

nr 5/2018

ISSN 2544-9958



Wyższa Szkoła Przedsiębiorczości
im. Księcia Kazimierza Kujawskiego
w Inowrocławiu

PRZEDSIĘBIORSTWO I PRAWO

RADA NAUKOWA

Przewodniczący – **Bogusław SYGIT**
Członkowie: Andrzej BAŁANDYNOWICZ, Bożena GRONOWSKA, Brunon HOŁYST, Jerzy JAMIOŁKOWSKI, Przemysław JUCHACZ, Wiesław JUCHACZ, Piotr KARDAS, Jerzy KASPRZAK, Tomasz NIKLAS, Mieczysław OLIWA, Lech K. PAPRZYCKI, Emil W. PŁYWACZEWSKI, Wiesław POMORSKI, Wojciech RADECKI, Karol ŚLIWKA, Andrzej WAŻNY

REDAKCJA

Redaktor Naczelny – **Wojciech KOTOWSKI**
Z-ca Redaktora Naczelnego – Tomasz NIKLAS
Sekretarz Redakcji – Jerzy Jamiołkowski

WYDAJE
WYŻSZA SZKOŁA PRZEDSIĘBIORCZOŚCI im. KSIĘCIA KAZIMIERZA KUJAWSKIEGO
Adres Redakcji:
88-100 Inowrocław, ul. Kielbasiewicza 7,
Tel. (22) 849 09 92
e-mail: wojciechkotowski@wp.pl

Skład
Maciej ŚWIĘTEK

Projekt okładki, druk i dystrybucja:
Wydawnictwo Diecezjalne i Drukarnia w Sandomierzu
27-600 Sandomierz, ul. Żeromskiego 4
tel. 15 649 97 00
e-mail: marketing@wds.com.pl
www.wds.pl

ISSN 2544-9958 nakład 500 egz.

Wersją podstawową (referencyjną) czasopisma jest wersja papierowa

Spis treści
Table of contents

dr Daria Danecka, prof. dr hab. Wojciech Radecki – Instytut Nauk Prawnych PAN, Zakład Prawa Ochrony Środowiska we Wrocławiu	
Przedsiębiorca jako podmiot odpowiedzialności represyjnej w ochronie środowiska w prawie polskim, czeskim i słowackim . . .	5
<i>Entrepreneur as a subject of repressive responsibility in environ- mental protection in Polish, Czech and Slovak law</i>	80
dr hab. Monika Klejnowska, profesor Uniwersytetu Rzeszowskiego	
Kryminologiczne i prawne aspekty przestępczości bankowej	81
<i>Criminological and legal aspects of banking crime</i>	92
dr Damian Wąsik, prokurator Prokuratury Rejonowej Gdańsk-Śródmieście w Gdańsku, delegowany do Prokuratury Regionalnej w Gdańsku, asystent Collegium Medicum UMK w Bydgoszczy	
Udział prokuratora w postępowaniu administracyjnym – wybrane zagadnienia praktyczne	93
<i>Participation of the public prosecutor in administrative proceed- ings – selected practical issues</i>	110
Michał Najman, doktorant Uniwersytetu Łódzkiego	
Strona przedmiotowa i podmiotowa przestępstwa znieważenia i ograbienia zwłok i grobu w polskim prawie karnym	112
<i>Subjective and objective elements of profanation and spoliation of corpses and graves in Polish criminal law</i>	126

Warunki publikacji

Redakcja prosi o nadsyłanie artykułów i innych materiałów przeznaczonych do publikacji (głos, recenzji komentarzy i monografii, sprawozdań z konferencji mających istotny walor praktyczny) wyłącznie w formie elektronicznej w edytorze Word 97, dla następujących ustawień: strona niestandardowa (szerokość 17 cm, wysokość 24 cm), marginesy: górny 2 cm, boczne (lewy i prawy) 2,5 cm i dolny 1,5 cm, czcionka Times New Roman w rozmiarze 11 (dla przypisów dolnych 9) oraz pojedynczy odstęp między wierszami.

Jednocześnie informujemy, że ramy artykułu nie powinny przekraczać 30 stron znormalizowanego tekstu, a pozostałych opracowań – 20 stