjnym*, Warszawa 2016, s. 72–73.

¹⁰ Zależność organizacyjną (między organem administracyjnym niższego stopnia a organem wyższego stopnia) oraz służbową (podwładnego od przełożonego w ramach struktury danego urzędu organu administracyjnego) cechuje tzw. hierarchiczne podporządkowanie. Charakteryzuje się ono nadrzędnością jednostki usytuowanej strukturalnie wyżej w aspekcie: a) służbowym, tj. kierowaniem pracą jednostki podporządkowanej za pomocą wydawania wiążących aktów kierownictwa wewnętrznego, zarówno o charakterze indywidualnym (polecenia służbowe), jak i generalnym (wytyczne, instrukcje, zarządzenia itp.); b) osobowym – uprawnieniem do decydowania o sytuacji osobowej jednostki niższego stopnia (prawo nawiązania i rozwiązania stosunku pracy, nagradzania i karnia, awansowania i degradowania, inicjowania w stosunku do podległej osoby postępowania dyscyplinarnego, dyspozycyjność podwładnego). Zob. R. Giętkowski, *Hierarchiczne podporządkowanie*, [w:] *Leksykon prawa administracyjnego*, s. 90–91; E. Ochendowski, *Pojęcie i zasady ustrojowego prawa administracyjnego*, [w:] tenże, *Prawo administracyjne*, Toruń 1999, s. 198; por. też art. 3 § 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, Dz. U. z 2022 r. poz. 2000 (dalej: k.p.a.).

terenowej administracji rządowej, a więc np. relacja w.i.o.ś. w stosunku do sejmiku województwa¹¹ czy starosty¹²).

2. Typowe formy realizacji zadań

Jak wynika z dotychczasowych ustaleń, ustawowe określenie form realizacji zadań kontrolnych IOŚ obejmuje: 1) prawne formy działania o charakterze zewnętrznym – skierowane do podmiotów korzystających ze środowiska w rozumieniu art. 3 pkt 20 p.o.ś.; 2) formy stosowane w ramach aparatu administracyjnego – wewnętrzne *sensu stricto* oraz wobec jednostek administrujących niepodporządkowanych organizacyjnie ani służbowo organom Inspekcji. Wśród tych form działania można wyróżnić takie typy czynności, które nie sprawiają trudności w ocenie ich charakteru prawnego i mają utrwalone miejsce w większości katalogów prezentowanych w literaturze przedmiotu. Oczywiście przyjmujemy tu założenie, że o wyniku oceny przesądza nie nazwa czynności nadana przez ustawodawcę, ale jej istota, merytoryczna natura i wywoływane skutki prawne. Względnie oczywista kwalifikacja w ramach katalogu prawnych form działania administracji dotyczy w szczególności następujących działań organów IOŚ:

1) aktów administracyjnych w postaci decyzji w ujęciu przepisów k.p.a. (zob. art. 12 ust. 1 pkt 2 u.i.o.ś. w związku z przepisami szczególnymi, np. art. 298 ust. 1 pkt 1 p.o.ś. – decyzja w.i.o.ś. o wymierzeniu administracyjnej kary pieniężnej za przekroczenie warunków emisji określonych w pozwoleniu na emisję do powietrza; art. 365 ust. 1 p.o.ś. – decyzja w.i.o.ś. o wstrzymaniu użytkowania instalacji eksploatowanej bez wymaganego pozwolenia zintegrowanego; art. 315a ust. 1 pkt 2 p.o.ś. – decyzja w.i.o.ś. o karze pieniężnej z tytułu niedotrzymania ustawowego terminu uchwalenia programów ochrony powietrza i ich aktualizacji lub planów działań krótkoterminowych; art. 32 ust. 1 u.o. – decyzja w.i.o.ś. o wstrzymaniu działalności posiadacza odpadów; art. 17 ust. 1 ustawy z dnia 20 stycznia 2005 roku o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji¹³ – decyzja GIOŚ określająca wysokość zobowiązania z tytułu opłaty za brak sieci zbierania pojazdów);

2) innych aktów administracyjnych (w postaci niekwalifikowanej) – co dotyczy zwłaszcza nakazów wydawanych w toku wykonywania kontroli (np. żądanie wstrzymania ruchu albo uruchomienia instalacji lub urządzeń, w tym

¹¹ Zob. art. 315a w związku z art. 91 ust. 3 i art. 92 ust. 1c p.o.ś..

¹² Art. 195a i art. 196 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach, Dz. U. z 2022 r. poz. 699, ze zm. (dalej: u.o.).

¹³ Dz. U. z 2020 r. poz. 2056.

środków transportu, oraz powstrzymania się od wykonywania innych czynności w zakresie, w jakim jest to niezbędne do przeprowadzenia badań, w tym pobrania próbek i wykonania pomiarów – art. 9 ust. 2 pkt 3 u.i.o.ś.; żądania pisemnych lub ustnych informacji i wzywania osób w zakresie niezbędnym do ustalenia stanu faktycznego oraz żądania okazania dokumentów, w tym dokumentów finansowych, i udostępnienia wszelkich danych mających związek z problematyką kontroli – art. 9 ust. 2 pkt 6 i 7 u.i.o.ś.);

3) czynności materialno-technicznych – polegających np. na sporządzeniu protokołu czynności kontrolnych (art. 11 ust. 1 u.i.o.ś.), wejściu na teren kontrolowanego podmiotu (art. 9 ust. 2 pkt 1 u.i.o.ś.), przeprowadzeniu pomiarów i badań (art. 9 ust. 2 pkt 2 u.i.o.ś.) czy wszczęciu egzekucji administracyjnej (przez wystawienie tytułu wykonawczego, nadanie mu klauzuli o skierowaniu do egzekucji administracyjnej, doręczenie odpisu tego tytułu zobowiązanemu – art. 12 ust. 1 pkt 3 u.i.o.ś.);

4) porozumień administracyjnych dotyczących powierzenia powiatom położonym na terenie województwa, za zgodą GIOŚ, prowadzenia spraw z zakresu właściwości w.i.o.ś., w tym wydawania w jego imieniu decyzji administracyjnych (art. 7 u.i.o.ś.);

5) aktów kierownictwa wewnętrznego, którymi są zwłaszcza akty wydawane przez GIOŚ w postaci zaleceń i wytycznych określających sposób postępowania w trakcie realizacji zadań Inspekcji, oraz poleceń służbowych skierowanych do w.i.o.ś., a dotyczących podjęcia określonych czynności lub przeprowadzenia kontroli w określonym czasie (art. 4a ust. 1 pkt 1, 3 i 4a u.i.o.ś.)¹⁴.

3. Akty planowania

Przepisy u.i.o.ś. dostarczają podstaw prawnych do dokonywania przez organy Inspekcji także takich czynności, których umiejscowienie w ramach przedstawionego wyżej (typowego) katalogu prawnych form działania administracji jest utrudnione. W pierwszej kolejności tezę tę można odnieść do „rocznego planu działalności kontrolnej”. Jest on ustalany przez w.i.o.ś., w porozumieniu z wojewodą (art. 5 ust. 4 pkt 2 u.i.o.ś.), i zawiera wskazanie m.in.: ogólnej oceny znaczących zagadnień dotyczących środowiska, obszaru

¹⁴ Co do istotowych cech wymienionych prawnych form działania administracji zob. w szczególności: B. Majchrzak, *Formy działania zakładu administracyjnego w indywidualnych sprawach studenckich*, Warszawa 2020, s. 11–12, https://iws.gov.pl/wp-content/uploads/2021/01/IWS_Majchrzak-B._Formy-dzia%C5%82ania-zak%C5%82adu-administracyjnego-w-indywidualnych-sprawach-studenckich.pdf [dostęp: 27.07.2021].

objętego planem kontroli, zakładów objętych planem, procedur opracowywania programów kontroli planowych oraz procedur kontroli pozaplanowych dla tych zakładów (art. 5a ust. 1 u.i.o.ś.). Podobne problemy kwalifikacyjne wiążą się z jednoznacznym przesądzeniem charakteru prawnego „programu kontroli planowych”. Wojewódzki inspektor ochrony środowiska określa go na podstawie rocznego planu kontroli, w odniesieniu do instalacji wymagających uzyskania pozwolenia zintegrowanego¹⁵ oraz zakładów o zwiększonym ryzyku i o dużym ryzyku wystąpienia awarii¹⁶. Treść tego programu zawiera wskazanie częstotliwości kontroli w terenie dla różnych rodzajów zakładów i instalacji (art. 5a ust. 2 u.i.o.ś.).

Kierując się ustaleniami Małgorzaty Stahl zawartymi w fundamentalnej pracy pt. *System prawa administracyjnego. Prawne formy działania administracji*, można przyjąć, że w powyższych przypadkach kompetencji IOŚ mamy do czynienia ze szczególną formą działania – tzw. aktem planowania¹⁷. Niemniej jednak już sama autorka dostrzega pewną słabość i kontrowersyjność wyodrębnienia tego typu działań¹⁸. Stanowią one bowiem akty przybierające różne formy prawne, podejmowane przez różne podmioty; są zróżnicowane przedmiotowo i obszarowo, ogólne i indywidualne, wiążące i niewiążące¹⁹. W szczególności akty planowania występują pod postacią innych, typowych form działania, tj. aktu normatywnego, aktu kierownictwa wewnętrznego czy generalnego aktu administracyjnego (stosowania prawa), a nawet czynności materialno-technicznej. Co do zawartej w nich treści, to mogą one mieć walor: informacyjny (zawierać dane lub prognozy), imperatywny (wiązać adresatów w zakresie oznaczonego zachowania) bądź oddziaływający (pośredni między wyżej wymienionymi, będący bodźcem lub zachętą do określonego zachowania)²⁰.

Na tym tle należałoby stwierdzić, że poprzestanie na kwalifikacji rocznego planu działalności kontrolnej i programu kontroli planowych jako aktów planowania jest niewystarczające, zwłaszcza w kontekście sygnalizowanego powiązania form działania administracji z realizacją konstytucyjnego prawa do sądu czy też ochroną innych praw i wolności jednostki gwarantowanych

¹⁵ Zob. rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 27 sierpnia 2014 r. w sprawie rodzajów instalacji mogących powodować znaczne zanieczyszczenie poszczególnych elementów przyrodniczych albo środowiska jako całości, Dz. U. poz. 1169, w związku z art. 201 p.o.ś.

¹⁶ Zob. art. 248 p.o.ś.

¹⁷ Zob. M. Stahl, *Szczególne prawne formy działania administracji*, [w:] *System prawa administracyjnego. Prawne formy działania*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 5, Warszawa 2013, s. 364–373.

¹⁸ Tamże, s. 367–368 i 373.

¹⁹ Tamże, s. 373.

²⁰ E. Ochendowski, *Swoiste źródła prawa*, [w:] tenże, dz. cyt., s. 126.

w ustawie zasadniczej. W istocie powyższe akty w.i.o.ś. odznaczają się cechami wyróżniającymi akty planowania – ustalają swoisty sposób wykonywania zadania, harmonogram i procedury jego realizacji. Oprócz walorów imperatywnych zawierają elementy diagnozy stanu rzeczy, odzwierciedlają wzajemne powiązania między sobą (uwarunkowanie programu kontroli planowych rocznym planem kontroli), mają charakter prospektywny, racjonalizują zamierzenia²¹. Ze względu przede wszystkim na zawarcie w wymienionych aktach elementów o charakterze imperatywnym, roczne plany działalności kontrolnej oraz programy kontroli planowych mogą być uznane za akty normatywne, jako określające powinności danego w.i.o.ś. i urzędników mu podległych związane z działalnością kontrolną. Obowiązują one wewnątrz (akty kierownictwa wewnętrznego), czego uzasadnieniem jest w szczególności to, że roczne plany działalności kontrolnej stanowią – zgodnie z art. 5 ust. 4 pkt 2 u.i.o.ś. – instrument kierowania działalnością IOŚ na obszarze województwa. Nie ma przy tym powodów, żeby w sposób odmienny oceniać naturę programu kontroli planowych, który ustala się na podstawie rocznego planu kontroli.

4. Akty kontroli

Kolejnym przykładem przepisu będącego źródłem wątpliwości interpretacyjnych co do odpowiedzi na pytanie o formę realizacji zadań IOŚ jest art. 12 ust. 1 pkt 1 i 1a u.i.o.ś. Według niego, na podstawie ustaleń kontroli, w.i.o.ś. (również GIOŚ – art. 22 u.i.o.ś.) może wydać „zarządzenie pokontrolne” do kierownika kontrolowanej jednostki organizacyjnej lub osoby fizycznej oraz „zalecenia pokontrolne”, jeżeli odrębny przepis tak stanowi. Katalog omawianych niejasności należy uzupełnić ponadto o art. 16 ust. 3 u.i.o.ś., zgodnie z którym w razie stwierdzenia nieprawidłowości w działaniach organów administracji publicznej w zakresie ochrony środowiska organ IOŚ może skierować „wystąpienie” o wyjaśnienie przyczyn nieprawidłowości lub o ich usunięcie oraz zwrócić się o wszczęcie postępowania administracyjnego, wnieść skargę do sądu administracyjnego, a także uczestniczyć w tych postępowaniach – na prawach przysługujących prokuratorowi.

Ponownie uwzględniając poglądy Małgorzaty Stahl, wszystkie powyższe typy czynności można określić mianem „aktów kontroli”. Niemniej i w tym wypadku pojawiają się analogiczne zarzuty związane z niejednorodnością form prawnych, pod których postacią występują takie akty kontroli (akty administracyjne, w tym decyzje i inne akty szczególne, zewnętrzne i jednostronne,

²¹ Por. M. Stahl, dz. cyt., s. 370–372.

o pewnym stopniu władczości; czynności materialno-techniczne, o charakterze władczym albo niewładcym; odnoszone zarówno do relacji ustrojowych w ramach aparatu administracyjnego, jak i do relacji zewnętrznych)²². Zwłaszcza w zakresie art. 12 ust. 1 pkt 1 i 1a oraz art. 16 ust. 3 u.i.o.ś. ograniczenie się do oznaczenia charakteru prawnego działania organu IOŚ jako aktu kontroli jest niewystarczające. Bez wątplenia może ono obejmować ingerencję w prawa i wolności konstytucyjne indywidualnie oznaczonych podmiotów korzystających ze środowiska, co wymaga zagwarantowania im ochrony przez zapewnienie realizacji prawa do procedury, prawa do sądu czy zaskarżenia orzeczeń wydanych w pierwszej instancji. Aby to uczynić, konieczne jest bardziej szczegółowe zakwalifikowanie formy działania administracji, warunkujące dostosowanie odpowiednich środków ochrony adresata czynności organu IOŚ. Akt kontroli jako taki nie został bowiem objęty przez ustawodawcę zaskarżeniem ani adekwatną procedurą jego podjęcia.

Odnosząc się w pierwszej kolejności do „zarządzenia pokontrolnego” (art. 12 ust. 1 pkt 1 u.i.o.ś.), warto podkreślić, że w praktyce stanowi ono jedynie przypomnienie o podstawowych obowiązkach wynikających z przepisów o ochronie środowiska i nie nakłada na kontrolowanego żadnych dodatkowych obowiązków poza tymi, które powinien realizować z mocy prawa lub decyzji administracyjnych²³. Kierownik kontrolowanej jednostki organizacyjnej lub kontrolowana osoba fizyczna, w terminie wyznaczonym w zarządzeniu pokontrolnym, mają obowiązek poinformowania w.i.o.ś. o zakresie podjętych i zrealizowanych działań służących wyeliminowaniu wskazanych naruszeń (art. 12 ust. 2 u.i.o.ś.). Niewykonanie lub nienależyte wykonanie obowiązku informacyjnego zostało obwarowane sankcją określoną w art. 31a ust. 1 pkt 1 i 2 u.i.o.ś. (odpowiedzialność z tytułu wykroczenia).

Na tle tych unormowań sformułowano różne poglądy co do charakteru prawnego zarządzeń pokontrolnych, wypowiedziane przede wszystkim w kontekście dopuszczalności uznania tych zarządzeń za inne niż decyzje i postanowienia, akty lub czynności z zakresu administracji dotyczące uprawnień bądź obowiązków wynikających z przepisów prawa (art. 3 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi²⁴; dalej: p.p.s.a.).

Według pierwszego ze stanowisk, wskazany dokument zawiera jedynie ustalenia i wynikające z nich zalecenia, które nie tworzą nowej sytuacji

²² Tamże, s. 351 i 356–357.

²³ Zob. np. <https://www.czerlikowo.pl/plik,19902,9-zarządzenie-pokontrolne-wios-w-bydgoszczy-pdf.pdf> [dostęp: 28.07.2021]; B. Draniewicz, *Głosa do postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 lutego 2008 r. (sygn. akt II OSK 216/08)*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2009, nr 6, s. 152.

²⁴ Dz. U. z 2022 r. poz. 329, ze zm.

prawnej kontrolowanego. Spoczywający na nim obowiązek udzielenia odpowiedzi na zarządzenie nie mieści się w związku z tym w pojęciu obowiązków w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. Jednocześnie przepisy ustawy nie przewidują żadnych sankcji za niewykonanie zarządzeń. Sankcjonowaniu podlega bowiem wyłącznie niewykonanie obowiązku poinformowania organu IOŚ o sposobie ustosunkowania się do zarządzeń pokontrolnych lub poinformowanie o tym niezgodnie z prawdą (art. 31a ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska)²⁵. Powyższą interpretację wzmocnia dodatkowo twierdzenie, że wyniki kontroli, protokoły i wystąpienia pokontrolne nie wywołują bezpośrednich skutków w sferze praw i obowiązków danego podmiotu. Ponadto pojęcie organu kontroli nie jest równoznaczne z pojęciem organu administracji publicznej, który ze swej istoty powołany jest do rozstrzygania indywidualnych spraw w drodze decyzji administracyjnych. Kontrola zaś może być pewnym etapem postępowania administracyjnego, a jej wyniki, protokoły i wystąpienia pokontrolne mogą być jedynie dowodami w tym postępowaniu. Inne są również istota i cel postępowania kontrolnego oraz postępowania administracyjnego. Postępowanie administracyjne, w odróżnieniu od kontroli, obejmuje czynności procesowe prowadzące do przyznania uprawnienia lub nałożenia obowiązku. Kontrola zaś zmierza do wykrycia nieprawidłowości i umożliwienia kontrolowanemu ich usunięcia. Wobec tego zarządzenia pokontrolne IOŚ nie stanowią decyzji ani postanowienia ani też nie należą do innych aktów lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczących uprawnień bądź obowiązków wynikających z przepisów prawa, których nie konkretyzują²⁶.

Odmienny wynik wykładni, który obecnie dominuje w orzecznictwie sądownoadministracyjnym i w doktrynie prawa, oparto na następujących przesłankach wnioskowania. Z art. 12 ust. 1 pkt 1 i 2 u.i.o.ś. wynika, że zarządzenie pokontrolne jest odrębną od decyzji administracyjnej prawną formą działania w.i.o.ś. i GIOŚ. Nie można mu odmówić charakteru aktu administracji publicznej, o jakim mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., ponieważ ma charakter władczy i rozstrzyga indywidualną sprawę konkretnego podmiotu. Zarządzenie to wpływa na prawa i obowiązki kontrolowanego, gdyż niewykonanie tego zarządzenia lub niezgodne z prawdą poinformowanie o jego wykonaniu zagrożone jest odpowiedzialnością karną (art. 31a ust. 1 u.i.o.ś.). Skoro przepisy u.i.o.ś. uprawniają wskazany w nich organ do wydawania zarządzeń pokontrolnych na podstawie wyników dokonanych kontroli, a jednocześnie nie przewidują środka zaskarżenia tych zarządzeń do

²⁵ Postanowienie NSA z 6 maja 2009 r., sygn. II OSK 693/08, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych.

²⁶ Postanowienie WSA w Rzeszowie z 22 lutego 2008 r., sygn. II SA/Rz 710/07, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych.

organu wyższego stopnia, to zarządzenie pokontrolne stwierdzające istnienie po stronie kontrolowanego podmiotu określonego obowiązku, a więc będące działaniem władczym w indywidualnej sprawie, podlega zaskarżeniu do sądu administracyjnego na podstawie art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.²⁷ Jednocześnie zwraca się uwagę na to, że powinno być ono precyzyjne i jednoznacznie określone. Do zarządzenia pokontrolnego w zakresie jego rozstrzygnięcia i uzasadnienia należy bowiem przykładać podobną miarę jak do innych władczych aktów organów administracji publicznej wydawanych w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej. Tym samym należy oczekiwać nadania mu takiej treści, która pozwoli adresatowi jasno odczytać, jakie naruszenie jest mu zarzucane oraz z jakiego powodu, tzn. na podstawie których konkretnych ustaleń i przepisów prawa, doszło do naruszenia ustawowego obowiązku²⁸. Przy tym postępowanie prowadzone w trybie art. 12 ust. 1 pkt 1 u.i.o.ś. jest postępowaniem odrębnym, prowadzonym na innych zasadach i według innych reguł niż procedura unormowana w przepisach k.p.a.²⁹

Kierując się regułą *in dubio pro libertate* (tutaj na rzecz gwarancji konstytucyjnego prawa do sądu), w istocie można zaaprobować pogląd o podobieństwie zarządzenia pokontrolnego organu IOŚ do aktu lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczących obowiązków wynikających

²⁷ Postanowienie NSA z 13 maja 2014 r., sygn. II OSK 1112/14; identycznie: wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 20 czerwca 2018 r., sygn. II SA/Go 207/18; podobnie: postanowienie NSA z 13 maja 2014 r., sygn. II OSK 1112/14; wyrok NSA z 17 grudnia 2019 r., sygn. II OSK 3236/18; wyrok WSA w Poznaniu z 18 grudnia 2019 r., sygn. IV SA/Po 630/19; wszystkie opublikowane w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych. Pogląd dotyczący uznania zarządzenia pokontrolnego organów IOŚ za akt wskazany w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. prezentują też np.: A. Barczak, *Kontrola podmiotów korzystających ze środowiska*, Warszawa 2020, s. 126–128; T. Czech, *Zarządzenie pokontrolne organów Inspekcji Ochrony Środowiska*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2011, nr 3, s. 95–98; B. Draniewicz, dz. cyt., s. 151–155; K. Gruszecki, *Zarządzenie pokontrolne jako akt administracji publicznej*, „Gdańskie Studia Prawnicze – Przegląd Orzecznictwa” 2012, nr 4, s. 72–73; G. Klimek, M. Pieńczykowski, *Problematyka zaskarżania zarządzenia pokontrolnego organów Inspekcji Ochrony Środowiska*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2014, nr 2, s. 36–44.

²⁸ Wyrok NSA z 14 stycznia 2020 r., sygn. II OSK 3441/18, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych.

²⁹ Wyrok NSA z 14 stycznia 2020 r., sygn. II OSK 503/18, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych; tak też K. Gruszecki, dz. cyt., s. 73–74; odmiennie: wyrok WSA w Szczecinie z 20 maja 2009 r., sygn. II SA/Sz 303/08, w którym stwierdzono: „[...] zarządzenie pokontrolne jest aktem administracji publicznej rozstrzygającym indywidualną kwestię określonego podmiotu, tak więc inspektor ochrony środowiska, jako organ administracji publicznej, zobowiązany jest prowadzić postępowanie w oparciu o zasady wynikające z ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego [...]. Obowiązek ten odnosi się zarówno do czynności kontrolnych, jak i wydania zarządzenia pokontrolnego” (Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

z przepisów prawa (art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.), jako aktu administracyjnego o charakterze deklaratoryjnym, wydawanego w odniesieniu do sytuacji materialnoprawnej jednostki (przez to podobnego do deklaratoryjnej decyzji administracyjnej). Organ Inspekcji potwierdza w jego ramach, że uprzednio wystąpił określony stan faktyczny uzasadniający wykonanie przez adresata oznaczonego obowiązku przewidzianego w normie administracyjnego prawa materialnego, który to obowiązek dotąd nie jest prawidłowo realizowany, a przez to wymaga wypełnienia z mocy regulujących go przepisów prawa ochrony środowiska. W ten sposób zatem można uzasadnić zaistnienie przesłanki zawartej w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., że akt ma „dotyczyć” obowiązków wynikających z przepisów prawa.

Na tym tle pojawia się pytanie, czy analogicznej oceny wymaga przypadek, gdy adresatem zarządzenia pokontrolnego organu Inspekcji jest inny organ administracji publicznej (np. sejmik województwa, wójt czy starosta – por. zwłaszcza art. 96a p.o.ś.). Wówczas taki akt ma wymiar ustrojowy, jako wydawany w ramach relacji typu kontrolnego wyłącznie w obrębie aparatu administracyjnego. Ponadto w tym kontekście podmiotowym nie powstaje problem konieczności zagwarantowania konstytucyjnych praw i wolności jednostki (w tym prawa do sądu, procedury czy zaskarżania rozstrzygnięć pierwszej instancji), a więc interpretacji *in dubio pro libertate*. Podmiotom bowiem realizującym funkcję władzy publicznej nie przysługują takie prawa i wolności³⁰. W tym zakresie zatem zarządzenie pokontrolne należałoby traktować jako czynność materialno-techniczną niezaskarżalną do sądu administracyjnego (będącą oświadczeniem wiedzy, wiążącą oceną skontrolowanego stanu rzeczy). Wynika to stąd, że spośród aktów indywidualnych o charakterze ustrojowym art. 3 § 2 p.p.s.a. dopuszcza (w pkt 4) skargę sądowoadministracyjną wyłącznie na akt nadzoru nad działalnością organów jednostek samorządu terytorialnego (który to akt może być następstwem uprzedniego wydania zarządzenia pokontrolnego organu IOŚ).

Podobne kontrowersje wywołuje natura prawna „zaleceń pokontrolnych” wydawanych na podstawie odrębnych przepisów (art. 12 ust. 1 pkt 1 a u.i.o.ś.). Według Darii Daneckiej zalecenia te – podobnie jak zarządzenia pokontrolne – nie podlegają reżimowi k.p.a. i w związku z tym nie przybierają formy postanowienia procesowego lub decyzji administracyjnej kończącej postępowanie w sprawie. Co więcej, zdaniem autorki, nie są wiążące dla podmiotu kontrolowanego, ponieważ nie wprowadzono sankcji za niezastosowanie się do tych zaleceń³¹ (zob. art. 12 ust. 2 i art. 31a ust. 1 *a contrario* u.i.o.ś.).

³⁰ Zob. np. M. Florczak-Wątor, *Horyzontalny wymiar praw konstytucyjnych*, Kraków 2014, s. 270–275.

³¹ D. Danecka, *Komentarz do art. 12*, [w:] D. Danecka, W. Radecki, *Inspekcja Ochrony Środowiska. Komentarz*, Warszawa 2020, LEX/el.

Skutkuje to niemożnością zakwalifikowania zaleceń pokontrolnych IOŚ do zakresu przedmiotowego art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.³²

Orzecznictwo sądów administracyjnych dostarcza również podstaw do formułowania odmiennego wyniku interpretacyjnego. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z 11 maja 2016 roku, sygn. II SA/Po 113/16, wskazał na tożsamy charakter zaleceń pokontrolnych wobec zarządzeń pokontrolnych wydawanych na gruncie art. 12 ust. 1 pkt 1 u.i.o.s., jako aktów dotyczących uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa. Ich wydanie kształtuje sytuację prawną podmiotu, który jest ich adresatem. Podmiot, do którego zostały skierowane zalecenia pokontrolne, uzyskuje możliwość obrony swych praw w drodze skargi do sądu administracyjnego złożonej w trybie art. 52 § 3 w związku z art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.³³

Na tle tych rozbieżnych ustaleń warto dodatkowo zaznaczyć, że charakter prawny „zaleceń pokontrolnych” organów Inspekcji musi być rozważany na gruncie przepisów odrębnych od u.i.o.s., upoważniających do wydania takich zaleceń. Przez to taka ocena *in abstracto* jest bardzo ryzykowna, ponieważ przepisy u.i.o.s. zawierają szczątkową regulację odnoszącą się do tego rodzaju aktów (zawartą wyłącznie w art. 12 ust. 1 pkt 1a oraz art. 22 u.i.o.s.). Jednocześnie obecnie, tj. po uchynieniu art. 96a ust. 3–6 p.o.s.³⁴, trudno jest znaleźć obowiązujące unormowania, które przywidywałyby upoważnienie dla organów IOŚ do formułowania takich „zaleceń pokontrolnych”.

Pewne wątpliwości mogą powstawać także na gruncie art. 16 ust. 3 u.i.o.s. i istoty „wystąpienia” organu IOŚ w związku ze stwierdzeniem nieprawidłowości w działaniach organów administracji publicznej („organów administracji państwowej i rządowej oraz samorządu terytorialnego”³⁵) w zakresie ochrony środowiska. Takie wystąpienie może zawierać żądanie: 1) wyjaśnienia przyczyn nieprawidłowości lub ich usunięcia; 2) wszczęcia postępowania administracyjnego (także nadzwyczajnego³⁶) lub przed sądem administracyjnym; 3) dopuszczenia organu IOŚ do udziału w tych postępowaniach – na prawach przysługujących prokuratorowi. W odniesieniu do takiego wystąpienia, zawierającego wniosek o wszczęcie postępowania administracyjnego (odpowiednio – o dopuszczenie do udziału w postępowaniu), Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z 13 maja 2015 roku, sygn. II SAB/Po 36/15, słusznie wywiódł, że organ administracji

³² Por. tamże.

³³ Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych.

³⁴ Zob. art. 1 pkt 7 lit. c) ustawy z dnia 13 czerwca 2019 r. o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz ustawy o zarządzaniu kryzysowym, Dz. U. poz. 1211.

³⁵ Wyrok NSA z 12 maja 2017 r., sygn. II OSK 2236/15, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych.

³⁶ Wyrok WSA w Poznaniu z 21 marca 2013 r., sygn. IV SA/Po 7/13, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych.

publicznej jest związany takim żądaniem w tym znaczeniu, że musi merytorycznie rozpoznać sprawę lub też ustosunkować się do niej za pomocą innej sformalizowanej czynności procesowej (nie może potraktować wystąpienia jako niewiążącej sygnalizacji ani zareagować na nią w formule nieuregulowanej przepisami k.p.a.)³⁷.

Na gruncie art. 16 ust. 3 u.i.o.ś. warto zaznaczyć, że ma on istotne znaczenie normatywne poza relacją powiązania hierarchicznego między GIOŚ a w.i.o.ś.. W tym zakresie bowiem wskazane unormowanie zasadniczo wyczerpuje uprawnienia wynikające z więzi kierowania występującej między tymi organami, obejmujące możliwość wydania aktu kierownictwa wewnętrznego (zob. w szczególności art. 4a ust. 1 pkt 3 u.i.o.ś.), którego treść może stanowić żądanie podjęcia działania określonego w art. 16 ust. 3 u.i.o.ś. W odniesieniu zaś do organów administracji publicznej niepowiązanych organizacyjnie z Inspekcją „wystąpienie” nosi cechy aktu administracyjnego o swoistej naturze – jest to akt nadzoru w znaczeniu ustrojowym skierowany do podmiotu samodzielnego. W związku z tym istnieje możliwość zastosowania wobec takiego aktu art. 3 § 2 pkt 7 p.p.s.a., który dopuszcza skargę do sądu administracyjnego na „akty nadzoru nad działalnością organów jednostek samorządu terytorialnego”.

Podsumowanie

Administracyjnoprawne instrumentarium realizacji zadań kontrolnych IOŚ jest bardzo rozbudowane, zarówno pod względem liczby zawartych w przepisach upoważnień do podejmowania konkretnych działań, jak i przewidzianych typów prawnych form ich podejmowania. Stan ten został zdeterminowany w szczególności stopniem skomplikowania przedmiotu kontroli sprawowanej przez organy Inspekcji (por. art. 2 ust. 1 u.i.o.ś.), w tym też pojemnością znaczeniową pojęcia „przepisy o ochronie środowiska” użytego w art. 2 ust. 1 pkt 1 u.i.o.ś.

Warto zwrócić uwagę na to, że stosowane typy czynności są zróżnicowane pod względem charakteru stosunków prawnych, do których się odnoszą. Z natury rzeczy w ramach zadania kontrolnego IOŚ podstawowe znaczenie mają relacje ze sfery administracyjnego prawa materialnego. Nie można jednak pomijać okoliczności, że organy Inspekcji wchodzą w tym

³⁷ Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych; zob. też B. Majchrzak, *Skutki prawne wystąpienia wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska zawierającego wniosek o wszczęcie postępowania administracyjnego*, „Gdańskie Studia Prawnicze – Przegląd Orzecznictwa” 2016, nr 2, s. 11–19.

kontekście także w stosunki prawnoustrojowe, i to na dwóch odmiennych płaszczyznach, a mianowicie wobec: 1) organów administracji publicznej niezależnych organizacyjnie i służbowo od Inspekcji; 2) jednostek hierarchicznie podporządkowanych, a więc usytuowanych w tzw. sferze wewnętrznej *sensu stricto*.

Analizując poszczególne upoważnienia dla organów IOŚ do zastosowania określonej prawnej formy działania administracji, można zauważyć, że ocena natury tych relacji (materialnoprawne/ustrojowe – zewnętrzne/wewnętrzne) w wielu wypadkach wydaje się kluczowa z punktu widzenia poszukiwań odpowiedzi na pytanie dotyczące charakteru prawnego danego typu działania Inspekcji. Reguła ta ma zastosowanie ograniczone wyłącznie do tych sytuacji, w których ustawodawca jednoznacznie dookreślił stosowaną formę. To ostatnie stwierdzenie odnosi się przede wszystkim do przesądzenia o załatwieniu sprawy w drodze decyzji administracyjnej (choć i tutaj mogą się pojawiać wątpliwości natury „konstrukcyjnej”, gdy adresatem decyzji, np. o administracyjnej karze pieniężnej, jest sejmik województwa czy wójt, a więc organy podmiotów administrujących, a nie administrowanych, w odniesieniu do których kryterium „interesu prawnego” w postępowaniu wydaje się nieadekwatne – por. art. 28 k.p.a.).

Wobec zastosowania powyższej wytycznej dotyczącej charakteru relacji charakterystyczne jest to, że występują przypadki, w których *prima facie* jedna i ta sama forma działania IOŚ – w zależności od jej adresata i natury nawiązywanego stosunku prawnego – obejmuje jednak zróżnicowane typy czynności. Na przykład „zarządzenie pokontrolne” organu IOŚ (art. 12 ust. 1 pkt 1 u.i.o.ś.) może przybierać formę swoistego aktu administracyjnego lub aktu nadzoru, podobnie „wystąpienie” (art. 16 ust. 3 u.i.o.ś.) może przyjąć formę aktu nadzoru lub aktu kierownictwa wewnętrznego.

Należy jednocześnie pamiętać, że oprócz korzystania z powyższego instrumentarium administracyjnoprawnego, do zadań IOŚ należy również ściganie przestępstw przeciwko środowisku określonych w Kodeksie karnym oraz wykroczeń określonych w Kodeksie wykroczeń i innych ustawach, w tym wnoszenie i popieranie aktów oskarżenia. Zadanie to wynika z postanowień ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska.

Bibliografia

Akty prawne

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.

Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, Dz. U. z 2022 r. poz. 2000.

- Ustawa z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska, Dz. U. z 2021 r. poz. 1070, ze zm.
- Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska, Dz. U. z 2021 r. poz. 1973, ze zm.
- Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz. U. z 2022 r. poz. 329, ze zm.
- Ustawa z dnia 20 stycznia 2005 r. o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji, Dz. U. z 2020 r. poz. 2056.
- Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach, Dz. U. z 2022 r. poz. 699, ze zm.
- Ustawa z dnia 13 czerwca 2019 r. o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz ustawy o zarządzaniu kryzysowym, Dz. U. poz. 1211.
- Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 27 sierpnia 2014 r. w sprawie rodzajów instalacji mogących powodować znaczne zanieczyszczenie poszczególnych elementów przyrodniczych albo środowiska jako całości, Dz. U. poz. 1169.

Orzecznictwo

- Wyrok NSA z 12 maja 2017 r., sygn. II OSK 2236/15, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych.
- Wyrok NSA z 17 grudnia 2019 r., sygn. II OSK 3236/18, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych.
- Wyrok NSA z 14 stycznia 2020 r., sygn. II OSK 3441/18, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych.
- Wyrok NSA z 14 stycznia 2020 r., sygn. II OSK 503/18, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych.
- Postanowienie NSA z 6 maja 2009 r., sygn. II OSK 693/08, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych.
- Postanowienie NSA z 13 maja 2014 r., sygn. II OSK 1112/14, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych.
- Wyrok WSA w Szczecinie z 20 maja 2009 r., sygn. II SA/Sz 303/08, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych.
- Wyrok WSA w Poznaniu z 21 marca 2013 r., sygn. IV SA/Po 7/13, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych.
- Wyrok WSA w Poznaniu z 13 maja 2015 r., sygn. II SAB/Po 36/15, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych.
- Wyrok WSA w Poznaniu z 11 maja 2016 r., sygn. II SA/Po 113/16, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych.
- Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 20 czerwca 2018 r., sygn. II SA/Go 207/18, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych.
- Wyrok WSA w Poznaniu z 18 grudnia 2019 r., sygn. IV SA/Po 630/19, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych.
- Postanowienie WSA w Rzeszowie z 22 lutego 2008 r., sygn. II SA/Rz 710/07, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych.

Literatura

- Barczak A., *Kontrola podmiotów korzystających ze środowiska*, Warszawa 2020.
- Brzeski M., *Akt kierownictwa wewnętrzznego*, [w:] *Leksykon prawa administracyjnego*, red. E. Bojanowski, K. Żukowski, Warszawa 2009.
- Czech T., *Zarządzenie pokontrolne organów Inspekcji Ochrony Środowiska*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2011, nr 3.
- Danecka D., *Komentarz do art. 12*, [w:] D. Danecka, W. Radecki, *Inspekcja Ochrony Środowiska. Komentarz*, Warszawa 2020, LEX/el.
- Draniewicz B., *Glosa do postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 lutego 2008 r. (sygn. akt II OSK 216/08)*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2009, nr 6.
- Florczak-Wątor M., *Horyzontalny wymiar praw konstytucyjnych*, Kraków 2014.
- Giętkowski R., *Hierarchiczne podporządkowanie*, [w:] *Leksykon prawa administracyjnego*, red. E. Bojanowski, K. Żukowski, Warszawa 2009.
- Góralczyk W. jr., *Kierownictwo w prawie administracyjnym*, Warszawa 2016.
- Gruszecki K., *Zarządzenie pokontrolne jako akt administracji publicznej*, „Gdańskie Studia Prawnicze – Przegląd Orzecznictwa” 2012, nr 4.
- Haładaj A., *Uprawnienia kontrolne Inspekcji Ochrony Środowiska a problem udatności jej struktury organizacyjnej*, [w:] *Stulecie polskiej administracji. Doświadczenia i perspektywy*, red. W. Federczyk, Warszawa 2018.
- Klimek G., Pieńczykowski M., *Problematyka zaskarżenia zarządzenia pokontrolnego organów Inspekcji Ochrony Środowiska*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2014, nr 2.
- Majchrzak B., *Formy działania zakładu administracyjnego w indywidualnych sprawach studenckich*, Warszawa 2020, https://iws.gov.pl/wp-content/uploads/2021/01/IWS_Majchrzak-B._Formy-dzia%C5%82ania-zak%C5%82adu-administracyjnego-w-indywidualnych-sprawach-studenckich.pdf [dostęp: 27.07.2021].
- Majchrzak B., *Skutki prawne wystąpienia wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska zawierającego wniosek o wszczęcie postępowania administracyjnego*, „Gdańskie Studia Prawnicze – Przegląd Orzecznictwa” 2016, nr 2.
- Niewiadomski Z., *Prawne formy działania administracji i ich sądowa kontrola*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. tenże, Warszawa 2011.
- Ochendowski E., *Pojęcie i zasady ustrojowego prawa administracyjnego*, [w:] tenże, *Prawo administracyjne*, Toruń 1999.
- Ochendowski E., *Swoiste źródła prawa*, [w:] tenże, *Prawo administracyjne*, Toruń 1999.
- Stahl M., *Szczególne prawne formy działania administracji*, [w:] *System prawa administracyjnego. Prawne formy działania*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 5, Warszawa 2013.
- Starościak J., *Prawne formy i metody działania administracji*, [w:] *System prawa administracyjnego*, red. T. Rabska, J. Łętowski, t. III, Wrocław 1978.

Szewczyk M., *Nadzór w materialnym prawie administracyjnym. Administracja wobec wolności i innych praw podmiotowych jednostki*, Poznań 1995.

Ura E., Ura Ed., *Prawne formy działania administracji*, [w:] E. Ura, Ed. Ura, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2004.

Wierzbowski M., Wiktorowska A., *Prawne formy działania administracji*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2003.

Zimmermann J., *Formy działania administracji publicznej*, [w:] tenże, *Prawo administracyjne*, Kraków 2005.

Streszczenie

Niniejsze opracowanie odnosi się do prawnych form działania administracji stosowanych przez organy Inspekcji Ochrony Środowiska do realizacji zadania polegającego na kontroli przestrzegania przepisów o ochronie środowiska. Analiza skupia się wokół charakteru prawnego poszczególnych czynności, jako podstawowej kwestii determinującej procedurę ich podejmowania oraz zakres przysługujących środków zaskarżenia. Wśród powyższych form realizacji zadań Inspekcji wskazano na takie, których kwalifikacja w ramach katalogów tradycyjnie wyróżnianych przez doktrynę prawa nie rodzi większych problemów interpretacyjnych. Odniesiono się też do typów czynności mających swoistą naturę, utrudniającą ich jednoznaczne umiejscowienie w ramach powyższych katalogów. Przy tym ważnym kryterium oceny tych działań był rodzaj relacji występującej między organem Inspekcji Ochrony Środowiska a adresatem jego zachowania.

Słowa kluczowe: Inspekcja Ochrony Środowiska, prawne formy działania administracji, akty planowania, akty kontroli, akt administracyjny, akt nadzoru, akt kierownictwa wewnętrznego.

Abstract

This study refers to the legal forms of administrative activity applied by the authorities of the Environmental Protection Inspection to carry out the task of controlling compliance with environmental protection regulations. The analysis focuses on the legal nature of individual actions, as the basic issue determining the procedure for taking them and the scope of available appeals. Among the above-mentioned forms of performing of the Inspection's tasks, such forms were indicated whose qualification within the framework of catalogues traditionally distinguished by the doctrine of law does not give rise to major interpretation problems. Reference was also made to types of activities of peculiar nature, making it difficult to place

them unambiguously within the above catalogues. At the same time, an important criterion for the assessment of these activities was the type of relationship occurring between the body of the Environmental Protection Inspection and the addressee of its behaviour.

Keywords: Environmental Protection Inspection, legal forms of administrative activity, planning acts, control acts, administrative act, supervisory act, internal management act.

Ochrona prawna Inspektorów Inspekcji Ochrony Środowiska

Wstęp

Zgodnie z art. 1 ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska¹, Inspekcja Ochrony Środowiska jest powołana do kontroli przestrzegania przepisów o ochronie środowiska oraz badania i oceny stanu środowiska. Analizując przedmiotowy przepis, należy jednoznacznie przyjąć, że ustawodawca w sposób widoczny uwypuklił, jako podstawowy element działalności Inspekcji, wykonywanie kontroli przestrzegania przepisów o ochronie środowiska. Doprecyzowanie tego zadania zostało wprowadzone przez ustawodawcę w art. 2 przywołanej ustawy, w którym przede wszystkim wskazano zakres przedmiotowy i podmiotowy kontroli prowadzonych przez Inspekcję. Warto w tym miejscu wskazać, że kontrola prowadzona przez Inspekcję może być realizowana wobec podmiotów korzystających ze środowiska w rozumieniu ustawy Prawo ochrony środowiska², tj.:

¹ Ustawa z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska (Dz. U. z 2021 r. poz. 1070, z późn. zm.).

² Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2021 r. poz. 1973, z późn. zm.).

— przedsiębiorców w rozumieniu przepisów ustawy Prawo przedsiębiorców³ oraz przedsiębiorcę zagranicznego w rozumieniu przepisów ustawy o zasadach uczestnictwa przedsiębiorców zagranicznych i innych osób zagranicznych w obrocie gospodarczym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej⁴, a także osoby prowadzące działalność wytwórczą w rolnictwie w zakresie upraw rolnych, chowu lub hodowli zwierząt, ogrodnictwa, warzywnictwa, leśnictwa i rybactwa śródlądowego,

— jednostki organizacyjnej niebędącej przedsiębiorcą w rozumieniu przepisów ustawy Prawo przedsiębiorców,

— osoby fizycznej niebędącej przedsiębiorcą, przedsiębiorcą zagranicznym lub prowadzącym działalność wytwórczą w rolnictwie (o których mowa w tirecie 1), korzystającej ze środowiska w takim zakresie, w jakim korzystanie ze środowiska wymaga pozwolenia.

Sam zakres przedmiotowy kontroli dotyczy wielu różnorodnych obowiązków w zakresie korzystania ze środowiska określonych w decyzjach oraz kilkudziesięciu ustawach prawa materialnego administracyjnego, m.in.: w ustawie o odpadach⁵, w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach⁶, w ustawie o zużytym sprzęcie elektrycznym i elektronicznym⁷, w ustawie o bateriach i akumulatorach⁸, w ustawie o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji⁹, w ustawie o odpadach wydobywczych¹⁰, w ustawie o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów¹¹, w ustawie o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi¹².

³ Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców (Dz. U. z 2021 r. poz. 162, z późn. zm.).

⁴ Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. o zasadach uczestnictwa przedsiębiorców zagranicznych i innych osób zagranicznych w obrocie gospodarczym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2021 r. poz. 994, z późn. zm.).

⁵ Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2021 r. poz. 779, z późn. zm.).

⁶ Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2021 r. poz. 888, z późn. zm.).

⁷ Ustawa z dnia 11 września 2015 r. o zużytym sprzęcie elektrycznym i elektronicznym (Dz. U. z 2020 r. poz. 1893, z późn. zm.).

⁸ Ustawa z dnia 24 kwietnia 2009 r. o bateriach i akumulatorach (Dz. U. z 2020 r. poz. 1850, z późn. zm.).

⁹ Ustawa z dnia 20 stycznia 2005 r. o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji (Dz. U. z 2020 r. poz. 2056, z późn. zm.).

¹⁰ Ustawa z dnia 10 lipca 2008 r. o odpadach wydobywczych (Dz. U. z 2021 r. poz. 1972, z późn. zm.).

¹¹ Ustawa z dnia 29 czerwca 2007 r. o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów (Dz. U. z 2020 r. poz. 1792, z późn. zm.).

¹² Ustawa z dnia 13 czerwca 2013 r. o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi (Dz. U. z 2020 r. poz. 1114, z późn. zm.).

Kontrole wykonywane przez Inspekcję należy rozumieć zgodnie ze stanowiskiem nauki prawa jako obszar zadań i kompetencji polegających na sprawdzaniu, badaniu, ocenianiu jakiejś działalności (stanu) oraz formułowaniu wniosków w tym zakresie¹³. Sama zaś instytucja kontroli przestrzegania przepisów ochrony środowiska jest niezwykle ważnym zadaniem w demokratycznym państwie prawa i *de facto* odnosi się bezpośrednio do ochrony dóbr konstytucyjnych określonych w art. 38 ustawy zasadniczej¹⁴. Brak kontroli środowiskowej skutkuje pogorszeniem stanu środowiska we wszystkich jego sferach i w konsekwencji (pośrednio lub bezpośrednio) prowadzi do pogorszenia stanu zdrowia człowieka (w tym zdrowia psychicznego) oraz może zagrozić jego życiu¹⁵.

Zgodnie z art. 9 ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska, Inspekcja prowadzi kontrole planowe i pozaplanowe. Przez kontrole planowe rozumie się kontrole, jakie wymieniane są w rocznym planie pracy z uwzględnieniem zapewnienia systematycznej oceny zagrożeń życia i zdrowia ludzi oraz środowiska, wynikających zwłaszcza z działalności podmiotów korzystających ze środowiska.

Kontrole pozaplanowe są:

— przeprowadzane na wniosek organów administracji publicznej lub podmiotów, o ile przepisy szczególne przewidują możliwość występowania z takim wnioskiem (np. kontrole, o których mowa w art. 41a ustawy o odpadach¹⁶);

— interwencyjne, rozumiane jako kontrole przeprowadzane w związku z rozpatrywaniem skarg i interwencji dotyczących zanieczyszczenia środowiska lub podejrzenia wystąpienia takiego zanieczyszczenia, wystąpienia poważnych awarii lub w celu przeciwdziałania popełnieniu przestępstwa bądź wykroczenia.

Kontrolę wykonują: Główny Inspektor Ochrony Środowiska, wojewódzcy inspektorzy ochrony środowiska oraz upoważnieni przez nich inspektorzy Inspekcji Ochrony Środowiska.

Zgodnie ze statystykami Inspekcji Ochrony Środowiska¹⁷ w latach 2019–2020 Inspekcja wykonała ogółem: w 2019 roku 34 123 kontrole, a w 2020 – 38 298 kontroli.

¹³ J. Jagielski, *Kontrola administracji publicznej*, Warszawa 2018.

¹⁴ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483).

¹⁵ A. Barczak, *Kontrola podmiotów korzystających ze środowiska*, Warszawa 2020.

¹⁶ Ł. Budziński, A. Mostowska, J. Wilczyńska, *Ustawa o odpadach. Komentarz*, red. A. Mostowska, Warszawa 2014.

¹⁷ OŚ-2b – sprawozdanie z działalności kontrolnej wojewódzkich inspektoratów ochrony środowiska.

Ponadto, zgodnie z funkcjonującym w Inspekcji Informatycznym Systemem Kontroli, stanowiącym wsparcie i zawierającym wytyczne w zakresie prowadzenia kontroli przez Inspektorów, wskazane ustawowe kategorie kontroli dodatkowo dzielone są na podkategorie wyodrębnione ze względu na sposób prowadzenia kontroli, tj.:

- kontrole dokumentacyjne,
- kontrole z wyjazdem w teren.

Wykonywanie kontroli przez Inspektorów wiąże się również z wieloma uprawnieniami i obowiązkami, które ustawodawca zaszerzegował zarówno do sfery kontrolera, jak i kontrolowanego. Na potrzeby przedmiotowego artykułu skupmy się wyłącznie na uprawnieniach, jakie przysługują Inspektorom Ochrony Środowiska. Zgodnie z art. 9 ust. 2 ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska w wykonywaniu kontroli przestrzegania wymagań ochrony środowiska Inspektor uprawniony jest do:

- wstępu przez całą dobę wraz z niezbędnym sprzętem:
 - na teren nieruchomości, obiektu lub ich części, na których prowadzona jest działalność gospodarcza,
 - do środków transportu,
 - na teren niezwiązany z prowadzeniem działalności gospodarczej;
- przeprowadzania niezbędnych pomiarów lub badań, w tym pobierania próbek lub wykonywania innych czynności kontrolnych, w tym z użyciem bezzałogowych statków powietrznych, w celu ustalenia na terenie kontrolowanej nieruchomości, w obiekcie lub jego części, w kontrolowanym środku transportu, stanu środowiska oraz oceny tego stanu w świetle przepisów o ochronie środowiska, a także warunków wykonywania działalności wpływającej na środowisko, indywidualnie określonych w decyzjach administracyjnych;
- żądania wstrzymania ruchu albo uruchomienia instalacji lub urządzeń, w tym środków transportu, oraz powstrzymania się od wykonywania innych czynności w takim zakresie, w jakim jest to niezbędne do przeprowadzenia badań, w tym pobrania próbek i wykonania pomiarów;
- oceny sposobu eksploatacji instalacji lub urządzeń, w tym środków transportu;
- oceny stosowanych technologii i rozwiązań technicznych;
- żądania pisemnych lub ustnych informacji oraz wzywania i przesłuchiwanie osób w zakresie niezbędnym do ustalenia stanu faktycznego, a także pouczenia ich o odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych zeznań, o której mowa w Kodeksie karnym;
- żądania okazania dokumentów, w tym dokumentów finansowych, i udostępnienia wszelkich danych mających związek z problematyką kontroli;
- ustalania tożsamości osób oraz żądania okazania dokumentów niezbędnych do wymierzenia grzywny w drodze mandatu karnego lub sporządzenia wniosku o ukaranie;

— oceny sposobu wykonywania pomiarów emisji, ilości pobranej wody oraz odprowadzanych ścieków przez jednostkę prowadzącą pomiary, w tym poprawności sposobu pobierania i analizy próbek;

— określenia składu morfologicznego odpadów na podstawie wiedzy eksperckiej.

Dodatkowo Inspektor prowadzący kontrolę zobowiązany jest do realizacji obowiązków wynikających z ustawy Prawo przedsiębiorców (rozdział: Ograniczenia kontroli działalności gospodarczej), m.in. w zakresie obowiązku doręczenia kontrolowanemu zawiadomienia o zamiarze wszczęcia kontroli czy upoważnienia do przeprowadzenia kontroli.

Niestety, realizacja powyższych uprawnień w ramach prowadzonej kontroli wiąże się z dużym ryzykiem ingerowania w swobodę jej prowadzenia, a nawet w nietykalność Inspektora ją prowadzącego. Szczególnie problematycznym obszarem w zakresie możliwego niepożądanego zachowania się podmiotu kontrolowanego jest wykonywanie kontroli interwencyjnych w celu przeciwdziałania popełnieniu przestępstwa lub wykroczenia¹⁸.

Problem ten uwypukla się również w trakcie realizowania czynności, o których mowa w art. 10b ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska. Przepis ten został dodany do ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska nowelizacją z 2018 roku¹⁹ i przyznaje Inspektorom pewne uprawnienia o charakterze procesowym w sprawach o przestępstwa, pozwalając na lepsze przygotowanie materiałów dowodowych dołączanych do zawiadomienia o przestępstwie, o których mowa w art. 15 ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska.

Zgodnie z przywołanym art. 10b, w razie powzięcia uzasadnionego podejrzenia popełnienia przestępstwa przeciwko środowisku określonego w art. 182, art. 183 lub art. 186 Kodeksu karnego²⁰ albo wykroczenia określonego w art. 154 § 2 Kodeksu wykroczeń²¹ oraz wymienionych w ww. art. 10b, Główny Inspektor Ochrony Środowiska, wojewódzki inspektor ochrony środowiska lub upoważnieni Inspektorzy Inspekcji Ochrony Środowiska mogą podjąć czynności polegające na:

— obserwowaniu i rejestrowaniu przy użyciu środków technicznych, w tym technik satelitarnych i bezzałogowych statków powietrznych, obrazu zdarzeń oraz dźwięku towarzyszącego tym zdarzeniom;

— gromadzeniu i zabezpieczaniu dowodów popełnienia przestępstwa lub wykroczenia;

¹⁸ E.K. Czech, A. Skepka, *Ustawa o Inspekcji Ochrony Środowiska. Komentarz*, red. E.K. Czech, Warszawa 2021.

¹⁹ Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. o zmianie ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2018 r. poz. 1479).

²⁰ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz. U. z 2021 r. poz. 2345, z późn. zm.).

²¹ Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2021 r. poz. 2008, z późn. zm.).

— żądaniu pisemnych lub ustnych informacji oraz przesłuchiowaniu osób w zakresie niezbędnym do ustalenia stanu faktycznego, przy jednoczesnym pouczeniu ich o odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych zeznań, o której mowa w Kodeksie karnym;

— ustalaniu tożsamości osób oraz żądaniu okazania dokumentów niezbędnych do wymierzenia grzywny w postaci mandatu karnego lub sporządzenia wniosku o ukaranie;

— nakładaniu grzywien w postępowaniu mandatowym za wykroczenia określone w trybie przewidzianym przepisami o postępowaniu w sprawach o wykroczenia;

— dokonywaniu oględzin pomieszczeń i innych miejsc;

— zatrzymywaniu lub przeszukiwaniu pojazdów przewożących towary oraz kontroli dokumentów związanych z przewozem towaru, jeżeli zachodzi podejrzenie przewożenia odpadów;

— udzielaniu pouczeń, zwracaniu uwagi, ostrzeganiu lub stosowaniu innych środków oddziaływania wychowawczego.

Należy wyraźnie wskazać, że realizacja powyższych zadań może się wiązać z wieloma nieprzewidywalnymi zdarzeniami, począwszy od uniemożliwienia wejścia na teren kontrolowany, a skończywszy na kierowaniu wobec Inspektora gróźb lub nawet naruszeniu jego nietykalności cielesnej.

Analizy spraw prowadzonych z art. 183 Kodeksu karnego²² wskazują jednoznacznie, że identyfikowany proceder jest realizowany przez członków zorganizowanych grup przestępczych, mających na celu popełnianie przestępstw przeciwko mieniu, środowisku i bezpieczeństwu powszechnemu poprzez porzucanie odpadów niebezpiecznych. Niestety, często grupy te mają charakter zbrojny.

Na wzrost liczby ww. spraw, szczególnie w zakresie zorganizowanych grup przestępczych, wskazują również statystyki Prokuratury Krajowej²³:

Rok	Liczba spraw wpływających do jednostek Prokuratury – art. 183 Kodeksu karnego
2015	312
2016	288
2017	432
2018	720
2019	808
2020	855
2021	1050

²² Portal orzeczeń Sądów Powszechnych, www.orzeczenia.ms.gov.pl.

²³ Dane z systemu PROK-SYS.

Jednocześnie Prokuratura Krajowa wskazuje, że w sprawach zakończonych w 2021 roku skierowaniem oskarżenia do sądu o przestępstwa z art. 183 Kodeksu karnego zarzuty z art. 258 Kodeksu karnego (udział w zorganizowanej grupie przestępczej) zostały przedstawione 100 osobom.

Aby zatem skutecznie przeciwdziałać różnego rodzaju sytuacjom niepożądanym podczas realizowania przez Inspekcję zadań ustawowych, wprowadzono uregulowania w zakresie ochrony prawnej Inspektorów.

Podejmując i opisując tę problematykę, należy wyróżnić dwa odrębne zagadnienia:

- ochronę swobody wykonywania czynności kontrolnych,
- ochronę Inspektorów jako funkcjonariuszy publicznych lub osób, którym przysługuje ochrona należna funkcjonariuszom publicznym.

1. Ochrona swobody wykonywania czynności kontrolnych

Charakterystyczne dla polskiego systemu prawnego jest to, że działania polegające na utrudnianiu lub uniemożliwianiu czynności kontrolnych stanowią przestępstwo lub wykroczenie. Dotyczy to m.in. czynności kontrolnych wykonywanych przez Państwową Inspekcję Sanitarną, Inspekcję Weterynaryjną, Inspekcję Handlową, Państwową Inspekcję Pracy czy Najwyższą Izbę Kontroli.

Autorzy pierwotnego, sporządzonego u progu lat 90. ubiegłego stulecia, projektu ustawy o Państwowej Inspekcji Ochrony Środowiska zajęli to łagodniejsze stanowisko i zamieścili w projekcie przepis głoszący, że uniemożliwianie lub utrudnianie wykonywania czynności kontrolnych przez inspektorów Państwowej Inspekcji Ochrony Środowiska jest czynem zabronionym pod groźbą kary jako wykroczenie. Niestety, propozycja ta nie znalazła uznania ustawodawcy (a naprawdę ówczesnego Urzędu Rady Ministrów), przepis został usunięty z projektu i ustawa o Państwowej Inspekcji Ochrony Środowiska została 20 lipca 1991 roku uchwalona bez takiej regulacji²⁴. Z tego powodu przez długi okres funkcjonowania Inspekcji ingerencja w swobodę prowadzenia kontroli nie podlegała penalizacji ani na podstawie prawa karnego, ani administracyjnego.

Dopiero po sześciu latach od wejścia w życie ww. ustawy z 1991 roku ustawodawca wprowadził do rozdziału XXIX: Przestępstwa przeciwko działalności instytucji państwowych oraz samorządu terytorialnego, Kodeksu

²⁴ D. Danecka, W. Radecki, *Formy prawne współdziałania Inspekcji Ochrony Środowiska z organami ścigania i wymiaru sprawiedliwości. Materiał szkoleniowy*, Warszawa 2018.

karnego, przyjętego ustawą z 6 czerwca 1997 roku, normę art. 225, która w § 1 stanowi²⁵:

Kto osobie uprawnionej do przeprowadzania kontroli w zakresie ochrony środowiska lub osobie przybranej jej do pomocy udaremnia lub utrudnia wykonanie czynności służbowej, podlega karze pozbawienia wolności do lat 3.

Wskazany art. 225 § 1 Kodeksu karnego przez 20 lat (tj. do 20 lipca 2018 roku) był jedynym przepisem zawierającym ochronę prawną wykonywania kontroli przez Inspekcję Ochrony Środowiska. 20 lipca 2018 roku nowelizacja ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska wprowadziła do jej tekstu nowy art. 31c w brzmieniu następującym:

Art. 31c. 1. Kto:

- 1) uniemożliwia organowi Inspekcji Ochrony Środowiska przeprowadzenie kontroli albo
 - 2) utrudnia organowi Inspekcji Ochrony Środowiska przeprowadzenie kontroli
- podlega karze pieniężnej w wysokości od 10 000 zł do 100 000 zł.
2. Kary pieniężne, o których mowa w ust. 1, wymierza, w drodze decyzji, właściwy organ Inspekcji Ochrony Środowiska.
 3. Decyzji, o której mowa w ust. 2, organ Inspekcji Ochrony Środowiska może nadać rygor natychmiastowej wykonalności.
 4. Kary pieniężne stanowią dochód budżetu państwa i są wpłacane odpowiednio na rachunek bankowy wojewódzkiego inspektoratu ochrony środowiska albo Głównego Inspektoratu Ochrony Środowiska.
 5. Do kar pieniężnych, o których mowa w ust. 1, stosuje się odpowiednio przepisy działu III ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2018 r. poz. 800, z późn. zm.), z tym że uprawnienia organów podatkowych przysługują odpowiednio wojewódzkiemu inspektorowi ochrony środowiska albo Głównemu Inspektorowi Ochrony Środowiska.

Dodając ten przepis, ustawodawca wprowadził nowy instrument odpowiedzialności prawnej, zwanej najczęściej odpowiedzialnością administracyjno-karną, za czyn niebędący ani przestępstwem, ani wykroczeniem, lecz rodzajem czynu zabronionego pod groźbą kary, zwanym deliktem administracyjnym. W ujęciu doktrynalnym jest to trzeci, najłagodniejszy środek odpowiedzialności represyjnej w gradacji: przestępstwo – wykroczenie – delikt administracyjny, co zresztą nie znaczy, że sankcja za delikt administracyjny

²⁵ Tamże.

jest zawsze łagodniejsza od sankcji za wykroczenie, a nawet przestępstwo. Przewidziana tym przepisem kara pieniężna jest administracyjną karą pieniężną w rozumieniu art. 189b Kodeksu postępowania administracyjnego²⁶.

Warto zaznaczyć, że przedmiotowy przepis art. 31c był faktycznie kalką funkcjonującego już wówczas w obrocie prawnym art. 40a ust. 1 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych²⁷.

Niestety, wprowadzenie przepisu art. 31c ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska, przy jednoczesnym pozostawieniu art. 225 §1 Kodeksu karnego, spowodowało wiele wątpliwości prawnych co do ich stosowania. Spoglądając na znamiona zachowania się sprawcy przestępstwa z art. 225 § 1 Kodeksu karnego i deliktu administracyjnego z art. 31c ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska, zauważamy, że są one identyczne, ponieważ „udaremnianie” z pierwszego znaczy dokładnie to samo co „uniemożliwianie” z drugiego, a „utrudnianie” występuje zarówno w pierwszym, jak i w drugim.

Daria Danecka i Wojciech Radecki w materiale szkoleniowym dla Inspekcji Ochrony Środowiska: *Formy prawne współdziałania Inspekcji Ochrony Środowiska z organami ścigania i wymiaru sprawiedliwości*, analizując oba przepisy, w związku z pytaniem, jakie należy wyszczególnić różnice pomiędzy wskazanymi regulacjami, wymieniają:

- [...] za przestępstwo z art. 225 § 1 Kodeksu karnego może odpowiadać tylko osoba fizyczna i tylko w razie udowodnienia jej winy umyślnej, podczas gdy za delikt administracyjny z art. 31c ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska może odpowiadać osoba fizyczna, osoba prawna lub jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej, a jakkolwiek rozumiana „wina” nie ma żadnego znaczenia prawnego.
- wprawdzie „udaremnianie” (art. 225 § 1 Kodeksu karnego) i „uniemożliwianie” (art. 31c ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska) to synonimy, ale tym, komu sprawca uniemożliwia (udaremnia) lub utrudnia przeprowadzenie kontroli, jest według art. 225 § 1 Kodeksu karnego osoba uprawniona do przeprowadzania kontroli w zakresie ochrony środowiska lub osoba przybrana jej do pomocy, natomiast według art. 31c ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska tylko organ Inspekcji Ochrony Środowiska,
- czyn z art. 225 § 1 Kodeksu karnego jest przestępstwem zagrożonym wyłącznie karą pozbawienia wolności do lat 3 (aczkolwiek przepisy części ogólnej Kodeksu karnego pozwalają w określonych przypadkach orzec grzywnę lub karę ograniczenia wolności), podczas gdy czyn z art. 31c

²⁶ Tamże.

²⁷ Ustawa z dnia 21 grudnia 2000 r. o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych (Dz. U. z 2021 r. poz. 630, z późn. zm.).

ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska jest deliktem administracyjnym zagrożonym karą pieniężną od 10 000 zł do 100 000 zł,

— za przestępstwo z art. 225 § 1 Kodeksu karnego orzeka wyłącznie sąd, stosując przepisy Kodeksu postępowania karnego, za delikt administracyjny z art. 31c ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska – właściwy organ Inspekcji Ochrony Środowiska, stosując przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego²⁸.

Analizując przedmiotowy katalog, należy jednoznacznie wskazać, że głównym elementem rozróżniającym oba tryby (oczywiście po wyeliminowaniu rodzaju odpowiedzialności) jest to, kto jest adresatem danej sankcji. Aby dokładnie wyjaśnić przedmiotową problematykę, na potrzeby niniejszego artykułu dokonano analizy orzecznictwa, jakie funkcjonuje na gruncie analogicznego artykułu, tj. ww. art. 40a ust. 1 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych. Zgodnie z przyjętą linią orzecznictwą, stroną przedmiotowych postępowań jest podmiot, który podlega kontroli. Należy zatem przyjąć, że delikt administracyjny, nawet popełniony przez osobę reprezentującą osobę prawną, jest popełniony faktycznie przez tę osobę. Powyższe wydaje się właściwe również z punktu widzenia funkcjonującego poglądu judykatury:

[...] adresatem wszelkich nakazów i zakazów, kar wraz z obowiązkiem ich wykonania może być osoba prawna, a nie jej pełnomocnicy względnie jej organy. Wskazanie jako adresata decyzji Prezesa Zarządu Spółki, jak również skierowanie do niego decyzji jest równoznaczne ze skierowaniem decyzji do osoby niebędącej stroną w sprawie i powoduje, że taka decyzja jest dotknięta wadą nieważności w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 4 k.p.a.²⁹

Przenosząc powyższe na grunt art. 31c ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska, należy przyjąć, że stroną decyzji wydawanych na jej podstawie będzie podmiot kontrolowany przez organy Inspekcji Ochrony Środowiska, czyli *de facto* podmiot korzystający ze środowiska w rozumieniu ustawy Prawo ochrony środowiska.

System, jaki obecnie funkcjonuje w zakresie ochrony swobody kontroli prowadzonych przez organy Inspekcji Ochrony Środowiska, zawiera instrumenty wzajemnie się uzupełniające. Powoduje to w większości przypadków,

²⁸ D. Danecka, W. Radecki, *Formy prawne...*, s. 69.

²⁹ Zob. wyrok NSA z dnia 6 kwietnia 1999 r. sygn. akt IV SA538/97; wyrok NSA z 10 listopada 1992 r. VS 494/92; wyrok WSA z dnia 16 września 2010 r. sygn. akt VII SA/Wa 764/10 – wyroki dostępne w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.

że za utrudnianie lub udaremnianie czynności kontrolnych prowadzonych przez Inspekcję Ochrony Środowiska mogą jednocześnie odpowiadać osoby fizyczne faktycznie odpowiedzialne za dany czyn oraz osoba prawna jako strona kontroli, z tym że pierwsza będzie odpowiadała karnie, a druga administracyjnie.

Jednocześnie warto zwrócić uwagę na to, że taki pogląd wpisuje się w założenia ustawodawcy przedstawione w uzasadnieniu do ustawy, wprowadzające przedmiotowy art. 31c:

Dodano art. 31c wprowadzający karę pieniężną za utrudnianie i uniemożliwianie organowi IOŚ przeprowadzania kontroli. Przepis ten jest niezbędny, gdyż inspektorzy często spotykają się z zachowaniami kontrolujących utrudniającymi bądź uniemożliwiającymi przeprowadzenie kontroli. Ma to szczególne znaczenie w walce z „szarą strefą”³⁰.

Wyrażony pogląd znajduje również uzasadnienie na gruncie art. 189f Kodeksu postępowania administracyjnego, zgodnie z którym organ administracji publicznej, w drodze decyzji, odstępuje od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej i poprzestaje na pouczeniu, jeżeli za to samo zachowanie, prawomocną decyzją, na stronę została uprzednio nałożona administracyjna kara pieniężna przez inny uprawniony organ administracji publicznej lub strona została prawomocnie ukarana za wykroczenie bądź wykroczenie skarbowe albo prawomocnie skazana za przestępstwo lub przestępstwo skarbowe i uprzednia kara osiąga cele, dla których miała być nałożona administracyjna kara pieniężna. Dokonując wykładni tego przepisu, należy jednoznacznie wskazać, że jeżeli strona decyzji (osoba prawna lub fizyczna) nie została wcześniej ukarana za utrudnianie lub udaremnianie kontroli albo gdy kara taka nie osiągnęła celu, to może ona być ukarana karą z art. 31c ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska. Ustawodawca zatem dopuszcza równoczesne ukaranie w tym wypadku osoby fizycznej i osoby prawnej za ten sam czyn zarówno na gruncie karnym, jak i administracyjnym.

Niewątpliwie tak przyjęta ochrona swobody prowadzenia kontroli przez Inspekcję wzmacnia jej pozycję, szczególnie wobec podmiotów funkcjonujących w tzw. szarej strefie, a zwłaszcza wobec tych, którzy faktycznie prowadzą działalność przestępczą.

Analizując jednak przedmiotowe przepisy, tj. art. 225 § 1 Kodeksu karnego i art. 31c ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska, trzeba zauważyć, że odnoszą się one wyłącznie do realizacji przez organy Inspekcji Ochrony Środowiska czynności kontrolnych. Z tej racji wskazanych przepisów nie

³⁰ Druk sejmowy nr 2662, Warszawa, 22 czerwca 2018 r.

można odnosić do czynności prowadzonych na podstawie art. 10b ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska.

2. Ochrona prawna przysługująca pracownikom Inspekcji Ochrony Środowiska jako funkcjonariuszom publicznym

Nową regulacją, jaka pojawiła się w ustawie o Inspekcji Ochrony Środowiska w związku z nowelą przeprowadzoną w 2018 roku, jest art. 8h, zgodnie z którym pracownicy Inspekcji Ochrony Środowiska podczas wypełniania obowiązków służbowych i w związku z wypełnianiem tych obowiązków korzystają z ochrony przewidzianej w Kodeksie karnym dla funkcjonariuszy publicznych.

Pojęcie funkcjonariusza publicznego jest pojęciem prawnym funkcjonującym na gruncie art. 115 § 13 Kodeksu karnego, który do kategorii funkcjonariuszy publicznych zalicza (oprócz Prezydenta RP, posła, senatora, sędziego, prokuratora, ławnika i innych) osobę będącą pracownikiem administracji rządowej, innego organu państwowego lub samorządu terytorialnego, chyba że wykonuje wyłącznie czynności usługowe, a także inną osobę w zakresie, w którym uprawniona jest do wydawania decyzji administracyjnych.

Zgodnie z art. 8a ust. 1 ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska pracownikami Inspekcji Ochrony Środowiska są pracownicy zatrudnieni w Głównym Inspektoracie Ochrony Środowiska i wojewódzkich inspektoratach ochrony środowiska, czyli w administracji rządowej. Dlatego też należy jednoznacznie wskazać, że zgodnie z art. 115 § 13 pkt 4 Kodeksu karnego pracownicy Inspekcji są funkcjonariuszami publicznymi, chyba że wykonują wyłącznie czynności usługowe (np. laboranci, sekretarki, kierowcy).

Celem wprowadzenia art. 8h ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska było przyznanie ochrony należytej funkcjonariuszom publicznym także tym pracownikom Inspekcji Ochrony Środowiska, którzy nie są funkcjonariuszami publicznymi.

Zarówno funkcjonariusze publiczni, jak i ci, którzy jedynie korzystają z ochrony przewidzianej dla funkcjonariuszy publicznych, są objęci szczególnie ochroną. Ochrona ta jest ściśle związana z realizacją czynności służbowych i pozostaje w podwójnym związku z tymi czynnościami – czasowym („podczas” ich pełnienia) i przyczynowym („w związku” z nimi).

Ochrona ta w szczególności dotyczy:

— naruszenia nietykalności cielesnej pracownika Inspekcji Ochrony Środowiska, które jest ściganym z oskarżenia publicznego przestępstwem z art. 222 § 1 Kodeksu karnego, zagrożonym grzywną, karą ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat trzech, a nie ściganym z oskarżenia

prywatnego przestępstwem z art. 217 § 1 Kodeksu karnego, zagrożonym grzywną, karą ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do roku;

— znieważenia pracownika Inspekcji Ochrony Środowiska, które jest ściganym z oskarżenia publicznego przestępstwem z art. 226 § 1 Kodeksu karnego, zagrożonym grzywną, karą ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do roku, a nie ściganym z oskarżenia prywatnego przestępstwem z art. 216 § 1 Kodeksu karnego, zagrożonym grzywną albo karą ograniczenia wolności.

Jednocześnie należy zauważyć, że powiązanie przedmiotowej ochrony prawnej bezpośrednio z czynnościami służbowymi, nie definiując tych czynności, powoduje, że ochrona Inspektora jako funkcjonariusza publicznego rozciąga się zarówno na realizację czynności kontrolnych, jak i czynności, o których mowa w art. 10b ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska.

Zakończenie

Na podstawie analizy funkcjonujących przepisów dotyczących ochrony prawnej pracowników Inspekcji Ochrony Środowiska należy potwierdzić, że ustawodawca, mając na względzie wszelkie zagrożenia związane z wykonywaniem zadań przypisanych ustawowo Inspekcji, wprowadził wiele rozwiązań dotyczących równocześnie:

- ochrony swobody wykonywania czynności kontrolnych,
- ochrony Inspektorów jako funkcjonariuszy publicznych lub osób, którym przysługuje ochrona należna funkcjonariuszom publicznym.

Ponadto ustawodawca, aby zminimalizować wszelkiego rodzaju ryzyko w zakresie wykonywania czynności kontrolnych, wprowadził również do ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska art. 10a, zgodnie z którym wojewódzki inspektor ochrony środowiska może wystąpić z wnioskiem do policji lub organów administracji publicznej, w tym do Krajowej Administracji Skarbowej, Inspekcji Transportu Drogowego, urzędów nadzoru górniczego, Państwowej Inspekcji Pracy, Inspekcji Handlowej, Państwowej Inspekcji Sanitarnej, Inspekcji Weterynaryjnej, Państwowej Inspekcji Ochrony Roślin i Nasiennictwa, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej o udzielenie pomocy, jeżeli jest to niezbędne do przeprowadzenia czynności kontrolnych. Udzielenie pomocy może polegać w szczególności na:

- umożliwieniu inspektorowi wejścia na kontrolowany teren, do kontrolowanego obiektu lub do środka transportu;
- gromadzeniu i zabezpieczaniu dowodów popełnienia przestępstwa albo wykroczenia;
- ustalaniu tożsamości i przesłuchiwaniu osób w celu ustalenia stanu faktycznego istotnego dla prowadzonego postępowania;

— zapewnieniu bezpieczeństwa inspektorowi.

Organy, do których wojewódzki inspektor wystąpił o pomoc, nie mogą odmówić jej udzielenia. Dodatkowo, na wniosek wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska, w razie uzasadnionego podejrzenia popełnienia przestępstwa polegającego na udaremnianiu lub utrudnianiu wstępu na kontrolowany teren, do kontrolowanego obiektu lub do środka transportu policja obowiązana jest umożliwić inspektorom ten wstęp, w tym za pomocą środka przymusu bezpośredniego, o którym mowa w art. 12 ust. 1 pkt 19 ustawy o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej³¹.

Niezależnie jednak od powyższego w wyniku analizy widoczne są pewne niekonsekwencje systemowe, które powinny zostać zmienione poprzez dokonanie zmian legislacyjnych w zakresie:

— art. 225 § 1 Kodeksu karnego i art. 31c ustawy z o Inspekcji Ochrony Środowiska: niezbędne jest powiększenie katalogu sankcjonowanych obszarów o utrudnianie lub udaremnianie realizacji przez Głównego Inspektora Ochrony Środowiska lub wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska oraz upoważnionych przez nich pracowników czynności, o których mowa w art. 10b ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska;

— art. 10a ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska:

- poprzez powiększenie katalogu zadań, co do których może zostać udzielona pomoc, poprzez dodanie również czynności, o których mowa w art. 10b ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska;
- poprzez dodanie Głównego Inspektora Ochrony Środowiska jako równorzędnego organu mogącego wnioskować o udzielenie pomocy; obecne brzmienie art. 10a ogranicza jego stosowanie wyłącznie do wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska, co jest niezgodne z art. 9 ust. 1d ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska, według którego kontrolę wykonują: Główny Inspektor Ochrony Środowiska, wojewódzcy inspektorzy ochrony środowiska oraz upoważnieni przez nich inspektorzy.

Dokonanie przedmiotowych zmian niewątpliwie uspołniłoby funkcjonowanie organów Inspekcji Ochrony Środowiska oraz pozytywnie wpłynęłoby na zwiększenie ochrony prawnej inspektorów Inspekcji Ochrony Środowiska.

³¹ Ustawa z dnia 24 maja 2013 r. o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej (Dz. U. z 2019 r. poz. 2418, z późn. zm.).

Bibliografia

Akty prawne

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483).
- Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2021 r. poz. 2008, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska (Dz. U. z 2021 r. poz. 1070, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2021 r. poz. 888, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz. U. z 2021 r. poz. 2345, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 21 grudnia 2000 r. o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych (Dz. U. z 2021 r. poz. 630, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2021 r. poz. 1973, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 20 stycznia 2005 r. o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji (Dz. U. z 2020 r. poz. 2056, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 29 czerwca 2007 r. o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów (Dz. U. z 2020 r. poz. 1792, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 10 lipca 2008 r. o odpadach wydobywczych (Dz. U. z 2021 r. poz. 1972, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 24 kwietnia 2009 r. o bateriach i akumulatorach (Dz. U. z 2020 r. poz. 1850, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2021 r. poz. 779, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 24 maja 2013 r. o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej (Dz. U. z 2019 r. poz. 2418, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 13 czerwca 2013 r. o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi (Dz. U. z 2020 r. poz. 1114, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 11 września 2015 r. o zużytym sprzęcie elektrycznym i elektronicznym (Dz. U. z 2020 r. poz. 1893, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców (Dz. U. z 2021 r. poz. 162, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. o zasadach uczestnictwa przedsiębiorców zagranicznych i innych osób zagranicznych w obrocie gospodarczym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2021 r. poz. 994, z późn. zm.).
- Wyrok NSA z dnia 6 kwietnia 1999 r. sygn. akt IV SA/538/97.
- Wyrok NSA z 10 listopada 1992 r. VS 494/92.
- Wyrok WSA z dnia 16 września 2010 r. sygn. akt VII SA/Wa 764/10.
- Druk sejmowy nr 2662, Warszawa, 22 czerwca 2018 r.

Literatura

- Barczak A., *Kontrola podmiotów korzystających ze środowiska*, Warszawa 2020.
- Budziński Ł., Mostowska A., Wilczyńska J., *Ustawa o odpadach. Komentarz*, red. A. Mostowska, Warszawa 2014.
- Czech E.K., Skepka A., *Ustawa o Inspekcji Ochrony Środowiska. Komentarz*, red. E.K. Czech, Warszawa 2021.
- Danecka D., Radecki W., *Formy prawne współdziałania Inspekcji Ochrony Środowiska z organami ścigania i wymiaru sprawiedliwości. Materiał szkoleniowy*, Warszawa 2018.
- Jagielski J., *Kontrola administracji publicznej*, Warszawa 2018.

Sprawozdania

- OŚ-2b – sprawozdanie z działalności kontrolnej wojewódzkich inspektoratów ochrony środowiska.

Źródła internetowe

- Portal orzeczeń Sądów Powszechnych, www.orzeczenia.ms.gov.pl.

Inne

- Dane z systemu PROK-SYS.

Streszczenie

Ustawodawca podkreślił wykonywanie kontroli przestrzegania przepisów o ochronie środowiska jako podstawowy element działalności Inspekcji Ochrony Środowiska. Przedmiotowy zakres kontroli jest określony w decyzjach i kilkudziesięciu ustawach. Wykonują ją organy Inspekcji, ale realizacja ustawowych zadań spotyka się często ze sprzeciwem przedsiębiorców w postaci utrudniania prowadzenia kontroli. Jest to przestępstwo lub wykroczenie. Za utrudnianie lub udaremnianie czynności kontrolnych mogą odpowiadać osoby fizyczne faktycznie odpowiedzialne za dany czyn oraz osoba prawna jako strona kontroli, z tym że pierwsza będzie odpowiadała karnie, a druga administracyjnie.

Słowa kluczowe: kontrola, przedsiębiorca, Inspekcja Ochrony Środowiska, ochrona prawna Inspektorów.

Abstract

The legislator emphasized the inspection of compliance with environmental protection regulations as a basic element of the Inspection's activity. The objective scope of the inspection is defined in decisions and several dozen acts. It is performed by Environmental Protection Inspection, but the implementation of statutory tasks often met with opposition from entrepreneurs. It is a felony or misdemeanour. Natural persons who are actually responsible for a given act and a legal person as a party to the inspection may be responsible for hindering or thwarting inspection activities, with the proviso that the former will be criminally liable, and the latter administratively.

Keywords: Inspection, entrepreneur, Environmental Protection Inspection, legal protection of Inspectors.

Prof. ucz. dr hab. Marcin Jurgilewicz, dr Kamila Spalińska
Politechnika Rzeszowska im. I. Łukasiewicza
Krajowa Szkoła Sądownictwa i Prokuratury

Mediacja w sprawach czynów zabronionych przeciwko środowisku

Wprowadzenie

Mediacja w sprawach czynów zabronionych, podobnie jak ma to miejsce na gruncie innych gałęzi prawa¹, w tym zwłaszcza cywilnego, stanowi dobrowolną formę dialogu między stronami sporu z udziałem neutralnego mediatora. To także poufny i pozbawiony nadmiernego formalizmu sposób rozwiązywania sporów prawnych w drodze bezpośredniej komunikacji, podczas której strony, wspomagane przez bezstronną osobę, szukają satysfakcjonującego porozumienia, aby uzyskać wzajemnie akceptowalną ugodę i zakończyć spór. Z kolei rolą mediatora, niezależnie od kategorii spraw, jakie prowadzi, winno być ułatwianie przebiegu postępowania mediacyjnego, przy

¹ Należy wskazać, że nowelizacja ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego z 2017 r. wprowadziła instytucję mediacji, a z chwilą wejścia w życie noweli istnieje możliwość zastosowania mediacji w sporach powstałych na gruncie procedury administracyjnej, co oznacza, że już w każdej procedurze (cywilnej, karnej i administracyjnej) istnieje możliwość zastosowania mediacji w praktyce. Więcej na temat mediacji w procedurze administracyjnej np. M. Jurgilewicz, *Mediacja w administracji publicznej*, Rzeszów 2018.

powstrzymywaniu się od narzucania rozstrzygnięcia danej sprawy². Mediacja w sprawach karnych, stanowiąca instrument sprawiedliwości naprawczej, została osadzona w procedurze karnej jako oddzielna instytucja prawna, a ze względu na fakt, że wykorzystywana jest w odniesieniu do czynów zabronionych, może być również stosowana w sprawach dotyczących przestępstw przeciwko środowisku, tym bardziej że od dłuższego czasu instytucja ta nabiera uniwersalnego charakteru i oddziałuje globalnie w różnych sprawach³.

Z kolei uwzględniając konstytucyjny obowiązek państwa, polegający m.in. na zapewnieniu ochrony środowiska⁴, można uznać, że instrumenty służące do przeciwdziałania zagrożeniom dla tej sfery, urealnijające możliwość jej ochrony czy minimalizację niebezpieczeństw, winny być zróżnicowane. Jest to więc kolejny argument uzasadniający stosowanie, w miarę możliwości, mediacji w tego rodzaju sprawach.

1. Mediacja w sprawach karnych

Mediacja w sprawach karnych ma na celu łagodzenie konfliktu między stronami – głównie w toku postępowania przygotowawczego, ale też w toku postępowania sądowego – i doprowadzenie do rozstrzygnięcia sporu na etapie procesowym. Mimo że na skutek przestępstwa powstaje u pokrzywdzonego poczucie krzywdy czy też straty materialne, to jednak w procesie mediacyjnym zyskuje on szansę dochodzenia od sprawcy w łatwiejszy sposób naprawienia szkody zwłaszcza w aspekcie materialnym, ale pośrednio także w aspekcie moralnym i duchowym. Z kolei wynik mediacji może odegrać główną rolę w postępowaniu przygotowawczym oraz sądowym, ponieważ winien zostać uwzględniony na etapie wymierzania kary⁵.

² Zob. M. Jurgilewicz, A. Dana, *Mediacja jako sposób rozwiązywania sporów prawnych*, Warszawa 2015, s. 84; E. Bienkowska, *Mediacja w polskim prawie karnym*, „Przegląd Prawa Karnego” 1998, nr 18, s. 21. Por. A. Murzynowski, *Mediacja w toku postępowania przygotowawczego*, [w:] *Współczesny polski proces. Księga poświęcona Profesorowi Tadeuszowi Nowakowi*, red. S. Stachowiak, Poznań 2002, s. 243; M. Jurgilewicz, K. Spalińska, *Zastosowanie mediacji w sporach powstałych podczas zgromadzeń i imprez masowych*, [w:] *Bezpieczeństwo zgromadzeń i imprez masowych*, red. M. Jurgilewicz, Warszawa 2021.

³ Zob. art. 23a § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego (Dz. U. z 2022 r. poz. 1375 ze zm.; dalej: k.p.k.). Por. A. Kiełtyka i in., *Wybrane zagadnienia prawa i postępowania karnego z perspektywy bezpieczeństwa publicznego*, Rzeszów 2020.

⁴ Zob. art. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz. U. nr 78, poz. 483 ze zm.).

⁵ Zob. M. Jurgilewicz, A. Dana, *Mediacja...*, s. 84–85. Por. G.A. Skrobotowicz, *Mediacja karna – studium przypadku*, [w:] *Mediacje w prawie*, red. J. Czapska, M. Szeląg-Dylewski, Kraków 2014.

Mediacja – w postępowaniu przygotowawczym⁶, stanowiącym w procesie karnym pierwsze stadium – znajduje zastosowanie w fazie postępowania *ad personam*, a uwzględniając literalne brzmienie tego przepisu, można uznać, że ta alternatywna forma rozstrzygnięcia sporów prawnych może być prowadzona w każdej sprawie karnej, czyli w odniesieniu do każdego popełnionego czynu zabronionego⁷, zatem również do przestępstw przeciwko środowisku. Istotnym elementem praw pokrzywdzonego w postępowaniu przygotowawczym jest możliwość wpływania na sposób rozstrzygnięcia sprawy dzięki mediacji, gdyż na tym etapie instytucja mediacji stanowi zasadniczy element dostrzeżenia pokrzywdzonego i jego upodmiotowienia oraz docenienia konieczności uwzględnienia jego interesów w procedurze karnej⁸.

Warto jednak dodać, że na gruncie piśmiennictwa naukowego wskazuje się, iż mediacja nadaje się do zastosowania tylko w tych sprawach, w których porozumienie lub pojednanie ofiary ze sprawcą jest faktycznie możliwe, a przy tym jej wynik miałby wpływ na treść oraz szybkość wydania orzeczenia kończącego dane postępowanie karne⁹.

Mając na względzie niektóre przepisy ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny¹⁰, można wyrazić pogląd, że nie ma ograniczeń w zakresie stosowania mediacji do sytuacji innych niż powszechnie kojarzone z tą instytucją prawną¹¹. Należy podkreślić, że postępowanie mediacyjne może toczyć się obok i niezależnie od postępowania karnego, jakkolwiek może być także jego częścią. Niemniej postępowanie jurysdykcyjne, odmiennie niż postępowanie mediacyjne, charakteryzuje się koniecznością stosowania

⁶ Zgodnie z art. 297 § 1 k.p.k. celem postępowania przygotowawczego jest: ustalenie, czy został popełniony czyn zabroniony i czy stanowi on przestępstwo; wykrycie i w razie potrzeby ujęcie sprawy; zebranie danych stosownie do art. 213 k.p.k. i 214 k.p.k.; wyjaśnienie okoliczności sprawy, w tym ustalenie osób pokrzywdzonych i rozmiarów szkody, jak również zebranie, zabezpieczenie i w niezbędnym zakresie utrwalenie dowodów dla sądu.

⁷ Art. 23a § 1 k.p.k. Zob. A. Goczyńska, *Mediacja w postępowaniu przygotowawczym*, „Prokuratura i Prawo” 6(2007), s. 115.

⁸ M. Jurgilewicz, A. Dana, *Mediacja...*, s. 114.

⁹ D. Kuźlewicz, *Mediacja po nowelizacji kodeksu postępowania karnego – krok ku zwiększeniu konsensualizmu w polskim prawie karnym*, [w:] *Problemy znowelizowanej procedury karnej*, red. Z. Sobolewski, G. Artymiak, C. Kłak, Kraków 2004, s. 268–269.

¹⁰ Dz. U. z 2022 r. poz. 1138 ze zm. (dalej: k.k.). Zob. art. 53 § 3 k.k., gdzie jest mowa, że wymierzając karę, sąd bierze również pod uwagę pozytywne wyniki przeprowadzonej mediacji pomiędzy pokrzywdzonym a sprawcą albo ugodę pomiędzy nimi osiągniętą w postępowaniu przed sądem lub prokuratorem, i art. 60 § 2 pkt 1 k.k., gdzie jest mowa, że sąd może także zastosować nadzwyczajne złagodzenie kary w szczególnie uzasadnionych wypadkach, kiedy nawet najniższa kara przewidziana za przestępstwo byłaby niewspółmiernie surowa, w szczególności: jeżeli pokrzywdzony pojednał się ze sprawcą, szkoda została naprawiona albo pokrzywdzony i sprawca uzgodnili sposób naprawienia szkody.

¹¹ M. Jurgilewicz, K. Spalińska, *Zastosowanie mediacji...*, s. 178.

procedury postępowania dowodowego oraz implikuje przestrzeganie praw i obowiązków stron i uczestników postępowania. Z kolei decyzję o skierowaniu sprawy do mediacji może podjąć w ramach postępowania przygotowawczego prokurator lub inny organ prowadzący to postępowanie, a w postępowaniu przejściowym, głównym i odwoławczym – sąd lub referendarz sądowy¹². Sprawę do mediacji można skierować także w postępowaniu w sprawach z oskarżenia prywatnego, o czym stanowi treść art. 489 § 2 k.p.k. Na każdym etapie postępowania skierowanie sprawy do postępowania mediacyjnego ma charakter fakultatywny. Strony mogą także same zainicjować postępowanie mediacyjne lub wyrazić wolę przystąpienia do tego postępowania, przy czym udział w mediacji ma charakter dobrowolny. Częstość to podejrzany (oskarżony) wykazuje większe zainteresowanie przystąpieniem do mediacji niż pokrzywdzony, gdyż pojednanie z ofiarą zwiększa jego szansę na łagodniejszy wymiar orzekanej kary. Z kolei pokrzywdzony będzie skłonny przystąpić do mediacji, aby szybko otrzymać rekompensatę za szkodę i zadośćuczynienie krzywdzie wyrządzonej czynem zabronionym, a dzięki mediacji przeprowadzonej w sposób profesjonalny może też zyskać niematerialną korzyść – posiąść wiedzę w zakresie źródła powstania sytuacji konfliktowej, której podłożem stał się dany czyn zabroniony, co może być swego rodzaju tzw. zyskiem moralnym czy też duchowym¹³.

Podkreślenia wymaga okoliczność, że podstawową grupą czynów zabronionych, co do których może być stosowana mediacja, są czyny zabronione o charakterze prywatnoskargowym. W takich bowiem sprawach pokrzywdzony, wnosząc i popierając akt oskarżenia, staje się liderem procesu, od którego zależy pojednanie ze sprawcą. Poza tym, na wniosek lub za zgodą stron, sąd może, w miejsce posiedzenia pojednawczego, wyznaczyć odpowiedni termin przeprowadzenia postępowania mediacyjnego, a skuteczne przeprowadzenie mediacji może prowadzić do umorzenia postępowania¹⁴. W przypadku zaś czynów zabronionych ściganych z oskarżenia publicznego lub tych, które są ścigane z oskarżenia publicznego, gdy pokrzywdzony działa jako oskarżyciel posiłkowy, istotą staje się rozstrzygnięcie w sprawie winy i kary wobec oskarżonego. Mediacja może mieć wówczas wpływ na wysokość kary oraz rodzaj możliwych do orzeczenia środków karnych¹⁵.

¹² Zob. art. 23a § 1 k.p.k.

¹³ M. Jurgilewicz, K. Spalińska, *Zastosowanie mediacji...*, s. 178–179.

¹⁴ Zob. art. 489 § 2 k.p.k. i art. 492 § 2 k.p.k.

¹⁵ I. Pączek, *Postępowanie mediacyjne jako konsensualne zakończenie postępowania karnego*, „Ius Novum” 2016, nr 4, s. 102.

2. Mediator w sprawach karnych oraz wynik mediacji

Postępowanie mediacyjne jest poufne. Oświadczenia, które są składane w toku mediacji, nie mogą być dowodem w postępowaniu karnym, co stanowi gwarancję dla stron, że podnoszone w toku mediacji okoliczności nie zostaną ujawnione. Służyć ma temu zakaz przesłuchania mediatora co do okoliczności, o których dowiedział się w trakcie mediacji, z wyjątkiem sytuacji, gdy zdobył wiedzę o popełnieniu przestępstwa i ma obowiązek zawiadomić o tym fakcie organy ścigania¹⁶.

Mediację cechuje także bezstronność mediatora, czego gwarancją jest wyłączenie od możliwości jej prowadzenia osób, co do których w sprawie zachodzą okoliczności ujęte w treści odpowiednio art. 40 k.p.k.¹⁷ i art. 41 § 1 k.p.k.¹⁸

Poufność i bezstronność, jak też dobrowolność postępowania mediacyjnego stanowią ustawowe zasady korzystania z tej instytucji prawnej. Jednakże oprócz tych przykładów można wskazać też inne ogólne reguły charakteryzujące status i pozycję mediatora, jak choćby obowiązek zachowania neutralności. Mediator bowiem nie może faworyzować żadnej ze stron ani też narzucić im sposobu zakończenia mediacji czy treści ugody. Strony mają możliwość odmowy przeprowadzenia postępowania mediacyjnego przez określoną osobę, która nie jest przez nie akceptowalna¹⁹.

¹⁶ M. Jurgilewicz, K. Spalińska, *Zastosowanie mediacji...*, s. 179.

¹⁷ Zgodnie z tym przepisem sędzia jest z mocy prawa wyłączony od udziału w sprawie, jeżeli: sprawa dotyczy tego sędziego bezpośrednio; jest małżonkiem strony lub pokrzywdzonego albo ich obrońcy, pełnomocnika lub przedstawiciela ustawowego albo pozostaje we wspólnym pożyciu z jedną z tych osób; jest krewnym lub powinowatym w linii prostej, a w linii bocznej aż do stopnia pomiędzy dziećmi rodzeństwa osób wymienionych w art. 40 § 1 pkt 2 k.p.k., albo jest związany z jedną z tych osób węzłem przysposobienia, opieki lub kurateli; był świadkiem czynu, o który sprawa się toczy, albo w tej samej sprawie był przesłuchany w charakterze świadka lub występował jako biegły; brał udział w sprawie jako prokurator, obrońca, pełnomocnik, przedstawiciel ustawowy strony albo prowadził postępowanie przygotowawcze; brał udział w wydaniu zaskarżonego orzeczenia lub wydał zaskarżone zarządzenie; brał udział w wydaniu orzeczenia, które zostało uchylone; brał udział w wydaniu orzeczenia, co do którego wniesiono sprzeciw; prowadził mediację. Powody wyłączenia trwają mimo ustania uzasadniającego je małżeństwa, wspólnego pożycia, przysposobienia, opieki lub kurateli. Sędzia, który brał udział w wydaniu orzeczenia objętego wnioskiem o wznowienie, zaskarżonego w trybie kasacji lub objętego skargą nadzwyczajną, nie może orzekać co do tego wniosku, kasacji lub skargi.

¹⁸ Zgodnie z tym przepisem sędzia ulega wyłączeniu, jeżeli istnieje okoliczność tego rodzaju, że mogłaby wywołać uzasadnioną wątpliwość co do jego bezstronności w danej sprawie.

¹⁹ M. Jurgilewicz, K. Spalińska, *Mediacja w sprawach karnych z uwzględnieniem praktyki policyjnej...*, s. 599. Zob. J. Waluk, *Mediacja jako instytucja dla pokrzywdzonego*, „Mediator” 2002, nr 1, s. 19–24.

W świetle procedury karnej sąd, referendarz sądowy lub inny organ kieruje sprawę do mediacji niezaskarżalnym postanowieniem. Zgodnie zaś z treścią rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 7 maja 2015 roku w sprawie postępowania mediacyjnego w sprawach karnych²⁰ w postanowieniu należy wskazać: nazwę instytucji albo imię i nazwisko osoby powołanej do przeprowadzenia postępowania mediacyjnego, imię i nazwisko oskarżonego lub podejrzanego i pokrzywdzonego albo jego nazwę, czyn zarzucany z podaniem kwalifikacji prawnej, akta sprawy udostępniane instytucji lub osobie powołanej do przeprowadzenia postępowania mediacyjnego, jak też warunki udostępnienia tych akt oraz termin zakończenia mediacji. Mediacja może być prowadzona przez instytucję lub osobę do tego uprawnioną, jednakże ustawodawca przewidział także wyłączenia w tym zakresie, co do konkretnej kategorii osób²¹.

Należy podkreślić, że organ, który kieruje sprawę do mediacji, zobowiązany jest udostępnić mediatorowi akta sprawy, w zakresie niezbędnym do przeprowadzenia tego postępowania. Jednakże mediatorowi nie są udostępniane materiały zawarte w aktach sprawy, na które rozciąga się obowiązek zachowania w tajemnicy informacji niejawnych albo zachowania tajemnicy związanej z wykonywaniem zawodu lub funkcji, materiałów dotyczących stanu zdrowia oskarżonego, opinii o oskarżonym, danych o jego karalności oraz pozwalających na ustalenie tożsamości świadka przesłuchanego w trybie art. 184 k.p.k. i takich, których ujawnienie pokrzywdzonemu mogłoby mieć wpływ na odpowiedzialność karną innych oskarżonych w tej sprawie, nieuczestniczących w postępowaniu mediacyjnym. Zasadniczo udostępnienie akt sprawy polega na umożliwieniu mediatorowi bezpośredniego zapoznania się z ich treścią w obecności upoważnionego pracownika organu prowadzącego postępowanie bądź wydanie kopii dokumentów z akt sprawy albo zezwolenie na sporządzenie z nich odpisów. Postępowanie mediacyjne nie powinno trwać dłużej niż miesiąc, a jego okresu nie wlicza się do czasu trwania postępowania przygotowawczego i sądowego, przy czym gdy po upływie wyznaczonego terminu uczestnicy mediacji wyrażają wolę jej kontynuowania, mediator niezwłocznie sporządza i przedstawia organowi, który skierował sprawę do postępowania mediacyjnego, informację o stanie tego postępowania, wskazując przyczyny bezskutecznego upływu terminu.

²⁰ Dz. U. z 2015 r. poz. 716.

²¹ Mediacji w sprawach karnych nie mogą prowadzić: czynny zawodowo sędzia, prokurator, asesor prokuratorski, a także aplikant do tych zawodów, ławnik, referendarz sądowy, asystent sędziego, asystent prokuratora oraz funkcjonariusz instytucji uprawnionej do ścigania przestępstw

Organ zaś ma możliwość przedłużenia trwania mediacji na czas niezbędny do jej zakończenia, ale tylko w uzasadnionych przypadkach²².

Następstwem przeprowadzonego postępowania mediacyjnego jest niezwłoczne sporządzenie pisemnego sprawozdania z jego wyników oraz przedstawienie ich organowi, który uprzednio skierował sprawę do mediacji. W treści § 16 ust. 2 pkt 1–4 wspomnianego już aktu wykonawczego określona została treść sprawozdania. Powinna ona zatem obejmować: oznaczenie sygnatury sprawy oraz podmiotu przeprowadzającego postępowanie, informacje o wyniku mediacji i podpis mediatora. Sprawozdanie jest przygotowywane poza postępowaniem karnym do jego celów, tym samym ma ono charakter dokumentu pozaprocesowego. Czynnością procesową będzie zatem dopiero przeprowadzenie dowodu z tego dokumentu. Ze względu na fakt, że sprawozdanie z mediacji to inny dokument podlegający odczytaniu w rozumieniu art. 394 § 2 k.p.k., będzie można uznać je za ujawnione bez odczytywania, jeśli obecne na posiedzeniu strony wyrażą na to zgodę. W przypadku zawarcia ugody stanowi ona załącznik do sprawozdania z postępowania. Ugoda mediacyjna w postępowaniu karnym stanowi pisemne porozumienie, które wiąże tak jak umowa zawarta między stronami prywatnie, ale nie ma takiej mocy jak ugoda zawarta przed sądem. Przeprowadzenie zatem postępowania mediacyjnego nie wywiera określonego rodzaju skutków prawnych z mocy samego prawa, pomimo zawarcia ugody. Warto zatem w tym miejscu wskazać, że ugoda, która zostaje zawarta przed mediatorem, w sprawach cywilnych została uregulowana w treści ustawy z dnia 17 listopada 1960 r. Kodeks postępowania cywilnego²³ i po jej zatwierdzeniu przez sąd ma moc prawną ugody zawartej przed sądem²⁴. Regulacji tożsamej jednak nie ma na gruncie przepisów procedury karnej, dlatego ugoda w postępowaniu mediacyjnym w sprawach karnych nie może stanowić tytułu egzekucyjnego. Sąd nie może jej nadać klauzuli wykonalności, dlatego że do tej ugody nie znajduje zastosowania art. 777§ 1 k.p.c.²⁵ Brak jest bowiem w procedurze

²² M. Jurgilewicz, K. Spalińska, *Zastosowanie mediacji...*, s. 179–180. Por. N. Najgiebauer, *Charakter prawny ugody zawartej przed mediatorem w postępowaniu karnym*, ADR 2016, nr 1.

²³ Dz. U. z 2021 r., poz. 1575 ze zm. (dalej: k.p.c.).

²⁴ M. Jurgilewicz, A. Dana, *Mediacja...*, s. 72–73.

²⁵ Zgodnie z art. 777§ 1 k.p.c. tytułami egzekucyjnymi są: orzeczenie sądu prawomocne lub podlegające natychmiastowemu wykonaniu, jak również ugoda zawarta przed sądem; orzeczenie referendarza sądowego prawomocne lub podlegające natychmiastowemu wykonaniu; inne orzeczenia, ugody i akty, które z mocy ustawy podlegają wykonaniu w drodze egzekucji sądowej; akt notarialny, w którym dłużnik poddał się egzekucji i który obejmuje obowiązek zapłaty sumy pieniężnej lub wydania rzeczy oznaczonych co do gatunku, ilościowo w akcie określonych, albo też wydania rzeczy indywidualnie oznaczonej, gdy w akcie wskazano termin wykonania obowiązku lub zdarzenie, od którego uzależnione jest wykonanie; akt notarialny, w którym dłużnik poddał się egzekucji i który obejmuje obowiązek zapłaty sumy pieniężnej do wysokości w akcie wprost

karnej normy nakazującej odpowiednie stosowanie przepisów procedury cywilnej w zakresie nadawania klauzuli wykonalności ugodzie zawartej przed mediatorem w postępowaniu przygotowawczym lub sądowym prowadzonym na podstawie przepisów k.p.k. Uгода zawarta w postępowaniu karnym przed mediatorem nie ma więc takiego waloru jak ugoda sądowa, ale należy także dostrzec, że inny jest cel mediacji w postępowaniu karnym, inny w postępowaniu cywilnym, a jeszcze inny w postępowaniu administracyjnym²⁶. Podstawowym bowiem celem mediacji w sprawach karnych jest uzgodnienie trwałego sposobu naprawienia szkody bądź zadośćuczynienia, co winno być respektowane przez obie strony postępowania mediacyjnego. Wypracowany zatem kompromis będzie miał wpływ na dalszy tok postępowania przygotowawczego lub sądowego. Uгода mediacyjna może zawierać rozłożenie w czasie obowiązku świadczenia na rzecz pokrzywdzonego, które powtórzone w orzeczeniu zyskuje odpowiednie zabezpieczenie wykonania tego obowiązku przez sprawcę przestępstwa²⁷.

Z kolei sąd, przyjmując w ramach narady ustalenie, że zachodzą podstawy do warunkowego umorzenia postępowania, może wznović przewód w celu przeprowadzenia postępowania mediacyjnego co do porozumienia się oskarżonego z pokrzywdzonym w kwestii naprawienia szkody. Może też zdarzyć się tak, że sprawca nie zrealizuje ugody zawartej w toku mediacji albo upłynie termin jej realizacji, a wówczas sąd może odmówić uwzględnienia wniosku prokuratora o skazanie sprawcy bez rozprawy. Gdy po skierowaniu sprawy na rozprawę okaże się, że oskarżony nie wywiązał się z ugody, winno to wpływać na wymiar kary. Warto zauważyć, że w praktyce impulsem do korzystania z instytucji mediacji jest bezpłatność udziału w tej procedurze, gdyż koszty tego postępowania ponosi Skarb Państwa²⁸.

określonej albo oznaczonej za pomocą klauzuli waloryzacyjnej, gdy w akcie wskazano zdarzenie, od którego uzależnione jest wykonanie obowiązku, jak również termin, do którego wierzyciel może wystąpić o nadanie temu aktowi klauzuli wykonalności; akt notarialny określony w art. 777 § 1 pkt 4 lub 5 k.p.c., w którym niebędąca dłużnikiem osobistym osoba, której rzecz, wierzytelność lub prawo obciążone jest hipoteką lub zastawem, poddała się egzekucji z obciążonego przedmiotu w celu zaspokojenia wierzytelności pieniężnej przysługującej zabezpieczonemu wierzycielowi.

²⁶ M. Jurgilewicz, K. Spalińska, *Zastosowanie mediacji...*, s. 181–182.

²⁷ A. Rękas, *Mediacja w polskim prawie karnym*, Warszawa 2004, s. 14.

²⁸ M. Jurgilewicz, K. Spalińska, *Zastosowanie mediacji...*, s. 183.

3. Mediacja a przestępstwa przeciwko środowisku

Przestępstwa przeciwko środowisku zostały określone przez prawodawcę w rozdziale XXII Kodeksu karnego. Ustawodawca pośród przestępstw przeciwko środowisku wyszczególnił takie czyny zabronione jak: powodowanie zniszczeń w przyrodzie (art. 181 k.k.), zniszczenie środowiska w znacznych rozmiarach (art. 182 k.k.), nieodpowiednie postępowanie z odpadami (art. 183 k.k.), nieodpowiednie postępowanie z materiałem promieniotwórczym (art. 184 k.k.), brak dbałości o urządzenia ochronne (art. 186 k.k.), niszczenie albo uszkodzanie chronionych terenów lub obiektów (art. 187 k.k.), jak również działalność zagrażająca środowisku (art. 188 k.k.). Przedmiotem ochrony przed czynami zabronionymi, które zostały stypizowane we wspomnianym rozdziale k.k., jest środowisko naturalne, które można określić, przywołując definicję ujętą w art. 3 pkt 39 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska²⁹. W myśl tej normy środowisko oznacza ogół elementów przyrodniczych, w tym także przekształconych w wyniku działalności człowieka, a w szczególności powierzchnię ziemi, kopaliny, wody, powietrze, krajobraz, klimat oraz pozostałe elementy różnorodności biologicznej, a także wzajemne oddziaływania pomiędzy tymi elementami. Każda zatem ingerencja człowieka naruszająca przyrodę w sposób sprzeczny z powszechnie obowiązującym prawem, tworząca zagrożenie dla dóbr natury, stanowić będzie przykład działań niepożądanych, a w przypadku wypełnienia znamion czynu zabronionego – również podstawę do ścigania sprawcy takiego czynu. Niemniej jednak wydaje się, że w przypadku przestępstw przeciwko środowisku, analogicznie jak może to mieć miejsce w innego rodzaju czynach zabronionych, zasadne jest niekiedy zastosowanie mediacji, szczególnie wówczas, gdy czyn miał charakter jednostkowy, a jego podłoże wynikało np. z niewiedzy sprawcy co do konsekwencji jego zachowania bądź braku rozeznania odnośnie do istoty danego czynu. Można bowiem sobie wyobrazić zachowanie osoby nieświadomej konsekwencji nie tylko w aspekcie prawnym, ale także wychowawczym, która nieodpowiednio postąpiła z odpadami, wypełniając znamiona z art. 183 k.k., co w konsekwencji wpłynęłoby na przeprowadzenie postępowania jurysdykcyjnego. Taka osoba – sprawca czynu zabronionego – mogłaby zyskać więcej, gdyby zastosowano wobec niej postępowanie mediacyjne.

Przywołując w tym miejscu dane statystyczne Ministerstwa Sprawiedliwości, należy dostrzec, że liczba przeprowadzonych postępowań mediacyjnych w sprawach karnych w sądach rejonowych w Polsce w latach 2006–2019, bez podziału na kategorie czynów zabronionych, utrzymuje się

²⁹ Dz. U. z 2021 r. poz. 1973 ze zm. Por. B. Wierzbowski, B. Rakoczy, *Prawo ochrony środowiska. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 2012, s. 18 i n.

na zasadniczo zbliżonym poziomie. Statystycznie zatem w sprawach karnych mediacja rokrocznie jest przeprowadzana w około 4 tysiącach spraw, z których blisko połowa kończy się zawarciem ugody między stronami³⁰. Przywołując zaś dane statystyczne z okresu 2017–2018, należy podkreślić, że w tym przedziale czasowym do postępowania mediacyjnego dotyczącego przestępstw przeciwko środowisku skierowano tylko dwie sprawy, w 2018 roku. Jedno z prowadzonych postępowań mediacyjnych dotyczyło przestępstwa spowodowania zniszczeń w przyrodzie (art. 181 § 1 k.k.), drugie zaś – przestępstwa nieodpowiedniego postępowania z odpadami (art. 183 § 1 k.k.). W żadnej z tych spraw jednak nie została zawarta ugoda³¹.

Zważywszy na powyższe, jak również uwzględniając specyfikę przestępstw przeciwko środowisku, w zamyśle wykorzystania mediacji w tego rodzaju sprawach istotną rolę powinien odgrywać mediator. Wydaje się zatem, że w tego rodzaju sprawach kluczowym wymogiem powinna być praktyczna wiedza mediatora z zakresu ochrony środowiska, jak również podstaw prawa karnego i procedury karnej. Z drugiej strony istotne znaczenie ma także informowanie społeczeństwa co do możliwości prowadzenia postępowań mediacyjnych w sprawach karnych, w tym także dotyczących czynów zabronionych przeciwko środowisku, jako alternatywy dla tradycyjnego procesu sądowego. Kolejną kwestią staje się potrzeba rozważenia zasadności wprowadzenia rozwiązań systemowych, jak też praktycznego usprawnienia, wraz z rozwinięciem zaplecza kadrowo-administracyjnego, Inspekcji Ochrony Środowiska, powołanej do kontroli przestrzegania przepisów o ochronie środowiska, oraz badania i oceny stanu środowiska, w kierunku wyposażenia pracowników tej instytucji w umiejętności niezbędne do przeprowadzania postępowań mediacyjnych oraz koordynacji ich prac z działaniami organów ścigania w przypadku podejmowania przez śledczych postępowań, których przedmiotem są czyny zabronione przeciwko środowisku.

Podsumowanie

Podsumowując, należałoby w pierwszej kolejności podkreślić, że mediacja w sprawach karnych, choć nie jest tak często wykorzystywana w praktyce, to jako instytucja prawna stanowi przedmiot dociekań naukowych wielu badaczy, co znajduje wyraz w różnych dziełach naukowych, w tym jest już

³⁰ Zob. <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/dane-statystyczne-dotyczace-mediacji> [dostęp: 20.07.2021].

³¹ Więcej: E. Zielińska, J. Klimczak, *Zakres zastosowania mediacji w sprawach karnych w praktyce wymiaru sprawiedliwości*, Warszawa 2020, s. 31–32 i 40.

od dłuższego czasu w obszarze zainteresowań badawczych także autorów tego i innych opracowań. Pogłębianie badań nad mediacją, jako instytucją prawną wykorzystywaną nie tylko w sprawach karnych, ale również w innych gałęziach prawa, pozwala dostrzec jej zalety i korzyści, a także identyfikować niedomagania w praktycznym stosowaniu tej instytucji, co uzasadnia potrzebę podejmowania tej problematyki w różnych aspektach badawczych.

Mediacja w sprawach karnych, w tym w sprawach przeciwko środowisku, już na etapie postępowania przygotowawczego, w którego ramach czynności mogą przeprowadzać, poza prokuratorem, także funkcjonariusze Policji oraz inne organy ścigania, jeżeli są uprawnione, ma wiele zalet zarówno dla pokrzywdzonego czynem zabronionym, jak i dla jego sprawcy. Mediacja bowiem wpływa pozytywnie na czas trwania całego postępowania karnego, jak też sprawia, że przebieg i wynik tego postępowania stają się bardziej zrozumiałe dla wszystkich stron. Z pewnością sprzyja to zwiększeniu roli organów ścigania w humanizacji oraz racjonalizacji stosowania przepisów procedury karnej w praktyce. Poza tym obowiązujące w tym zakresie rozwiązania normatywne wpływają pozytywnie na skutki procesu karnego dla stron na przyszłość poprzez szybszą realizację zobowiązań z niej wynikających, bez potrzeby korzystania z przymusowej egzekucji, a co istotne w przypadku przestępstw przeciwko środowisku – zastosowanie mediacji w tych sprawach może pełnić również funkcję wychowawczą. Niemniej jednak wydaje się, że dopiero zmiany systemowe, w tym zwłaszcza dookreślenie wymogów dla kandydatów na mediatorów, a także większa popularyzacja mediacji w społeczeństwie mogłyby realnie wpłynąć na większą skuteczność oraz efektywność tej instytucji w praktyce.

Bibliografia

Akty normatywne

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. nr 78, poz. 483 ze zm.).

Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2021 r. poz. 1805 ze zm.).

Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego (Dz. U. z 2022 r. poz. 1375 ze zm.).

Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz. U. z 2022 r. poz. 1138 ze zm.).

Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2021 r. poz. 1973 ze zm.).

Ustawa z dnia 27 września 2013 r. o zmianie ustawy Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2013 r. poz. 1247).

Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 7 maja 2015 r. w sprawie postępowania medacyjnego w sprawach karnych (Dz. U. z 2015 r. poz. 716).

Literatura

Bieńkowska E., *Mediacja w polskim prawie karnym*, „Przeгляд Prawa Karnego” 1998, nr 18.

Gorczyńska A., *Mediacja w postępowaniu przygotowawczym*, „Prokuratura i Prawo” 6(2007).

Jurgilewicz M., Dana A., *Mediacja jako sposób rozwiązywania sporów prawnych*, Warszawa 2015.

Jurgilewicz M., *Mediacja w administracji publicznej*, Rzeszów 2018.

Jurgilewicz M., Spalińska K., *Zastosowanie mediacji w sporach powstałych podczas zgromadzeń i imprez masowych*, [w:] *Bezpieczeństwo zgromadzeń i imprez masowych. Teoria i praktyka*, red. M. Jurgilewicz, Warszawa 2021.

Kiełtyka A. i in., *Wybrane zagadnienia prawa i postępowania karnego z perspektywy bezpieczeństwa publicznego*, Rzeszów 2020.

Kuźelewski D., *Mediacja po nowelizacji kodeksu postępowania karnego – krok ku zwiększeniu konsensualizmu w polskim prawie karnym*, [w:] *Problemy znowelizowanej procedury karnej*, red. Z. Sobolewski, G. Artymiak, C. Kłak, Kraków 2004.

Murzynowski A., *Mediacja w toku postępowania przygotowawczego*, [w:] *Współczesny polski proces. Księga poświęcona Profesorowi Tadeuszowi Nowakowi*, red. S. Stachowiak, Poznań 2002.

Najgiebauer N., *Charakter prawny ugody zawartej przed mediatorem w postępowaniu karnym*, ADR 2016, nr 1.

Pączek I., *Postępowanie medacyjne jako konsensualne zakończenie postępowania karnego*, „Ius Novum” 2016, nr 4.

Rękas A., *Mediacja w polskim prawie karnym*, Warszawa 2004.

Skrobotowicz G.A., *Mediacja karna – studium przypadku*, [w:] *Mediacje w prawie*, red. J. Czapska, M. Szelaǳ-Dylewski, Kraków 2014.

Waluk J., *Mediacja jako instytucja dla pokrzywdzonego*, „Mediator” 2002, nr 1.

Wierzbowski B., Rakoczy B., *Prawo ochrony środowiska. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 2012.

Zielińska E., Klimczak J., *Zakres zastosowania mediacji w sprawach karnych w praktyce wymiaru sprawiedliwości*, Warszawa 2020.

Netografia

<https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/dane-statystyczne-dotyczace-mediacji>

Streszczenie

Instytucja mediacji, jako alternatywna forma rozstrzygnięcia sporów prawnych, znajduje zastosowanie we wszystkich kluczowych gałęziach prawa, w tym także na gruncie prawa karnego. Wykorzystanie mediacji w sprawach czynów zabronionych umożliwia stworzenie pewnej formy dialogu pomiędzy sprawcą przestępstwa a pokrzywdzonym, co w efekcie pozwala stronom wypracować możliwie satysfakcjonujące rozwiązanie. Dogodnością procedury mediacyjnej jest jej dobrowolny i poufny charakter, co dla zainteresowanych stron będzie dodatkową zaletą uzasadniającą wykorzystanie mediacji w praktyce. Opracowanie dotyczy problematyki mediacji w sprawach dotyczących przestępstw przeciwko środowisku, stanowiąc kolejny głos w dyskusji na temat tego rodzaju czynów zabronionych, a także specyfiki omawianej instytucji.

Słowa kluczowe: mediacja, środowisko, przestępstwo, ugoda.

Abstract

The institution of mediation, as an alternative form of resolving legal disputes, is applicable in all key areas of law, including criminal law. The use of mediation in cases of prohibited acts enables the creation of a certain form of dialogue between the perpetrator of the crime and the victim, which in turn allows the parties to work out a possibly satisfactory solution. The advantage of the mediation procedure is its voluntary and confidential nature, which for the interested parties will be an additional advantage justifying the use of mediation in practice. The study deals with the issue of mediation in cases concerning environmental crimes, constituting another voice in the discussion, not only about drawing attention to this type of prohibited act, but also to the specificity of the institution in question.

Keywords: mediation, environment, crime, settlement.

Ocena polskiego systemu zwalczania przestępczości środowiskowej w ramach ósmej rundy ocen wzajemnych Rady Unii Europejskiej – wybrane zagadnienia

Wstęp

Celem artykułu jest syntetyczne przedstawienie wybranych wyników oceny działań podejmowanych przez Polskę w celu zwalczania przestępczości środowiskowej, dokonanej w 2018 roku w ramach tzw. mechanizmu ocen wzajemnych państw członkowskich Unii Europejskiej. Przedstawione zostaną w nim najistotniejsze rekomendacje przyjęte w stosunku do Polski, a także propozycje implementacji niektórych z nich. Zastrzec należy, że artykuł nie obejmuje wszystkich przedstawionych zaleceń organizacyjnych i prawnych, lecz skupia się na tych, które zasługują na szczególne podkreślenie i staranne rozważenie.

1. System ocen wzajemnych w UE

Przestępczość skierowana przeciwko środowisku naturalnemu jest nie tylko przedmiotem stałego zainteresowania władz krajowych, ale również struktur

międzynarodowych. Dobrym przykładem może być VIII runda ocen wzajemnych państw członkowskich UE, w całości poświęcona temu zagadnieniu.

System ocen wzajemnych państw członkowskich UE funkcjonuje na podstawie Wspólnego działania 97/827/WSiSW z dnia 5 grudnia 1997 roku ustanawiającego mechanizm oceny zastosowania i wdrażania na poziomie krajowym międzynarodowych przedsięwzięć w zakresie walki z zorganizowaną przestępczością¹. Instrument ten umożliwia przeprowadzenie, na zasadach równości i wzajemnego zaufania, oceny działań podejmowanych przez państwa członkowskie w celu zwalczania zorganizowanej przestępczości. Ewaluacja dokonywana jest zarówno pod kątem działań ściśle krajowych, jak i współpracy transgranicznej oraz wdrożenia regulacji UE i innych międzynarodowych aktów prawnych dotyczących określonej tematyki. W skład misji ewaluacyjnej wchodzi przedstawiciele państw członkowskich UE, Komisji Europejskiej oraz agencji unijnych związanych merytorycznie z problematyką ewaluacji, pełniący funkcję obserwatorów. Po każdej misji eksperci przygotowują raport wraz z rekomendacjami dla danego państwa, który to raport jest następnie dyskutowany na posiedzeniu właściwej grupy roboczej Rady UE. Chociaż zalecenia te nie są formalnie wiążące, ich realizacja przez państwo członkowskie ma oczywiste znaczenie polityczne.

Poszczególne rundy ewaluacyjne poświęcone były różnym zagadnieniom, każdorazowo ustalonym przez państwa członkowskie. Na przykład w 2007 roku zakończona została III runda ewaluacji, poświęcona wymianie informacji policyjnych w UE, a do końca 2008 roku zakończono rundę IV, badającą stan wdrażania europejskiego nakazu aresztowania. W 2009 roku rozpoczęto kolejną, V rundę ocen wzajemnych, dotyczącą przestępstw i dochodzeń finansowych. Od roku 2011 prowadzona była runda VI nt. wdrożenia decyzji na temat Eurojustu oraz Europejskiej Sieci Sądowniczej. W październiku 2014 roku rozpoczęła się VII runda ocen wzajemnych, która koncentrowała się na problematyce prewencji i zwalczania cyberprzestępczości. W grudniu 2016 roku wyłoniono temat VIII rundy ocen wzajemnych, którym było praktyczne wdrażanie i działanie europejskich polityk w zakresie zapobiegania i zwalczania przestępczości przeciwko środowisku.

Misja ewaluacyjna w Polsce w ramach ósmej rundy miała miejsce w dniach 11–15 czerwca 2018 roku. W jej trakcie eksperci odbyli spotkania w Warszawie, Gdańsku i Gdyni, zapoznając się ze stosowanymi w Polsce procedurami m.in. w zakresie przeciwdziałania nielegalnemu gospodarowaniu odpadami i ich przemieszczaniu. Efektem misji był raport, oficjalnie przedstawiony i przyjęty na spotkaniach w Brukseli w grudniu 2018 roku².

¹ Dz. Urz. UE L 344 z 15.12.1997, s. 7.

² Dok. Rady UE z 20.12.2018 r. nr 15079/1/18 COPEN 430.

Zalecenia zawarte w raporcie można podzielić na rekomendacje strategiczne, rekomendacje odnoszące się do ram prawnych oraz rekomendacje dotyczące współpracy z sektorem prywatnym i społeczeństwem obywatelskim. Do pierwszej grupy należą m.in. zalecenia odnoszące się do ogólnokrajowej strategii zapobiegania i zwalczania przestępczości środowiskowej, koordynacji działań podejmowanych przez różne służby, gromadzenia wiarygodnych statystyk, specjalizacji i szkoleń. Grupa druga obejmuje m.in. rekomendację z zakresu odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary. Wreszcie trzecia grupa odnosi się do współpracy z biznesem i organizacjami pozarządowymi oraz do obowiązku sygnalizacyjnego sektora prywatnego.

2. Strategia krajowa

Ewaluatorzy zauważyli, że w Polsce brak jest strategicznego dokumentu opracowanego na szczeblu centralnym, określającego w kompleksowy sposób krajową politykę w dziedzinie walki z przestępstwami przeciwko środowisku. Co prawda, wiele organów zajmujących się przestępstwami przeciwko środowisku i nielegalnym składowaniem odpadów w Polsce dysponuje planami działania mającymi na celu ustanowienie prawidłowej struktury gospodarowania odpadami, w tym w aspektach informacyjno-edukacyjnych, plany te jednak nie mają charakteru strategicznego. Funkcji takiej nie pełni także *Krajowy plan gospodarki odpadami* ani *Krajowy program zapobiegania powstawaniu odpadów*, które wyznaczają zadania polegające m.in. na monitorowaniu przestrzegania regulacji odnoszących się do gospodarowania odpadami oraz podnoszeniu świadomości społecznej w omawianym zakresie. Dokumenty te jednak nie określają polityki zwalczania przestępstw przeciwko środowisku, dlatego sformułowany został postulat opracowania strategicznego dokumentu określającego priorytety w dziedzinie ochrony środowiska i skuteczniejszego zwalczania przestępstw środowiskowych. Umożliwiłyby on wypracowanie przez zaangażowanych interesariuszy szczegółowych planów działań operacyjnych.

W ocenie ewaluatorów, brak strategicznego dokumentu wpływa na zdolności państwa w zakresie walki z przestępczością środowiskową. Obecnie zadania w tej dziedzinie są rozdzielone pomiędzy kilkoma organami i organizacjami, które wykonują swoje obowiązki oddzielnie. Choć podmioty te skutecznie prowadzą między sobą dialog i współpracują, robią to generalnie w indywidualnych przypadkach. Taka struktura może prowadzić do braku spójności między działaniami zaangażowanych organów. Tymczasem cechą charakterystyczną zjawiska przestępczości środowiskowej jest jego

występowanie zarówno w aspekcie administracyjnym, jak i karnym, na styku kompetencji organów ścigania i administracji. To zaś powoduje potrzebę jednoczesnego stosowania procedury karnej i administracyjnej, które nie zawsze są ze sobą spójne i komplementarne. Ewentualne problemy w zakresie wzajemnej współpracy mogłyby zostać rozwiązane dzięki stosowaniu bardziej scentralizowanej strategii.

Różnego rodzaju oficjalne programy strategiczne, wieloletnie plany działań itp. mają tę generalną zaletę, że wyznaczają ogólny kierunek poczynąń struktur państwowych w sposób stosunkowo niezależny od zmiennej agendy politycznej. Warto przy tym zauważyć, że podobne dokumenty strategiczne z powodzeniem funkcjonują w takich obszarach jak zwalczanie handlu ludźmi czy przeciwdziałanie korupcji³, a ich przydatność nie jest kwestionowana. Wydaje się zatem, że przedstawiona rekomendacja zasługuje na staranne rozważenie i realizację.

3. Koordynacja działań

Zwalczaniem przestępstw przeciwko środowisku i przestępstw w zakresie postępowania z odpadami zajmują się liczne podmioty, w tym Główny Inspektor Ochrony Środowiska, Policja, Straż Graniczna, Krajowa Administracja Skarbowa i Służba Celna. Zespół oceniający zauważył, że postępowania w sprawie przestępstw przeciwko środowisku prowadzone są przez Policję lokalnie na szczeblu województwa, a ściślej przez wojewódzkie wydziały do walki z przestępczością gospodarczą, na szczeblu krajowym zaś przez Biuro Kryminalne Komendy Głównej Policji, Wydział do Zwalczania Zorganizowanej Przestępczości Ekonomicznej. Wskazał on na potrzebę rozważenia, czy centralna jednostka policyjna nie powinna odgrywać bardziej aktywnej roli w zakresie koordynowania międzyregionalnych działań dotyczących przestępstw przeciwko środowisku i przestępstw w zakresie postępowania z odpadami.

Dostrzegając zasadniczą rolę Głównego Inspektoratu Ochrony Środowiska w zapobieganiu i wykrywaniu takich przestępstw, zespół ewaluacyjny podkreślił, że jest to jednak przede wszystkim organ administracyjny, mający stosowne uprawnienia zwłaszcza w zakresie obrotu odpadami. Współpraca między interesariuszami opiera się na przepisach prawa administracyjnego,

³ Krajowy Plan Działań Przeciwko Handlowi Ludźmi na lata 2020–2021, przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 10 kwietnia 2020 r.; uchwała Nr 207 Rady Ministrów z dnia 19 grudnia 2017 r. w sprawie Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018–2020 (M.P. z 2018 r. poz. 12).

procedurze karnej oraz na porozumieniach zawartych między poszczególnymi organami. Co więcej, brak jest wspólnej dla wszystkich organów bazy danych zawierającej informacje o toczących się sprawach, co może mieć negatywne skutki dla tych postępowań. Ewaluatorzy stwierdzili, że ważne jest, by jak najwięcej agencji uczestniczyło w zwalczaniu przestępstw przeciwko środowisku i przestępstw w zakresie postępowania z odpadami, ale równie ważne jest to, by podejście władz publicznych było ukierunkowane i przemyślane. Podział funkcji budzi wątpliwości, gdy nie ma centralnego nadrzędnego organu, który by określał politykę i wyznaczał priorytety, a tym samym zapewniał skoordynowane i ustrukturyzowane działanie skupiające się na tym zadaniu. W konsekwencji skuteczność systemu mogłaby zostać wzmocniona poprzez ustanowienie na szczeblu centralnym platformy współpracy służącej zwalczaniu przestępczości środowiskowej.

Na marginesie tej rekomendacji wypada zauważyć, że postulat wspólnej bazy danych o toczących się postępowaniach w zakresie przestępczości środowiskowej wydaje się trudny do realizacji. Mogłaby ona bowiem prowadzić do naruszenia tajemnicy śledztwa przez prokuraturę, policję i służby działające na podstawie postępowania karnego⁴. Niemniej jednak ogólne zalecenie ściślejszej koordynacji działań, zwłaszcza pomiędzy podmiotami operującymi w odmiennych reżimach prawnych, czyli odpowiednio w systemach prawa karnego i administracyjnego, wydaje się jak najbardziej słuszne i zasługujące na jakąś formę implementacji.

4. Statystyki

Rzetelne statystyki są niezbędnym źródłem informacji nt. przestępczości i narzędziem jej zapobiegania i zwalczania. Unijni eksperci zauważyli, że „różne polskie organy gromadzą dane statystyczne dotyczące naruszeń i przestępstw przeciwko środowisku, ale żaden organ centralny nie monitoruje pełnej sekwencji podejmowanych działań”, odnoszących się do liczby zgłoszonych naruszeń, liczby decyzji o niewszczygnięciu postępowania przygotowawczego w pewnego rodzaju sprawach, liczby przeprowadzonych postępowań przygotowawczych, liczby aktów oskarżenia i prawomocnych wyroków czy charakteru naruszeń. Chociaż policja i organy sądowe dostarczają danych statystycznych dotyczących postępowań przygotowawczych/aktów oskarżenia/wyroków skazujących itd., dane te nie są

⁴ Więcej na ten temat por. m.in. T. Górzyńska, *Prawo do informacji i zasada jawności administracyjnej*, Kraków 1999; E. Jarzęcka-Siwik, *Ograniczenie dostępu do informacji publicznej o przebiegu postępowania karnego*, „Prokuratura i Prawo” 2005, nr 3, s. 74.

gromadzone centralnie w sposób umożliwiający dokładną analizę problemów występujących w Polsce. W konsekwencji owe dane statystyczne nie dają pełnego obrazu skuteczności systemu prawnego w zakresie ochrony środowiska, szczególnie w zakresie przestępstw dotyczących postępowania z odpadami. Stąd też kolejna rekomendacja strategiczna odnosi się do gromadzenia zintegrowanych danych statystycznych, w pełni odzwierciedlających zjawisko przestępczości środowiskowej.

5. Specjalizacja i szkolenia

Ewaluatorzy zauważyli, że w polskim systemie brak jest wyspecjalizowanych sądów czy sędziów rozstrzygających sprawy o przestępstwa w zakresie postępowania z odpadami. Ze względu na stosunkowo niewielką liczbę kierowanych do sądów aktów oskarżenia w tym zakresie specjalizacja taka nie wydaje się celowa. Konieczne są natomiast intensywne szkolenia sędziów i urzędników sądowych z zakresu przestępczości środowiskowej. Pozwoli to na uzyskanie kompetencji specjalistycznych, niezbędnych do zrozumienia i prawidłowej oceny tego zjawiska.

Formalna specjalizacja jest możliwa w strukturze prokuratury i z tego względu była ona przedmiotem kolejnej rekomendacji strategicznej. Już po wizycie ewaluacyjnej Prokuratura Krajowa poinformowała, że wyspecjalizowani prokuratorzy zostali wyznaczeni na szczeblu krajowym, regionalnym i okręgowym. Wskazani prokuratorzy są odpowiedzialni za sprawną współpracę z Policją, Służbą Celną, Strażą Graniczną i GIOŚ oraz za koordynację działań podejmowanych przez jednostki prokuratury. Możliwość specjalizacji nie zmienia jednak faktu, że również prokuratorzy winni być objęci intensywnymi szkoleniami z zakresu przestępstw przeciwko środowisku lub przestępstw w zakresie postępowania z odpadami.

Omawiane rekomendacje nie budzą większych wątpliwości. Skuteczna ocena zjawisk mających związek z przestępczością środowiskową wymaga pewnego zasobu specjalistycznej wiedzy, bez której trudno sobie wyobrazić racjonalny proces decyzyjny w ramach postępowania karnego. Jest zatem konieczne, aby sędziowie i prokuratorzy, ale również inni funkcjonariusze wymiaru sprawiedliwości, np. urzędnicy sądowi, mieli dostęp do wartościowych szkoleń w tym zakresie. Winny one przy tym dotyczyć nie tylko zagadnień prawnych, ale również kwestii technicznych i przyrodniczych, których znajomość – chociażby umiarkowana – wydaje się niezbędna do dokonania prawidłowej oceny ujawnionego stanu faktycznego.

6. Odpowiedzialność podmiotów zbiorowych

Zespół ewaluacyjny zauważył, że co prawda Polska dysponuje rozbudowanym i złożonym systemem prawnym odnoszącym się do zapobiegania i zwalczania przestępczości środowiskowej, niemniej system ten nie jest kompletny. Za podstawowy brak uznano nieistnienie skutecznej regulacji w zakresie odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione. Nie wchodząc w głębsze analizy polskiego modelu odpowiedzialności osób prawnych, zespół zauważył, że żadna taka osoba nie została ukarana za przestępstwo przeciwko środowisku, co dowodzi nieskuteczności obowiązującej ustawy z dnia 28 października 2002 roku w sprawie odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary⁵. Z tego też względu eksperci unijni zalecili wprowadzenie zmian legislacyjnych, których celem byłoby stworzenie efektywnego systemu odpowiedzialności podmiotów zbiorowych.

Dokładne omówienie zagadnień związanych z modelem odpowiedzialności podmiotów zbiorowych w Polsce zdecydowanie wykracza poza ramy tego artykułu. Niemniej jednak wypada podkreślić, że omawiana rekomendacja jest w pełni zgodna z wynikami analiz prowadzonych od kilku lat w Ministerstwie Sprawiedliwości. Dotychczasowa praktyka jednoznacznie wskazuje na znikomą efektywność obecnego ustroju odpowiedzialności podmiotów zbiorowych. W chwili obecnej liczba spraw prowadzonych wobec podmiotów zbiorowych jest niewielka. W 2020 roku do sądów wpłynęło 6 spraw, w 2019 – 5 spraw, w 2018 – 4 sprawy, w 2017 roku do sądów wpłynęło 14 spraw, w 2016 – 25 spraw, w 2015 – 14 spraw, w 2014 r. 31 spraw, w 2013 – 26 spraw⁶. Przeprowadzone analizy wskazują na nieznaczną wysokość kar nakładanych w trybie obowiązującej ustawy z 2002 roku, co może świadczyć o tym, że jest ona używana głównie wobec małych podmiotów zbiorowych. Wypacza to koncepcję odpowiedzialności osób prawnych i prowadzi do wniosku, że przyjęty w Polsce model się nie sprawdził.

Za największą słabość obecnego stanu prawnego uważany jest wymóg uprzedniego skazania osoby fizycznej jako wstępny warunek odpowiedzialności podmiotu zbiorowego. Uniemożliwia to autonomiczną odpowiedzialność takiego podmiotu, gdy np. nie można ustalić osoby fizycznej bezpośrednio odpowiedzialnej za dany czyn. Drugą istotną wadą jest niski poziom kar finansowych, uzależnionych ponadto od przychodów podmiotu⁷.

⁵ Dz. U. z 2020 r. poz. 358.

⁶ Por. statystyki MS-S5 dla sądów rejonowych, Ministerstwo Sprawiedliwości.

⁷ Więcej na ten temat por. m.in. *Corporate Criminal Liability*, London 2016; *Liability of Legal Persons for Corruption Offences*, Strasbourg 2020; W. Radecki, *Koncepcje odpowiedzialności karnej osób prawnych w ochronie środowiska*, Wrocław 1996.

Efektywność regulacji odnoszących się do odpowiedzialności osób prawnych (podmiotów zbiorowych) ma istotne znaczenie także ze względu na zobowiązania międzynarodowe wynikające z wiążących Polskę instrumentów prawnych Unii Europejskiej, Rady Europy i Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD). Instrumenty te, niezależnie od szczegółowego merytorycznego zakresu każdego z nich, przewidują obowiązek wprowadzenia sprawnie funkcjonującego systemu odpowiedzialności osób prawnych i zapewnienia, by osoby te podlegały skutecznym i odstrasżającym sankcjom, proporcjonalnym do wagi popełnionych przestępstw.

W 2019 roku rząd przyjął projekt nowej ustawy o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych, głęboko zmieniającej obecny system. Ustawa jednak nie została uchwalona, a wraz z zakończeniem kadencji parlamentu projekt uległ dyskontynuacji.

7. Współpraca z sektorem prywatnym

Ostatnim obszarem przywołanym w raporcie i wartym choćby krótkiej wzmianki jest ogólnie rozumiana współpraca z sektorem prywatnym i organizacjami pozarządowymi. Przestępczość środowiskowa uderza we wszystkie osoby przebywające w danym kraju, mogąc powodować – pośrednio lub bezpośrednio – zagrożenie dla ich życia i zdrowia. Ten rodzaj przestępczości, w tym zwłaszcza nielegalny obrót odpadami, ma także negatywny wpływ na uczciwych przedsiębiorców, naruszając zasady uczciwej konkurencji i swobody rynkowe. Z tego też względu ścisła współpraca agencji rządowych z biznesem oraz ze społeczeństwem obywatelskim może przynieść wiele korzyści, zwłaszcza w zakresie współodpowiedzialności i wzrostu świadomości zagrożeń istniejących w tym obszarze. Może się ona odbywać np. poprzez powołanie organów lub struktur z udziałem przedstawicieli zarówno sektora publicznego, jak i prywatnego, zajmujących się sprawami środowiska.

Ponadto eksperci unijni zauważyli, że relacje pomiędzy państwem a sektorem prywatnym powinny zostać uzupełnione przez obowiązek sygnalizacyjny po stronie tego ostatniego, dotyczący stwierdzonych incydentów środowiskowych.

Wydaje się, że i te rekomendacje nie budzą większych wątpliwości. Jest oczywiste, że odpowiednio ukształtowana współpraca sektora publicznego z prywatnym może przynieść dobre rezultaty, zwłaszcza jeżeli oprzeć ją na konsekwentnie propagowanej zasadzie powszechnej

współodpowiedzialności za stan środowiska naturalnego⁸. Już obecnie podmioty prywatne prowadzące działalność związaną z gospodarką odpadami są zainteresowane zwalczaniem przestępczości i wykrywaniem nieprawidłowości w zakresie nielegalnego unieszkodliwiania odpadów. Podmioty te wyrażają opinie, zgłaszają uwagi i sugestie oraz biorą udział w spotkaniach z przedstawicielami administracji i organów ścigania.

Zaproponowana w zaleceniu jako przykład dalej idąca formuła współpracy, polegająca na powołaniu wspólnego publiczno-prywatnego organu zajmującego się omawianą tematyką, wymaga starannego przemyślenia. Niemniej jednak takie organizacje nie są w Polsce niczym nowym, żeby przywołać przykład Rady Dialogu Społecznego⁹.

Wzmocnienie obowiązku sygnalizacyjnego i nadanie mu obligatoryjnego charakteru nie tylko wobec podejrzenia popełnienia przestępstwa, ale także innych incydentów środowiskowych również wydaje się zaleceniem trafnym. Wpisuje się ono we wspomnianą wyżej koncepcję powszechnej współodpowiedzialności za środowisko naturalne, w sposób oczywisty uzasadnioną faktem powszechnego z niego korzystania.

Wnioski

W trakcie ósmej rundy ocen wzajemnych polski system zapobiegania i zwalczania przestępczości przeciwko środowisku został dogłębnie oraz obiektywnie przeanalizowany przez zewnętrznych i niezależnych ekspertów. Jak zawsze w wypadku tego typu ewaluacji pewne opinie mogą się wydać powierzchowne, ze względu na fakt, że członkowie zespołu oceniającego nie są specjalistami w dziedzinie prawa polskiego. Niemniej podstawową wartością takich przedsięwzięć jest możliwość zbadania systemu krajowego w świetle standardów międzynarodowych i doświadczeń różnych państw.

Przedstawione wyżej rekomendacje, niewyczerpujące, rzecz jasna, całej treści raportu z oceny, wydają się zasługiwać na głębokie rozważenie i jakąś

⁸ Ocenia się, że co trzecia zawarta umowa partnerstwa publiczno-prywatnego dotyczy sektora ochrony środowiska. Por. R. Cieślak, *Partnerstwo publiczno-prywatne w ochronie środowiska*, https://samorząd.infor.pl/sektor/rozwoj_i_promocja/partnerstwo-publiczno-prywatne/759789,Partnerstwo-publicznoprywatne-w-ochronie-srodowiska.html [dostęp: 17.06.2021].

⁹ Ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego (Dz. U. z 2018 r. poz. 2232 z późn. zm.).

formę implementacji. Jest rzeczą oczywistą, że żadna organizacja międzynarodowa nie wyręczy władz państwowych w obowiązku stałej aktualizacji ram prawnych i organizacyjnych służących zapobieganiu i zwalczaniu zmiennych zjawisk związanych z omawianym rodzajem przestępczości. Niemniej jednak taka zewnętrzna ocena może stanowić wartościowy element krajowych analiz, poprzedzających ewentualne zmiany.

Bibliografia

Akty prawne

- Wspólne działanie 97/827/WSiSW z dnia 5 grudnia 1997 roku ustanawiające mechanizm oceny zastosowania i wdrażania na poziomie krajowym międzynarodowych przedsięwzięć w zakresie walki z zorganizowaną przestępczością, Dz. Urz. UE L 344 z 15.12.1997, s. 7.
- Krajowy Plan Działań Przeciwko Handlowi Ludźmi na lata 2020–2021, przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 10 kwietnia 2020 r.; uchwała Nr 207 Rady Ministrów z dnia 19 grudnia 2017 r. w sprawie Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018–2020 (M.P. z 2018 r. poz. 12).
- Ustawa z dnia 28 października 2002 roku w sprawie odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary (Dz. U. z 2020 r. poz. 358 z późn. zm.).

Literatura

- Cieślak R., *Partnerstwo publiczno-prywatne w ochronie środowiska*, https://samorząd.infor.pl/sektor/rozwoj_i_promocja/partnerstwo-publiczno-prywatne/759789,Partnerstwo-publicznoprywatne-w-ochronie-srodowiska.html [dostęp: 17.06.2021].
- Górzyńska T., *Prawo do informacji i zasada jawności administracyjnej*, Kraków 1999.
- Jarzęcka-Siwik E., *Ograniczenie dostępu do informacji publicznej o przebiegu postępowania karnego*, „Prokuratura i Prawo” 2005, nr 3.
- Radecki W., *Koncepcje odpowiedzialności karnej osób prawnych w ochronie środowiska*, Wrocław 1996.

Streszczenie

Artykuł zwięźle omawia problematykę przestępczości przeciwko środowisku w aspekcie wzajemnych ewaluacji państw członkowskich Unii Europejskiej. System

ocen wzajemnych pozwala na indywidualną i precyzyjną analizę krajowych modeli karnych i administracyjnych odnoszących się do tego obszaru.

Słowa kluczowe: system ocen wzajemnych państw członkowskich UE, przestępczość środowiskowa, Unia Europejska, Rada Europy i Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD).

Abstract

The article briefly addresses the issue of environmental crime in terms of the peer review of the European Union Member States. The peer evaluation system allows for an individual and precise analysis of national criminal and administrative models relating to this area.

Keywords: peer review system of EU member states, environmental crime, the European Union, the Council of Europe and the Organization for Economic Co-operation and Development (OECD).

Rola i zadania Interpolu w wykrywaniu przestępczości związanej z transgranicznym przemieszczaniem odpadów

Wprowadzenie

Według *Strategic Report: Environment, Peace and Security: A Convergence of Threats* z 2016 roku¹, przygotowanego przez Interpol (ang. *International Criminal Police Organization*)² oraz UNEP (*United Nations Environment Programme*), nadużycia w środowisku naturalnym są czwartą co do wielkości działalnością przestępczą na świecie. Szacunki wskazują, że działalność ta, warta ok. 258 miliardów dolarów, rośnie o pięć do siedmiu procent każdego roku (dla porównania to trzy razy szybciej niż światowe PKB) i zrównuje się z innymi formami przestępczości międzynarodowej. Ze względu na tempo rozwoju uznaje się, że jest to najszybciej rosnący obszar przestępczej aktywności w skali globalnej³, a przez to rosnące zagrożenie dla pokoju, bezpieczeństwa i stabilności społeczno-gospodarczej.

¹ Dostępny na: <https://wedocs.unep.org/> [dostęp: 15.09.2021].

² Organizacja utworzona w 1923 roku w celu ułatwienia transgranicznej współpracy w zakresie egzekwowania prawa oraz pomocy organom i służbom, których misją jest zapobieganie lub zwalczanie przestępczości międzynarodowej.

³ L. Elliott, *Fighting transnational environmental crime*, „Journal of International Affairs”, Fall–Winter 2012, s. 88.

Według danych z 2020 roku, dostępnych na stronie Interpolu, przestępczość przeciwko środowisku jest już trzecim najbardziej lukratywnym biznesem przestępczym na świecie, po narkotykach i podrabianych towarach, wyprzedzając handel ludźmi.

Przestępczość przeciwko środowisku ma znaczący negatywny wpływ na środowisko i zagraża bezpieczeństwu ekologicznemu na poziomie lokalnym, krajowym, regionalnym i międzynarodowym. Jej skutki są wielowymiarowe, m.in. pogorszenie warunków i oczekiwanej długości życia ludzi, ograniczenie dostępności żywności i zasobów wodnych oraz zwiększenie zanieczyszczenia powietrza, przyczyniając się jednocześnie do klęsk żywiołowych i zwiększając ryzyko epidemiologiczne.

Przestępczość przeciwko środowisku obejmuje różnorodne przestępstwa związane z dziką przyrodą, zanieczyszczeniem, rybołówstwem, leśnictwem, zasobami naturalnymi i zmianami klimatu oraz – będącym przedmiotem niniejszego artykułu – nielegalnym transgranicznym przemieszczaniem odpadów.

Warto jednak podkreślić, że w wielu wypadkach przestępstwa przeciwko środowisku są również powiązane z innymi przestępstwami, takimi jak morderstwa, wymuszenia, korupcja, oszustwa, pranie pieniędzy i kradzieże. Wynika to z faktu, że stanowią one jeden z elementów łańcucha przestępczości zorganizowanej, a więc szczególnie groźnej. Jak zauważył Interpol, stosowany model ścigania separujący te typy przestępstw jest niewłaściwy⁴.

Jak w przypadku każdego nielegalnego i czarnorynkowego handlu, przestępstwa przeciwko środowisku negatywnie oddziałują na wewnętrzną sytuację gospodarczą oraz ekonomiczną krajów, poprzez unikanie opodatkowania. Nielegalny handel odpadami niebezpiecznymi jest wyraźnie napędzany podażą, ponieważ ci, którzy produkują odpady, starają się uniknąć wysokich kosztów ich usuwania (w tym – paradoksalnie – wynikających z krajowych prośrodowiskowych regulacji prawnych), a ci, którzy je wywożą w celu nielegalnego unieszkodliwienia, szukają szybkiego zysku.

Bezpieczeństwo ekologiczne jest nierozdzielnie związane z bezpieczeństwem społecznym i ekonomicznym, a przestępczość dotycząca nielegalnego przemieszczania odpadów zagraża im obu.

Przestępczość przeciwko środowisku, podobnie jak szkody środowiskowe, występuje ponad granicami krajowymi lub regionalnymi.

Umieędzynarodowienie takich przestępstw wymaga ciągłej rewizji oraz aktualizacji globalnych priorytetów w celu wzmocnienia bezpieczeństwa ekologicznego. Przestępstwa środowiskowe są wysoce opłacalne. Sprzyja temu stosunkowo niewielkie ryzyko poniesienia odpowiedzialności z powodu

⁴ Interpol, *Environmental Crime and its Convergence with Other Serious Crimes*, March 2018, <https://www.interpol.int>, 2015, s. 11 [dostęp: 15.09.2021].

ciągle słabo rozwiniętego prawa międzynarodowego w tym obszarze⁵, jak również niedostateczne egzekwowanie obowiązującego prawa krajowego i niskich kar stosowanych przez sądy krajowe.

1. Wykrywanie i ściganie przestępstw przeciwko środowisku

Powiązanie międzynarodowych przestępstw przeciwko środowisku z innymi przestępstwami międzynarodowymi pozwala na wykorzystanie wiedzy i doświadczenia zdobytego w ściganiu tych drugich. Wykorzystanie to jest jednak ograniczone specyfiką przestępstw przeciwko środowisku, które wymagają odrębnej polityki ścigania⁶.

Jedną z podstawowych różnic w stosunku do wielu form przestępczości zorganizowanej polega na tym, że nielegalna działalność funkcjonuje obok legalnego rynku; zwykle nie ma całkowitego zakazu określonego zachowania. Pozostaje to w sprzeczności z tradycyjnym paradygmatem międzynarodowej przestępczości, w którym istnieje całkowity zakaz określonej działalności: podczas gdy narkotyki i handel ludźmi są zakazane i karalne, handel niektórymi gatunkami objętymi CITES jest karalny jedynie wtedy, gdy okazy pochodzą z określonych krajów albo są pozyskiwane w sposób sprzeczny z prawem: nielegalnie sprzedawane drewno może pochodzić od dostawcy, który pozyskuje drewno również legalnie.

Jednoczesna obecność legalnego rynku sprawia, że funkcjonariuszom na granicy państwa szczególnie trudno jest ustalić, czy to, z czym mają do czynienia, jest legalne, czy nie. Na przykład handlarze gatunków zagrożonych wyginięciem mogą deklarować, że ich okazy należą do innego gatunku, zwłaszcza gdy istnieje wiele gatunków o podobnym wyglądzie, bądź też że posiadane świadectwo CITES dotyczy tego konkretnego okazu, a w rzeczywistości będzie to inny przedstawiciel tego gatunku. Można podawać kolejne przykłady: przewoźnicy mogą twierdzić, że nielegalnie złapane zwierzęta zostały wyhodowane w niewoli. Podobnie nielegalnie pozyskane kłody drewna są często „prane” przez produkty wytwarzane zgodnie z prawem⁷ lub też – przechodząc do tematyki odpadów – część odpadów może być usuwanych legalnie, podczas gdy pozostała część nielegalnie.

⁵ L. Elliott, dz. cyt., s. 96.

⁶ G.W. Wright, *Conceptualising and combating transnational environmental crime*, „Trends in Organized Crime” 2011, vol. 14, s. 336; DOI 10.1007/s12117-011-9130-4.

⁷ D. Brack, G. Hayman, *International Environmental Crime: The Nature and Control of Environmental Black Markets Background Paper for Workshop, Sustainable Development Programme*, Royal Institute of International Affairs, 2002, s. 15.

Niedostatki w tym zakresie wykazują regulacje prawne. O ile międzynarodowe prawo reguluje zwalczanie międzynarodowej przestępczości zorganizowanej w ramach konwencji⁸, wprowadza definicję „zorganizowanej grupy przestępczej”⁹, o tyle brakuje w niej postanowień wprost dotyczących przestępstw przeciwko środowisku. Niektóre z globalnych konwencji międzynarodowych odnoszących się do ochrony środowiska określają pewne działania jako naruszenia prawa międzynarodowego¹⁰. Oznacza to, że powinny zostać włączone do krajowych systemów prawnych, jeśli państwa je ratyfikowały.

2. Interpol

Przywołane powyżej dane wskazują, że przestępczość przeciwko środowisku rośnie, co sprzyja profesjonalizacji tworzonych sieci przestępczych. Zorganizowany i tajny charakter ich działalności sprawia, że przestępcy ci są trudni do wykrycia bez równie zorganizowanej reakcji ze strony organów ścigania. Współpraca bilateralna, a nawet pomiędzy większą liczbą państw, nie wystarczyłaby do skutecznego zwalczania takiej przestępczości. Dopiero pełna koordynacja na poziomie krajowym, regionalnym i międzynarodowym tworzyłaby takie warunki. Przykładów międzynarodowych organizacji, podobnie jak działań podejmowanych przez nie, jest wiele, a rosnąca skala przestępczości w tym zakresie pokazuje, że i tak jest to ciągle zbyt mało.

Współpraca w ramach Interpolu stanowi szczególnie istotny element, włącza bowiem osoby, których zakres obowiązków zawodowych obejmuje ściganie przestępstw. Ze względu na charakter przestępstw przeciwko środowisku, do skutecznego ich wykrywania konieczna jest znajomość mechanizmów działania grup przestępczych w tym zakresie. Interpol, skupiający

⁸ Konwencja Narodów Zjednoczonych przeciwko międzynarodowej przestępczości zorganizowanej, przyjęta przez ZO ONZ 15.11.2000, w drodze rezolucji 55/25 (dalej: Konwencja).

⁹ W myśl art. 2 Konwencji, zorganizowana grupa przestępcza oznacza mającą strukturę grupę składającą się z trzech lub więcej osób, istniejącą przez pewien czas oraz działającą w porozumieniu w celu popełnienia jednego lub więcej poważnych przestępstw określonych na podstawie niniejszej Konwencji, dla uzyskania, w sposób bezpośredni lub pośredni, korzyści finansowej lub innej korzyści materialnej.

¹⁰ W zakresie odpadów: Konwencja Narodów Zjednoczonych o prawie morza, 1982; Konwencja o zapobieganiu zanieczyszczeniu mórz przez zatapianie odpadów i innych substancji 1972; Konwencja bazylejska o kontroli transgranicznego przemieszczania i usuwania odpadów niebezpiecznych i ich unieszkodliwiania, 1989; Konwencja rotterdamska w sprawie procedury zgody po uprzednim poinformowaniu dla niektórych niebezpiecznych chemikaliów i pestycydów w handlu międzynarodowym, 1998.

195 państw¹¹, umożliwia zbieranie różnorodnych doświadczeń, a następnie przekazywanie ich wszystkim zainteresowanym stronom.

Organizacja zapewnia organom ścigania w krajach członkowskich fachowe wsparcie oraz dane operacyjne, zarządzanie tymi danymi, kryminalistykę, analizę kryminalną, wsparcie śledcze i szkolenia, jak również działania mające na celu lokalizowanie uciekinierów i usprawnianie zarządzania granicami. W praktyce oznacza to konieczność współpracy z funkcjonariuszami krajów o różnych systemach politycznych i prawnych.

W ramach swojego międzynarodowego i bezstronnego mandatu¹² Interpol ułatwia międzynarodową współpracę w zakresie egzekwowania prawa pomiędzy krajami, nawet jeśli nie utrzymują one stosunków dyplomatycznych. Wspiera policję państw członkowskich w przeciwdziałaniu przestępczości kryminalnej, jak również działania podejmowane przez społeczność międzynarodową, w tym w ramach Organizacji Narodów Zjednoczonych. Działalność Interpolu ma charakter pomocniczy w odniesieniu do działań policji krajowych i służy zwiększeniu ich efektywności.

Kraje połączone są systemem komunikacyjnym o nazwie I-24/7. Sieć służy kontaktowaniu się między sobą oraz z Sekretariatem Generalnym, stale działającym organem Interpolu. W ramach sieci zapewniony jest dostęp do baz danych i usług w czasie rzeczywistym, zarówno z lokalizacji centralnych, jak i zdalnych. Bezpieczeństwo systemu komunikacji obejmuje wiadomości tekstowe, a także obrazy o wysokiej rozdzielczości, takie jak fałszywe banknoty, fotografie czy odciski palców. System wymiany danych współtworzą, zastosowane po raz pierwszy w 1936 roku, noty i dyfuzje w różnych kolorach oznaczających konkretne akcje¹³ (np. kolor czerwony oznacza zatrzymanie, tymczasowe aresztowanie i ekstradycję osoby poszukiwanej). Dzięki kodowi za pomocą koloru funkcjonariusze otrzymujący powiadomienie od razu wiedzą, jaki jest charakter alarmu. Uważany przez niektórych przedstawicieli doktryny za jedno z najważniejszych działań¹⁴, kilkakrotnie znalazł zastosowanie do rozsyłania informacji o przestępcach z zakresu ochrony środowiska.

¹¹ <https://www.interpol.int/Who-we-are/Member-countries>.

¹² W myśl art. 3 Konstytucji ICPO-Interpolu, „zabronione jest podejmowanie przez Organizację jakichkolwiek interwencji lub działań o charakterze politycznym, wojskowym, religijnym lub rasowym”. Konstytucja ICPO-Interpol przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne na 25. sesji (Wiedeń, 1956 r.), ze zm., <https://www.interpol.int/Who-we-are/Legal-framework/Legal-documents> [dostęp: 15.09.2021].

¹³ G. Calcara, *A transnational police network cooperating up to the limits of the law: examination of the origin of Interpol*, „Transnational Legal Theory” 2020, vol. 11, iss. 4, s. 536. DOI: 10.1080/20414005.2020.1793282.

¹⁴ B. Rostami, A. Jooj, *The Capacity of Police Organizations to Prevent Crime with an Emphasis on Interpol and Europol*, „International Journal of Multicultural and Multireligious Understanding” 2021, vol. 8, iss. 3, s. 205.

W każdym z państw członkowskich istnieją biura krajowe. Są one punktami kontaktowymi dla Sekretariatu oraz pozostałych członków, jeśli potrzebują one pomocy w zwalczaniu przestępczości transgranicznej oraz w lokalizacji i zatrzymaniu zbiegów.

Interpol tworzy ramy współpracy w ramach innowacyjnych projektów i operacji mających na celu zwiększenie bezpieczeństwa środowiskowego. Jednostka Bezpieczeństwa Środowiskowego (*Environmental Security Unit*) publikuje opracowania przeznaczone dla funkcjonariuszy organów ścigania obejmujące egzekwowanie prawa na podstawie wywiadu egzekwowania prawa, metod przemytu i ukrywania, technik przesłuchiwania przemytników dzikiej przyrody oraz prowadzenie „dostaw kontrolowanych”.

Dodatkowo Interpol tworzy ramy współpracy międzyagencyjnej, instytutów badawczych pomiędzy krajami poprzez Narodowe Grupy Zadaniowe Bezpieczeństwa Środowiskowego (NEST).

NEST to krajowa współpraca policji, służb celnych, agencji ochrony środowiska, prokuratorów, innych wyspecjalizowanych agencji, partnerów pozarządowych i partnerów międzyrządowych.

Wreszcie Poddyrekcja Bezpieczeństwa Środowiskowego Interpolu ustanawia jednostkę wspieraną przez kraje członkowskie oraz inne działające w ramach Interpolu¹⁵.

Działania *Pollution Crime Working Group* (PCWG), utworzonej w 1992 roku w ramach Interpolu, polegające na stwarzaniu ram współpracy, wpisują się w potrzeby międzynarodowej współpracy w zakresie przestępczości powodującej zanieczyszczenie środowiska. Sieć PCWG spotyka się co roku w celu omówienia nowych i rosnących globalnych problemów związanych z przestępczością powodującą zanieczyszczenia. W ramach forum możliwie jest dzielenie się najlepszymi praktykami w radzeniu sobie z istniejącymi i pojawiającymi się zagrożeniami. Istotny element stanowi planowanie wspólnych operacji, a także opracowywanie strategii na przyszłość.

Gromadzone w wyniku wspólnych operacji dane pozwalają na rozpoznanie skali działań. W ramach jednego z wczesnych raportów PCWG Interpol badał powiązanie przestępczości powodującej zanieczyszczenie środowiska (dwa z trzech analizowanych obszarów dotyczyły nielegalnego transgranicznego przemieszczania odpadów) z sieciami przestępczymi – w jakiej mierze spełnia kryteria przestępczości zorganizowanej – co pozwoliło na ustalenie rozmiaru działalności przestępczej i przygotowanie środków zapobiegawczych. Do zakresu badania włączono pięć państw, a samo badanie dotyczyło ponad trzydziestu przypadków. Niewielki zakres wystarczył na

¹⁵ Są to: Komitet ds. Zgodności i Egzekwowania Prawa oraz jego Grupy Robocze ds. Zanieczyszczeń, Rybołówstwa oraz Przestępczości przeciwko Dzikiej Przyrodzie.

stwierdzenie, że w większości wypadków powiązania z przestępczością zorganizowaną były oczywiste ze względu na liczbę osób i organizacji zaangażowanych w przestępstwo, okres działalności oraz jej charakter (przemyt, oszustwo, pranie pieniędzy, uchylanie się od płacenia podatków, fałszowanie rejestrów itp.). W niektórych przypadkach powiązania z innymi przestępstwami oraz z przestępczością zorganizowaną nie były tak wyraźne¹⁶. Szczegółowa analiza pozwoliła na poznanie mechanizmów działania, np. w Kanadzie toksyczne odpady mieszano z odpadami łatwopalnymi, a następnie sprzedawano jako paliwo do ogrzewania; we Włoszech odpady toksyczne mieszano z cementem lub asfaltem wykorzystywanym następnie do budowy dróg i budynków¹⁷. W raporcie zawarto rekomendacje dotyczące dalszych, pogłębionych badań pozwalających na zidentyfikowanie m.in. skali przestępczości, rodzajów odpadów przemieszczanych nielegalnie i wartości nielegalnego obrotu.

Oprócz zdobywania wiedzy operacyjnej, nadal ważne jest pilnowanie granic, dlatego funkcjonariusze muszą mieć umiejętności w zakresie identyfikacji nielegalnie przewożonych substancji. Wiedza specjalistyczna potrzebna do ustalenia nielegalnego transportu odpadów jest kluczowa, ze względu na równoległe funkcjonujący legalny rynek, a to wymaga przeszkolenia funkcjonariuszy organów ścigania w celu dokładnej oceny, czy popełniono przestępstwo. System szkoleń prowadzony indywidualnie przez państwo byłby zbyt kosztowny, a w wypadku niektórych krajów (np. rozwijających się) – niemożliwy bądź w znacznym stopniu trudny do zorganizowania, dlatego też współpraca międzynarodowa zaspokaja w części takie potrzeby. Jak wskazuje Interpol, zorganizowanie takiej współpracy stanowi nadal największe wyzwanie¹⁸.

3. Operacja „30 dni na morzu”

Organizacja Interpolu umożliwia podejmowanie wielowymiarowych działań: jedne dotyczą zanieczyszczenia różnych elementów środowiska, inne koncentrują się na problemach dotyczących określonych rodzajów odpadów.

¹⁶ Interpol Pollution Crimes Working Group, *Assessing the Links between Organised Crime and Pollution Crimes*, June 2006, <https://www.interpol.int/Crimes/Environmental-crime/Pollution-crime> [dostęp: 9.09.2021].

¹⁷ Tamże.

¹⁸ Interpol, *Environmental Crime Programme: Strategic Action Plan*, 2009, <https://www.interpol.int/> [dostęp: 15.09.2021].

Jeden z przykładów stanowi operacja „30 dni na morzu”, przeprowadzona w 2018 roku jako pierwszy projekt dedykowany zanieczyszczeniom morskim. Pomimo początkowych wątpliwości dotyczących zainteresowania partnerów krajowych (ostatecznie w pierwszą edycję zaangażowały się agencje środowiskowe z 58 krajów), okazała się największym sukcesem Grupy¹⁹. Kolejne edycje tego projektu odbyły się w 2019 oraz 2021 roku²⁰.

Operacja „30 dni na morzu 2.0” (1–31 października 2019 roku) była drugą globalną operacją Interpolu skierowaną na identyfikację i ściganie przestępstw związanych z zanieczyszczaniem morza. Miała ona na celu wzmocnienie globalnej reakcji organów ścigania tego typu przestępstw, a ostatecznie – poprawę jakości morza i zwalczanie sieci przestępczych w nie zaangażowanych. Na podstawie wniosków wyciągniętych w 2018 roku, w ramach drugiej edycji przyjęto bardziej zróżnicowane podejście taktyczne, skoncentrowane na przestępstwach związanych z zanieczyszczeniami pochodzącymi z działań nie tylko na morzu, ale również na lądzie i w rzekach, wraz z przemysłem odpadów przez porty. Większy nacisk położono również na zanieczyszczenie plastikiem, ustanawiając międzynarodowe Operacyjne Centrum Koordynacyjne skupiające śledczych z kluczowych krajów, których dotyczy nielegalny eksport lub import odpadów plastikowych.

Druga edycja miała większy zasięg, była prowadzona przez 62 kraje na całym świecie i koordynowana na szczeblu międzynarodowym przez Interpol, z udziałem PCWG oraz we współpracy z Europejską Agencją Egzekwowania Prawa (Europol) i Europejską Agencją Straży Granicznej i Przybrzeżnej (Frontex) w regionie europejskim.

Operacja „30 dni na morzu 2.0” ujawniła 3789 wykroczeń związanych z zanieczyszczeniem morza, w wyniku ponad 17 715 inspekcji oraz ponad 15 215 godzin nadzoru przeprowadzonych na całym świecie. Operacja była dwukrotnie bardziej skuteczna niż jej pierwsza edycja, przy ponaddwukrotnym wzroście wykrywalności. Doprowadziła również do 1318 aresztowań, rozbicia 90 siatek przestępczych, nałożenia ponad pół miliona USD grzywien oraz wykrycia 401 podejrzanych przedsiębiorstw i 150 podejrzanych statków. Egzekwowanie przepisów przedłużono poza 30 dni operacyjnych – do lutego 2020 roku wszczęto 192 dochodzenia następcze, a w 104 sprawach wniesiono oskarżenia.

¹⁹ J. Poux, *Chair*, „PCWG News”, August 2019, s. 1.

²⁰ Dla porównania rozmiarów – w trzeciej edycji odbywającej się w marcu 2021 r. w operacji „30 dni na morzu” udział wzięło 300 agencji z 67 krajów. Przeprowadzono 34 tys. inspekcji. Dane ze strony: <https://www.interpol.int/News-and-Events/News/2021/Operation-30-Days-at-Sea-3.0-reveals-1-600-marine-pollution-offences-worldwide> [dostęp: 10.09.2021]. Szczegółowy raport z trzeciej edycji nie był dostępny w czasie przygotowywania artykułu.

Udział przestępczości zorganizowanej nie był konsekwentnie badany i wykrywany w ramach operacji „30 dni na morzu 2.0”, głównie ze względu na krótki czas trwania operacji oraz częsty brak uprawnień i zdolności do prowadzenia dochodzeń w sprawach karnych wśród agencji ds. środowiska i morskich. Niemniej w przypadkach, w których wykryto oznaki przestępczości zorganizowanej, wskazywały one na bardzo wyraźny i spójny profil: zorganizowane grupy przestępcze zaangażowane w kilka konkretnych rodzajów umyślnych przestępstw (handel odpadami, rafinacja ropy naftowej i mieszanie ropy, nielegalne zrzuty do rzek i zanieczyszczenie wybrzeża), obejmujących głównie plastik i ropę naftową. Wszystkie przypadki łączyły zanieczyszczenie morza z jednym lub kilkoma dodatkowymi przestępstwami, głównie z fałszowaniem dokumentów i innymi przestępstwami związanymi z odpadami, przy czym widoczny był wysoki poziom organizacji przestępstw.

Podczas tej operacji Centrum Koordynacji Operacyjnej Interpolu połączyło kluczowe kraje w celu wszczęcia dochodzeń w sprawach dotyczących nielegalnego handlu odpadami plastikowymi. W tym kontekście informacje wymieniane między Malesją a Holandią pozwoliły władzom na zidentyfikowanie kraju pochodzenia siedmiu porzuconych kontenerów z odpadami plastikowymi, które zostały nielegalnie wysłane do Malesji z Belgii przez Hong Kong SAR. Współpraca z władzami belgijskimi umożliwiła Malesji rozpoczęcie odsyłania nielegalnie przemieszczonych odpadów.

4. E-odpady

E-odpady stanowią oddzielny obszar zainteresowania Interpolu. Rozpoczęte w 2013 roku projekty: WEEE (*Waste Electrical and Electronic Equipment*) i CWIT (*Countering WEEE Illegal Trade*), zorientowane zostały na podniesienie świadomości na temat nielegalnego, ponadnarodowego przemieszczania odpadów i jego konsekwencji zdrowotnych wynikających z niewłaściwego gospodarowania zawartymi w nich substancjami niebezpiecznymi (są to odpady zawierające niebezpieczne pierwiastki, m.in. siarkę i kadm). Zainicjowany bliźniaczy projekt Eden dedykowano rozwijaniu trwałych zdolności instytucjonalnych w celu wszczynania międzynarodowych dochodzeń i ścigania przestępców, nie tylko nielegalnego przemieszczania e-odpadów, ale odpadów ogólnie.

Zorganizowanie instytucjonalne Interpolu pozwoliło na szczegółowe spojrzenie na sytuację dotyczącą e-odpadów, poprzez stworzenie dwóch geograficznie wyodrębnionych obszarów badawczych, utylizacji e-odpadów z perspektywy Wielkiej Brytanii i Europy (łącznie) oraz Stanów

Zjednoczonych²¹. Cel przyjęto ten sam: szczegółowe zbadanie sposobu funkcjonowania sektora oraz charakteru i zakresu działalności przestępczej. Wiązało się to z analizą roli przestępczości zorganizowanej, tego, w jaki sposób unika ona kontroli i ją podważa, ustalenia podmiotów zaangażowanych oraz powiązań z innymi rodzajami działalności przestępczej.

Raport WEEE zwraca uwagę na tak podstawowe trudności jak oszacowanie skali produkcji sprzętu, który następnie generuje powstanie e-odpadów, co jest niezbędne do przyjmowania kolejnych danych dotyczących wartości legalnego i nielegalnego rynku oraz ewentualnych zysków z nielegalnego transgranicznego przemieszczania odpadów. Jedno z pierwszych ustaleń raportu CWIT wskazuje, że tylko 35% (3,3 mln ton) wszystkich e-odpadów wyrzuconych w 2012 roku oficjalnie zgłoszono w ramach systemów zbiórki i recyklingu²².

Projekt pozwolił na zidentyfikowanie luk na każdym z etapów zagospodarowania e-odpadów (zbieranie, konsolidacja, pośrednictwo, przetwarzanie i transport) sprzyjających rozwojowi umyślnej nielegalnej działalności na podstawie przestępczego modelu biznesowego. Struktura organizacyjna wygląda różnie w zależności od kraju i regionu – od pojedynczych podmiotów po zorganizowane grupy przestępcze. Pewne braki, takie jak: luki prawne, nieodpowiednie egzekwowanie prawa, stosowanie zbyt niskich kar, które nie mają charakteru odstraszającego, prowadzą do powstania środowiska podatnego na zaangażowanie międzynarodowych grup przestępczych. Przepięstwa w tym zakresie polegają na: nieodpowiednim przetwarzaniu e-odpadów, naruszaniu przepisów o obrocie e-odpadami, braku wymaganych przepisów handlowych, kradzieżach, braku wymaganych licencji/zezwoleń, przemycie oraz fałszywych deklaracjach ładunkowych²³.

W raporcie przygotowywanym dla projektu CWIT przedstawiono m.in. zalecenia dla Komisji Europejskiej, organów ścigania, prawodawców i producentów elektroniki i branży przetwarzania e-odpadów, niezbędne w przeciwdziałaniu nielegalnemu handlowi e-odpadami. Rekomendacje odnoszą się do poszczególnych zidentyfikowanych luk występujących na każdym z pięciu etapów zarządzania e-odpadami, poprzez wzmocnienie systemu zbierania takich odpadów, monitorowania, kontroli, edukacji konsumentów, jak również umocnienie kadry zajmującej się wykrywaniem i ściganiem przestępstw, w tym systematyczne szkolenia²⁴.

²¹ Interpol, *Report Electronic Waste and Organized Crime*, maj 2009, <https://www.interpol.int/Crimes/Environmental-crime/Pollution-crime> [dostęp: 10.09.2021].

²² J. Huisman i in., *Countering WEEE Illegal Trade (CWIT) Summary Report, Market Assessment, Legal Analysis, Crime Analysis and Recommendations Roadmap*, Lyon 2015, s. 6.

²³ Tamże, s. 6, 31.

²⁴ Tamże, s. 63.

W ramach projektu Eden, mającego na celu wzmocnienie instytucjonalne, przeprowadzono operację Enigma. Kolejne edycje tej operacji dotyczyły odpadów elektronicznych. Podczas fazy III operacji Enigma skupiono się na odpadach eksportowanych z Europy od stycznia do czerwca 2015 roku. Przedstawiono raport operacyjny, w którym, na podstawie wcześniejszych danych wywiadowczych, aktualizowano trendy w zakresie nielegalnego eksportu odpadów niebezpiecznych²⁵.

5. Nielegalny handel odpadami z tworzyw sztucznych

Jeden z ostatnich raportów Interpolu dotyczy nielegalnego transgranicznego przemieszczania odpadów z tworzyw sztucznych. *Strategical analysis on emerging criminal trends in the global plastic waste market since January 2018* dotyczy sytuacji na rynku po wprowadzeniu zakazu importu określonych rodzajów odpadów przez Chiny. W skali globalnej polityka zachęcająca do recyklingu odpadów z tworzyw sztucznych stworzyła duży i stale rozwijający się sektor biznesowy, w którym znaczne ilości odpadów z tworzyw sztucznych są przedmiotem handlu międzynarodowego w celu recyklingu.

Europejska Sieć Wdrażania i Egzekwowania Prawa Ochrony Środowiska (IMPEL) oszacowała, że nielegalnie przemieszczane odpady stanowią około 20 proc. wszystkich przemieszczanych odpadów, a dane Światowej Organizacji Celnej za 2019 rok potwierdzają, że odpady tworzyw sztucznych są jednym z głównych rodzajów nielegalnie przemieszczanych odpadów (oprócz WEEE) i stanowią około 23 proc. wszystkich skonfiskowanych towarów.

Zużycie tworzyw sztucznych w przeliczeniu na jednego mieszkańca gwałtownie rośnie w skali globalnej. W rezultacie globalna produkcja odpadów z tworzyw sztucznych stale rośnie o 10 milionów ton³ każdego roku w dekadzie 2010 roku, aby osiągnąć prawie 360 milionów ton³ rocznie w 2018 roku.

Impulsem do działań Interpolu była znacząca zmiana sytuacji międzynarodowej w tym obszarze wywołana polityką Chin. W latach 1992–2018 Chiny importowały ok. 45% światowych odpadów z tworzyw sztucznych, co uzależniło globalny rynek odpadów z tworzyw sztucznych od dostępu do chińskiego sektora recyklingu. W styczniu 2018 roku Chiny wprowadziły jednak ograniczenia importu 24 rodzajów odpadów stałych, w tym odpadów z tworzyw sztucznych²⁶.

²⁵ Interpol, *Environmental Compliance and Enforcement Committee Advisory Board Impact Report 2015–2017*, s. 11, <https://www.interpol.int> [dostęp: 15.09.2021].

²⁶ Raport Interpolu *Strategical analysis on emerging...*, s. 5.

W wyniku tej polityki od stycznia 2018 roku obserwuje się dużą zmianę eksportu odpadów z tworzyw sztucznych, zwłaszcza w kierunku alternatywnych krajów docelowych z Azji Południowej i Południowo-Wschodniej. Wzrosło również przemieszczanie odpadów z tworzyw sztucznych w ramach rynku wewnątrz europejskiego, zwłaszcza w kierunku Europy Środkowo-Wschodniej. Prawdopodobnie zwiększona ilość importowanych odpadów z tworzyw sztucznych przeznaczonych do recyklingu w tych wschodzących krajach importu wpłynęła na poziom recyklingu ich krajowych odpadów, generując nadwyżkę odpadów na ich terytorium.

W związku z zakazem eksportu do Chin określonych rodzajów odpadów zidentyfikowano następujące zjawiska:

1. W krajach eksportujących – wzrost ilości odpadów składowanych na nielegalnych wysypiskach, jak też regularnego wypalania odpadów w celu taniego radzenia sobie z dużymi ilościami nieprzetworzonych odpadów krajowych, które wcześniej byłyby eksportowane do Chin.

2. We wschodzących azjatyckich krajach importujących znaczny wzrost przywozu odpadów z tworzyw sztucznych, w połączeniu z brakiem możliwości egzekwowania przepisów, prawie na pewno umożliwił rozwój nielegalnych zakładów recyklingu, które czerpią zyski z omijania kosztów licencji i kosztów przetwarzania przyjaznego dla środowiska. Niemal na pewno doprowadziło to również do wzrostu liczby nielegalnych składowisk, zwłaszcza krajowych odpadów z tworzyw sztucznych, które często są gorszej jakości niż odpady importowane ze względu na braki w lokalnym systemie zbierania i sortowania odpadów.

3. Nastąpił wzrost przypadkowych i celowych pożarów odpadów w krajach eksportujących, jak również w krajach importujących z Europy i Azji Południowo-Wschodniej²⁷.

Informacje zawarte w raporcie Interpolu wskazują, że w wyniku zmian na rynku w roku 2018 dotychczas stosowane oszustwa zwiększyły swoją częstotliwość i złożoność występowania oraz zaczęły się pojawiać w krajach, w których wcześniej nie były zgłaszane:

— Transporty odpadów z tworzyw sztucznych są fałszywie zgłaszane jako przeznaczone do odzysku lub błędnie zgłaszane jako surowce. W odniesieniu do kodów bazylejskich, transporty odpadów z tworzyw sztucznych są fałszywie deklarowane jako inne niż niebezpieczne (Aneks IX), podczas gdy są one zanieczyszczone lub zmieszane z innymi strumieniami odpadów (Aneks VIII lub Aneks II).

— Nielegalnie przemieszczane zanieczyszczone odpady z tworzyw sztucznych są ukrywane w kontenerze poprzez umieszczenie ich za

²⁷ Tamże, s. 6.

„czystymi” odpadami z tworzyw sztucznych, deklarowanymi w dokumentach przewozowych.

— Nieprawidłowe deklarowanie odpadów sprzyjające uchylaniu się od płacenia podatków.

— Nieprawidłowe deklarowanie ostatecznego miejsca przeznaczenia transportów odpadów z tworzyw sztucznych, z wykorzystaniem kraju tranzytowego w strefie wolnego handlu²⁸.

Dane zebrane przez Interpol wykazały, że przenikanie zorganizowanej przestępczości do sektora odpadów odbywa się zazwyczaj za pośrednictwem legalnej działalności gospodarczej jako przykrywkę dla nielegalnych operacji, z regularnym udziałem oszustw finansowych i fałszowania dokumentów. Taka infiltracja w legalnych przedsiębiorstwach ujawnia również pewien poziom kompetencji zawodowych wśród przestępców, co jest niezbędne do ukrycia działalności przestępczej poprzez manipulację rejestrami prawnymi.

Jako pozytywną oceniono „poprawkę w sprawie tworzyw sztucznych” do Konwencji bazylejskiej²⁹, polegającą na objęciu zakresem regulacji tej Konwencji strumienia odpadów z tworzyw sztucznych, co wzmocni regulacje i przejrzystość światowego handlu odpadami oraz pozwoli na monitoring transportu odpadów, stanowiący jeden z podstawowych problemów. Zmiana była konieczna, gdyż w czasie przyjmowania Konwencji skoncentrowano się na uregulowaniu ówczesnych problemów dotyczących nielegalnego transportu odpadów niebezpiecznych, w tym chemikaliów i pestycydów. Tworzywa sztuczne do nich nie należały³⁰.

Zakończenie

Patrząc przez pryzmat danych pokazujących tempo wzrostu przestępczości przeciwko środowisku w skali międzynarodowej, przyczyn takiego stanu można poszukiwać w większym skupieniu uwagi na ściganiu innych przestępstw międzynarodowych. Jak zauważył Glen W. Wright, często

²⁸ Tamże.

²⁹ COP-14 Konwencji bazylejskiej obradujący 29 kwietnia do 10 maja 2019 r. Zasadnicze zmiany dotyczyły załączników: II, VIII i IX i polegały – co do zasady – na włączeniu określonych odpadów z tworzyw sztucznych w reżim zezwoleń Konwencji bazylejskiej poprzez uznanie ich za odpady niebezpieczne.

³⁰ Y. Uhm, *Plastic waste trade in Southeast Asia after China's import ban: Implications of the new Basel Convention amendment and recommendations for the future*, „California Western Law Review” 2020, no. 57(1), s. 12.

przestępstwa przeciwko środowisku nie wpisują się w priorytety działań podejmowanych przez władze krajowe³¹.

Globalny zasięg działania Interpolu pozwala na stworzenie środowiska współpracy, które może się podjąć analizy różnorodnej problematyki gospodarowania odpadami w ujęciu transgranicznym. Nie sposób nie zgodzić się z opinią, że Interpol pozostaje nieocenionym narzędziem, z którego śledczy na całym świecie mogą korzystać w celu koordynowania niezliczonych informacji pomocnych w dochodzeniach międzynarodowych³². Potwierdzają to wyniki przywołanych jako przykładowe operacji, których inicjatorem i koordynatorem pozostaje Interpol, pokazujące liczby wykrytych naruszeń prawa.

Niemniej jednak, zestawiając liczby dostępne w raportach podsumowujących przeprowadzane operacje, wskazujące skuteczność przeprowadzanych akcji, z danymi odnoszącymi się do skali międzynarodowych przestępstw przeciwko środowisku, podejmowane działania można ocenić jako zdecydowanie niewystarczające.

Bibliografia

- Brack D., Hayman G., *International Environmental Crime: The Nature and Control of Environmental Black Markets Background Paper for Workshop, Sustainable Development Programme*, Royal Institute of International Affairs, 2002.
- Calcara G., *A transnational police network co-operating up to the limits of the law: examination of the origin of INTERPOL*, „Transnational Legal Theory” 2020, vol. 11, iss. 4, s. 536, DOI: 10.1080/20414005.2020.1793282.
- Elliott L., *Fighting transnational environmental crime*, „Journal of International Affairs” Fall–Winter 2012.
- Huisman J., Botezatu I., Herreras L., Liddane M., Hintsa J., Luda di Cortemiglia V., Leroy P., Vermeersch E., Mohanty S., van den Brink S., Ghenciu B., Kehoe J., Baldé C.P., Magalini F., Bonzio A., *Countering WEEE Illegal Trade (CWIT) Summary Report, Market Assessment, Legal Analysis, Crime Analysis and Recommendations Roadmap*, Lyon 2015.
- Imhoff J.J., Cutler S.P., *INTERPOL*, „FBI Law Enforcement Bulletin” 1998, vol. 67, no. 12.
- Interpol, UNEP, *Strategic Report: Environment, Peace and Security: A Convergence of Threats*, 2016, <https://wedocs.unep.org/>.

³¹ *Conceptualising...*, s. 335.

³² J.J. Imhoff, S.P. Cutler, *Interpol*, „FBI Law Enforcement Bulletin” 1998, vol. 67, no. 12, baza danych: MasterFILE Premier [dostęp: 15.09.2021].

- Interpol, *Environmental Crime and its Convergence with other Serious Crimes*, 2015, <https://www.interpol.int>.
- Interpol, *Environmental Compliance and Enforcement Committee Advisory Board Impact Report 2015 – 2017*, <https://www.interpol.int>.
- Interpol, *Report Electronic Waste and Organized Crime*, May 2009, <https://www.interpol.int/Crimes/Environmental-crime/Pollution-crime>.
- Interpol, *Environmental Crime Programme: Strategic Action Plan*, 2009; <https://www.interpol.int/>.
- Interpol Pollution Crimes Working Group, *Assessing the Links between Organised Crime and Pollution Crimes*, June 2006, <https://www.interpol.int/Crimes/Environmental-crime/Pollution-crime>.
- Konstytucja ICPO Interpolu przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne na 25. sesji (Wiedeń, 1956), ze zm., <https://www.interpol.int/Who-we-are/Legal-framework/Legal-documents>.
- Poux J., Chair, „PCWG News”, August 2019.
- Rostami B., Jooj A., *The Capacity of Police Organizations to Prevent Crime with an Emphasis on Interpol and Europol*, „International Journal of Multicultural and Multireligious Understanding” 2021, vol. 8, iss.3.
- Uhm Y., *Plastic waste trade in Southeast Asia after China’s import ban: Implications of the new Basel Convention amendment and recommendations for the future*, „California Western Law Review” 2020, no. 57(1).
- Wright G.W., *Conceptualising and combating transnational environmental crime*, „Trends in Organized Crime” 2011, vol. 14; DOI 10.1007/s12117-011-9130-4.

Streszczenie

W artykule przedstawiono udział Interpolu w wykrywaniu przestępstw przeciwko środowisku związanych z nielegalnym transgranicznym przemieszczaniem odpadów. Obserwowane tempo rozwoju przestępczości środowiskowej wskazuje, że jest to najszybciej rosnący rodzaj przestępstw w skali globalnej. W konsekwencji stanowi rosnące zagrożenie dla pokoju, bezpieczeństwa i stabilności społeczno-gospodarczej. Rola Interpolu w ściganiu przestępstw przeciwko środowisku jest różnorodna. W artykule zwrócono uwagę na wzmacnianie kompetencji pracowników poszczególnych krajów zajmujących się przestępczością międzynarodową, na organizowane wspólne akcje (takie jak operacja „30 dni na morzu”) czy projekty WEEE i CWIT.

Słowa kluczowe: Interpol, transgraniczne przemieszczanie odpadów, przestępstwa przeciwko środowisku, e-odpady.

Abstract

This article outlines Interpol's involvement in the detection of environmental crime related to illegal transboundary movements of waste. The observed rate of environmental crime indicates that it is the fastest growing area globally. Consequently, it poses a growing threat to peace, security and socio-economic stability. Interpol's role in prosecuting environmental crime is diverse. The article highlights both the strengthening of the competences of national staff dealing with international crime, organised, joint operations (such as Operation 30 Days at Sea), or WEEE and CWIT projects.

Keywords: Interpol, cross-border waste shipments, environmental crime, e-waste.

Lidia Cieślik

Komenda Główna Straży Granicznej

Rola Straży Granicznej w kontroli przemieszczania odpadów oraz materiałów niebezpiecznych

Wstęp

Straż Graniczna (SG) jest jednolitą, umundurowaną i uzbrojoną formacją podległą Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji, powołaną do ochrony granicy państwowej na lądzie i na morzu oraz do kontroli ruchu granicznego. Jest to formacja o charakterze policyjnym.



Fot. 1 (źródło własne Straży Granicznej)

Terenowymi jednostkami Straży Granicznej są oddziały SG (obecnie 9 oddziałów), placówki SG (obecnie 98 placówek) oraz przejścia graniczne (obecnie 69 przejść: 19 drogowych, 14 kolejowych, 1 rzeczne, 18 morskich i 17 lotniczych).



Graf. 1 (źródło własne Straży Granicznej)

1. Zadania Straży Granicznej

Do zadań Straży Granicznej¹ należą m.in.:

- ochrona granicy państwowej;
- organizowanie i dokonywanie kontroli ruchu granicznego;
- zapobieganie i przeciwdziałanie nielegalnej migracji;
- rozpoznawanie, zapobieganie i wykrywanie przestępstw i wykroczeń oraz ściganie ich sprawców;
- zapewnienie bezpieczeństwa w komunikacji międzynarodowej;

¹ Art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 1061).

— współdziałanie z innymi organami i służbami w zakresie rozpoznawania zagrożeń terroryzmem oraz przeciwdziałania tym zagrożeniom;

— zapobieganie transportowaniu bez zezwolenia przez granicę państwową odpadów, szkodliwych substancji chemicznych oraz materiałów jądrowych i promieniotwórczych.

Działania Straży Granicznej w zakresie zapobiegania nielegalnemu transgranicznemu przemieszczaniu odpadów realizowane są na podstawie ustawy z dnia 12 października 1990 roku o Straży Granicznej², ustawy z dnia 29 czerwca 2007 roku o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów³ oraz ustawy z dnia 6 września 2001 roku o transporcie drogowym⁴.

Procedury i systemy kontroli w zakresie przemieszczania odpadów reguluje Rozporządzenie (WE) Nr 1013/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 14 czerwca 2006 roku w sprawie przemieszczania odpadów. Zgodnie z art. 50 rozporządzenia, kontrole przemieszczania odpadów mogą się odbywać w szczególności: w miejscu pochodzenia, w miejscu przeznaczenia, na granicach Wspólnoty oraz podczas przemieszczania przez terytorium Wspólnoty. Przepis ten stanowi również, że „kontrole przemieszczeń obejmują sprawdzanie dokumentów, potwierdzenie tożsamości oraz, w odpowiednich przypadkach, bezpośrednią kontrolę odpadów”.

Sposób postępowania oraz organy wyznaczone do wykonywania zadań wynikających z ww. rozporządzenia WE zostały określone w ww. ustawie o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów. Organem odpowiedzialnym w Polsce za wykonywanie zadań wynikających z przepisów wspólnotowych oraz krajowych z zakresu przemieszczania odpadów jest Główny Inspektor Ochrony Środowiska (GIOŚ). Partnerami współdziałającymi, mającymi uprawnienia w zakresie kontroli przemieszczania odpadów, są organy: Straży Granicznej, Służby Celno-Skarbowej, Inspekcji Transportu Drogowego oraz Policji. Ustawa o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów stanowi również, że organ administracji publicznej, który stwierdził nielegalne międzynarodowe przemieszczanie odpadów, podejmuje niezwłocznie działania mające na celu zabezpieczenie odpadów przed oddziaływaniem na środowisko, w tym szczególnie życie i zdrowie ludzi. Ponadto organ kontrolny zobowiązany jest do niezwłocznego przekazywania zawiadomienia do Głównego Inspektora Ochrony Środowiska. Artykuł 30 tej ustawy zawiera delegację dla MSWiA do określenia, w drodze

² Art. 1 ust. 2 pkt 12 ustawy z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 1061).

³ Art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 29 czerwca 2007 r. o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów (Dz. U. z 2020 r. poz. 1792).

⁴ Art. 89 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (Dz. U. z 2022 r. poz. 2201).

rozporządzenia, wykazu przejść granicznych, na których realizowane jest międzynarodowe przemieszczanie odpadów.

Przepisy w zakresie transportu drogowego nadają funkcjonariuszom Straży Granicznej uprawnienia do kontroli dokumentów wymaganych w przewozie odpadów oraz prawo nakładania kar pieniężnych za wykonywanie przewozu drogowego z naruszeniem przepisów, zgodnie z wykazem naruszeń określonym w załączniku nr 3 do ustawy o transporcie drogowym.

Ze względu na specyfikę służby większość kontroli realizowanych przez Straż Graniczną w zakresie przemieszczania odpadów przeprowadzana jest na granicy zewnętrznej Unii Europejskiej (drogowe, kolejowe oraz morskie przejścia graniczne), gdzie służba prowadzona jest całodobowo.

Należy wskazać, że za nielegalne transportowanie odpadów grożą sankcje karne, zgodnie z ustawą z dnia 6 czerwca 1997 roku Kodeks karny (Dz. U. z 2022 r. poz. 1138), według której kto wbrew przepisom przywozi lub wywozi za granicę odpady albo odpady niebezpieczne, podlega karze pozbawienia wolności (art. 183 k.k.).

2. Współpraca Straży Granicznej z innymi służbami

Straż Graniczna współpracuje z Policją, mając tożsame zadania, m.in. w zakresie zatrzymywania pojazdów i kontroli ruchu drogowego, ze Służbą Celno-Skarbową, współdziałając, przede wszystkim na przejściach granicznych, z Inspekcją Transportu Drogowego, mając uprawnienia z zakresu transportu drogowego, oraz z Inspekcją Ochrony Środowiska, głównie w zakresie kontroli międzynarodowego przemieszczania odpadów.



Fot. 2 (źródło własne Straży Granicznej)

Ogólny podział kompetencji i zadań realizowanych podczas kontroli przez poszczególne służby na przejściu granicznym zakłada, że Straż Graniczna koncentruje swoje działania na kontroli osób, a Służba Celno-Skarbowa skupia się na zadaniach związanych z kontrolą towarów. Należy równocześnie podkreślić, że część transportów przewożących odpady ma zamknięcia urzędowe, a kompetencje do ich zdejmowania i nakładania ma Służba Celno-Skarbowa. Mając na celu zapewnienie sprawnego i skutecznego współdziałania w zakresie realizacji zadań wynikających z ustawy o Straży Granicznej oraz ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej, Komendant Główny Straży Granicznej zawarł z Szefem Krajowej Administracji Skarbowej porozumienie z dnia 24 listopada 2017 roku w sprawie współdziałania Krajowej Administracji Skarbowej i Straży Granicznej. W porozumieniu określono zasady współdziałania oraz podejmowania wspólnych przedsięwzięć celem realizacji zadań ustawowych, w tym organizowania wspólnych działań, wymiany informacji i udzielania wsparcia. W przedmiotowym porozumieniu wskazano, że kierownicy jednostek organizacyjnych Krajowej Administracji Skarbowej i Straży Granicznej, dla zapewnienia sprawnego funkcjonowania przejść granicznych, opracowują wspólną technologię odpraw. Ponadto udzielają sobie wzajemnej pomocy, m.in. w zakresie udostępniania sprzętu technicznego.

W celu uregulowania współpracy służb granicznych ze służbami ochrony środowiska zostało zawarte porozumienie pomiędzy Głównym Inspektorem Ochrony Środowiska, Szefem Służby Celnej oraz Komendantem Głównym Straży Granicznej z dnia 4 marca 2015 roku w sprawie współdziałania w zakresie międzynarodowego przemieszczania odpadów. W porozumieniu określono zasady współdziałania organów Inspekcji Ochrony Środowiska, organów celno-skarbowych i organów Straży Granicznej, w tym również ośrodków szkolenia SG. Współdziałanie to polega m.in. na wzajemnej pomocy w wykonywaniu czynności kontrolnych, wymianie informacji oraz wymianie doświadczeń, a także na organizowaniu wspólnych szkoleń. Ważnym aspektem tego współdziałania jest również dbanie o jednolitą interpretację przepisów prawa krajowego i wspólnotowego w zakresie międzynarodowego przemieszczania odpadów.

3. Szkolenia

Problematykę kontroli odpadów wpisano na stałe w szkolenia specjalistyczne przeprowadzane przez jeden z ośrodków szkolenia SG. Funkcjonariusze Straży Granicznej zajmujący się kontrolą transgranicznego przemieszczania odpadów mają odpowiednie przeszkolenie w tym zakresie. Ponadto

cyklicznie odbywają się szkolenia/warsztaty dla funkcjonariuszy oraz przedstawicieli innych służb kontrolnych, prowadzone przez inspektorów Głównego Inspektoratu Ochrony Środowiska.



Fot. 3 (źródło własne Straży Granicznej)

4. Działania kontrolne

Celem wzmocnienia działań w zakresie transgranicznego przemieszczania odpadów Straż Graniczna uczestniczy w różnych czynnościach kontrolnych. W ostatnim czasie zostały zorganizowane wspólne akcje kontrolne ukierunkowane na przeciwdziałanie nielegalnemu przemieszczaniu odpadów. Jedną z nich była operacja celna pod nazwą Demeter, koordynowana w naszym kraju przez Ministerstwo Finansów; działania SG przeprowadzono w terminie 14 września – 11 października 2020 roku, a ukierunkowane były na zwalczanie nielegalnego przemieszczania odpadów. Operacja Retrovirus, koordynowana przez Komendę Główną Policji – akcja trwała od 1 czerwca do 31 lipca 2020 roku – ukierunkowana była na monitorowanie, identyfikowanie i zwalczanie przestępczości dotyczącej nielegalnego międzynarodowego przemieszczania odpadów medycznych. Celem tych akcji była kontrola legalności transgranicznego przemieszczania odpadów oraz wykrycie ewentualnych przypadków nielegalnych wysyłek odpadów.

W 2021 roku funkcjonariusze dwóch oddziałów SG byli zaangażowani w działania w ramach operacji pod kryptonimem „30 dni na morzu”, koordynowanej przez Komendę Główną Policji. Operacja ukierunkowana była na ujawnienie zanieczyszczeń pochodzących ze statków i instalacji

morskich, a także zanieczyszczeń lądowych i rzecznych wpływających na środowisko morskie oraz ujawnienie przemieszczania nielegalnych odpadów drogą morską. W ramach operacji realizowane również były kontrole na drogach dojazdowych do portów pod kątem nielegalnego przemieszczania odpadów.

Innymi z ważniejszych wspólnych działań były ogólnopolskie akcje kontrolne w zakresie transgranicznego przemieszczania odpadów, przeprowadzone w ramach projektu IMPEL TFS Europejskie Akcje Inspekcyjne, koordynowane przez GIOŚ. Celem tych akcji była kontrola legalności transgranicznego przemieszczania odpadów oraz wykrycie ewentualnych przypadków nielegalnych wysyłek odpadów.

5. Dane statystyczne

W ujęciu statystycznym w 2020 roku funkcjonariusze SG przeprowadzili ponad 10 000 kontroli transportów transgranicznego przemieszczania odpadów. Podczas nich stwierdzono ponad 30 przypadków naruszeń przepisów regulujących transgraniczne przemieszczanie odpadów. Dotyczyły one głównie braku wymaganego oznakowania środka transportu oraz braku załącznika VII do rozporządzenia (WE) Nr 1013/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie przemieszczania odpadów. Ponadto wykryto 6 przypadków nielegalnych transgranicznych przemieszczeń odpadów, m.in. zużyte pojazdy wycofane z eksploatacji (kod EWC 16 01 04*), a także karoserię pojazdu oraz inne elementy samochodu (kod EWC 16 01 21*).

6. Kontrola towarów niebezpiecznych

Nadmienić również należy, że w kontekście zapobiegania transportowaniu bez zezwolenia szkodliwych substancji chemicznych funkcjonariusze SG, na podstawie ustawy z dnia 19 sierpnia 2011 roku o przewozie towarów niebezpiecznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 2147), mają uprawnienia do przeprowadzania kontroli przewozu drogowego towarów niebezpiecznych na drogach i parkingach.

W tym zakresie w 2020 roku Straż Graniczna przeprowadziła 62 tys. kontroli przewozu towarów niebezpiecznych, podczas których stwierdzono ok. 340 naruszeń. Do najczęściej stwierdzanych naruszeń należały m.in.: niewyposażenie załogi pojazdu w wymagane instrukcje pisemne, niewyposażenie jednostki transportowej przewożącej towary niebezpieczne w wymagane

urządzenia ochronne lub awaryjne określone w przepisach ADR⁵ lub pisemnych instrukcjach oraz dopuszczenie do przewozu towaru niebezpiecznego kierowcy, który nie uzyskał wymaganego zaświadczenia ADR.

7. Przykłady

Największy problem na granicy wschodniej RP, stanowiącej granicę zewnętrzną UE, stanowią wyeksploatowane, wycofane z ruchu, zniszczone pojazdy samochodowe lub części pojazdów czy też wraki pojazdów i maszyn budowlanych oraz rolniczych, co do których odnotowuje się próby ich przewozu do krajów trzecich.

Dla przykładu podano dwa takie przypadki:

1. Usiłowanie wywozu z terytorium Polski na Ukrainę wraku pojazdu ciężarowego – ujawniono na drogowym przejściu granicznym w Korczowej.



Fot. 4 (źródło własne Straży Granicznej)

⁵ Umowa europejska dotycząca międzynarodowego przewozu drogowego towarów niebezpiecznych (ADR), sporządzona w Genewie 30 września 1957 r., została ratyfikowana przez Polskę w 1975 r.

2. Zatrzymanie na kierunku wyjazdowym z Polski dwóch spalonych wraków ładowarek teleskopowych – na drogowym przejściu granicznym w Korczowej.



Fot. 5 (źródło własne Straży Granicznej)

Streszczenie

W tekście przedstawiono zadania Straży Granicznej, a także opisano działania w zakresie zapobiegania nielegalnemu transgranicznemu przemieszczaniu odpadów. Ze względu na specyfikę służby większość kontroli realizowanych przez Straż Graniczną w zakresie przemieszczania odpadów przeprowadzana jest na granicy zewnętrznej Unii Europejskiej, gdzie służba prowadzona jest całodobowo. Straż Graniczna współpracuje z Policją, Służbą Celno-Skarbową, Inspekcją Transportu Drogowego oraz Inspekcją Ochrony Środowiska. Wzmocniono również działania w zakresie kontroli transgranicznego przemieszczania odpadów poprzez wspólne kontrole ze współdziałającymi służbami.

Słowa kluczowe: transgraniczne przemieszczanie odpadów, kontrola osób, transport drogowy, Inspekcja Ochrony Środowiska, Straż Graniczna.

Abstract

The paper presents the tasks of the Border Guard, and describes activities in the field of preventing illegal cross-border movement of waste. The Border Guard cooperates with the Police, the Customs and Tax Service, the Road Transport Inspectorate and the Environmental Protection Inspectorate. Actions in the field of control of trans-boundary movement of waste have also been intensified through joint inspections with cooperating services.

Keywords: cross-border movement of waste, inspection of persons, road transport, Environmental Protection Inspection, Border Guard.

Informacje o autorach

Tomasz Bojanowski – doktorant w dziedzinie Nauki prawne w Szkole Doktorskiej Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie. Główny obszar jego zainteresowań stanowią: prawo karne i proces karny, organy ochrony prawnej, czynności operacyjno-rozpoznawcze, prawa człowieka. ORCID: 0000-0001-8294-0968.

Lidia Cieślik – naczelnik Wydziału Bezpieczeństwa w Komunikacji Zarządu Granicznego Komendy Głównej Straży Granicznej.

Krzysztof Gołębiowski – p.o. zastępcy Głównego Inspektora Ochrony Środowiska, radca prawny specjalizujący się w prawie ochrony środowiska oraz prawnokarnych aspektach ochrony środowiska. Autor komentarzy i publikacji z zakresu ochrony środowiska. Współautor programu szkoleniowego dla osób podchodzących do egzaminu na inspektora Inspekcji Ochrony Środowiska. Od początku kariery zawodowej związany z administracją publiczną. Współtwórca Departamentu Zwalczania Przestępczości Środowiskowej GIOŚ.

Marcin Jurgilewicz – doktor habilitowany, profesor uczelni, wykładowca na Politechnice Rzeszowskiej im. I. Łukasiewicza. Autor i współautor publikacji dotyczących państwa, prawa oraz bezpieczeństwa wewnętrznego, zwłaszcza bezpieczeństwa zgromadzeń, bezpieczeństwa i porządku ruchu drogowego, bezpieczeństwa energetycznego, ochrony środowiska, jak też problematyki środków przymusu bezpośredniego i broni palnej oraz wybranych zagadnień z zakresu prawa karnego i administracyjnego. W obszarze jego zainteresowań badawczych znajduje się także instytucja mediacji. ORCID: 0000-0003-2243-2165

Rafał Kierzyńska – doktor nauk prawnych, sędzia Sądu Okręgowego w Gorzowie Wlkp. Delegowany do Ministerstwa Sprawiedliwości, dyrektor Departamentu Legislacyjnego Prawa Karnego. Specjalista w zakresie europejskiego i międzynarodowego prawa karnego, autor wielu publikacji na ten temat, w tym komentarzy i monografii. Przedstawiciel Polski w grupach roboczych Unii Europejskiej i komitetach

Rady Europy zajmujących się prawem karnym. Stały wykładowca Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury.

Agata Kosieradzka-Federczyk – doktor habilitowany nauk prawnych, prof. UKSW, Instytut Nauk Prawnych UKSW, Centrum Ekologii i Ekofilozofii UKSW. Specjalizuje się w prawie ochrony środowiska, w szczególności w międzynarodowym prawie ochrony środowiska, oraz ocenach oddziaływania na środowisko; autorka monografii, komentarzy, artykułów naukowych oraz poradników z zakresu prawa i postępowania administracyjnego, w tym prawa ochrony środowiska; radca prawny, członek Warszawskiego Seminarium Aksjologii Administracji.

Anna Kowalczyk – doktorantka w Szkole Wyższej Wymiaru Sprawiedliwości, absolwentka Uniwersytetu Przyrodniczego w Poznaniu kierunku Leśnictwo, autorka prac naukowych z zakresu gospodarki leśnej i łowieckiej. Specjalistka w Wydziale Interwencyjno-Operacyjnym w Departamencie Zwalczania Przemoczości Środowiskowej GIOŚ. Aktywnie uczestniczy w grupach roboczych Working Group on environmental sanctioning of the Environmental Compliance and Governance Forum oraz w grupie opracowującej projekt zmiany dyrektywy 2008/99/EC Evaluation of Directive 2008/99/EC of the European Parliament and of the Council on the protection of the environment through criminal law and replacing Directive 2008/99/EC.

Klaudia Łuniewska – absolwentka studiów prawniczych Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie. Jej główne zainteresowania badawcze skupiają się na zagadnieniach związanych z prawem i procesem karnym, prawem nowych technologii, ochroną praw człowieka, a także stosunkami międzynarodowymi i bezpieczeństwem wewnętrznym, ORCID: 0000-0002-3546-3414.

Bartosz Majchrzak – doktor habilitowany nauk prawnych, profesor UKSW oraz IWS; kierownik Katedry Nauki Administracji i Ochrony Środowiska WPIA UKSW w Warszawie; adwokat. Zainteresowania naukowe: prawo o procedurach administracyjnych, teoria prawa administracyjnego, prawo budowlane, prawo ochrony środowiska oraz aksjologia prawa publicznego. Autor ponad 90 publikacji naukowych oraz współautor podręczników akademickich poświęconych postępowaniu administracyjnemu i nauce administracji.

Anna Przeździak – absolwentka studiów na kierunku Hodowla i ochrona zwierząt towarzyszących i dzikich w Szkole Głównej Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie oraz Podyplomowych Studiów Ochrony Środowiska na Uniwersytecie Warszawskim. Do niedawna pełniła funkcję specjalisty ds. analiz w Departamencie Zwalczania Przemoczości Środowiskowej Głównego Inspektoratu Ochrony Środowiska. Obecnie

rozwija umiejętności analityczne, pracując jako specjalista ds. raportów i analiz w firmie zajmującej się odnawialnymi źródłami energii FG Energy.

Adam Skoczeń – doktor nauk prawnych, magister stosunków międzynarodowych (specjalność: dyplomacja współczesna). Legislator w Departamencie Prawnym w Głównym Inspektoracie Ochrony Środowiska.

Kamila Spalińska – doktor nauk prawnych, Krajowa Szkoła Sądownictwa i Prokuratury. Autorka i współautorka publikacji dotyczących bezpieczeństwa wewnętrznego, prawa karnego, prawa cywilnego oraz instytucji mediacji. ORCID: 0000-0001-9948-1825

Julia Starybrat – studentka prawa na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego, wiceprezes Koła Naukowego Prawa Karnego Procesowego UKSW, członek Komisji ds. Dydaktyki na Wydziale Prawa i Administracji UKSW. Główny obszar jej zainteresowań stanowią: prawa człowieka, prawo karne oraz prawo rodzinne.

Marcin Warchoł – Sekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości, doktor habilitowany nauk prawnych, adwokat. Ukończył Szkołę Prawa Włoskiego i Europejskiego Wydziału Prawa UW i Wydziałów Prawa w Katanii i Mediolanie. W latach 2006–2007 był asystentem Ministra Sprawiedliwości Zbigniewa Ziobry, a od 2009 roku Rzecznika Praw Obywatelskich dra Janusza Kochanowskiego. Stypendysta Instytutu Maxa Plancka we Fryburgu Bryzgowijskim w Niemczech. Dwa staże naukowe LLP – Erasmus Programme oraz Teaching Staff Mobility na Uniwersytecie w Padwie we Włoszech. Autor wielu publikacji naukowych w języku polskim i niemieckim z zakresu prawa karnego materialnego i procesowego. W 2010 roku uzyskał nagrodę Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego za rozprawę doktorską pt. „Nadużycie prawa w polskim procesie karnym w świetle orzecznictwa i doktryny polskiej i obcej”.

Marcin Wielec – doktor habilitowany nauk prawnych, profesor UKSW. Absolwent Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie. Obecnie na tym Wydziale pełni funkcje: prodziekana ds. studenckich na kierunku Prawo i kierunku Człowiek w cyberprzestrzeni oraz kierownika Katedry Postępowania Karnego WPiA UKSW. Absolwent programu typu MBA – Top Public Executive w IESE Business School University of Navarra w Barcelonie oraz Krajowej Szkoły Administracji Publicznej im. Lecha Kaczyńskiego w Warszawie. Dyrektor Instytutu Wymiaru Sprawiedliwości w Warszawie.

Przestępczość przeciwko środowisku statystycznie stanowi problem marginalny, bowiem kształtuje się na poziomie niewiele ponad 1% na tle ogólnej liczby rejestrowanych przestępstw w Polsce. Tym niemniej jednak środowisko i jego ochrona pozostaje szczególnie istotnym dobrem chronionym prawem, dobrem kolektywnym i przynależącym wszystkim ludziom, jako prawo trzeciej generacji w systemie ochrony i promocji praw człowieka.

Oddawana do rąk Czytelników praca zbiorowa stanowi cenne i aktualne opracowanie, zwłaszcza w kontekście zmian nowelizujących ustawę o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary, co nastąpiło jesienią 2022 r. Zmiany, które weszły w życie w dniu 1 września 2022 r. mogą mieć duże praktyczne znaczenie w walce z przestępstwami na szkodę środowiska. Przestępczość tego typu dotyczy nie tylko sprawców indywidualnych, ale także osób działających w imieniu i na rzecz podmiotów zbiorowych, a dopuszczających się czynów zabronionych przeciwko środowisku określonych w Kodeksie karnym i prawie karnym pozakodeksowym.

Praca stanowi wartościowy przyczynek do szerszej dyskusji na temat ochrony środowiska. Ofiarami przestępczości skierowanej przeciwko środowisku naturalnemu są obecne i przyszłe pokolenia, pomimo prezentowanej nieraz w literaturze przedmiotu tezy o „przestępstwach bez ofiar”.

Z RECENZJI PROF. DR HAB. EWY M. GUZIK-MAKARUK

Rozwój gospodarczy powoduje, że ochrona środowiska staje się istotnym zagadnieniem. W praktyce mamy do czynienia z groźnymi zjawiskami, jak nielegalny zorganizowany obrót odpadami, które powodują nieodwracalne negatywne skutki dla środowiska. Publikacja dotycząca przestępczości ekologicznej jest potrzebna i bardzo ważna, zatem trafność wyboru tematu przygotowanej do publikacji pracy oraz aktualność podejmowanych w niej zagadnień nie budzi wątpliwości. [...]

Autorzy w poszczególnych artykułach wskazują na różne kwestie, problemy, które – miejmy nadzieję – przyczynią się do debaty publicznej i pozwolą odpowiedzieć na pytanie, czy obecne rozwiązania systemowe są wystarczające, a jeżeli nie, to co należy zmienić, aby konsekwencje działań ludzkości nie przyczyniły się do jeszcze większej degradacji środowiska.

Z RECENZJI DR AGNIESZKI FIUTAK

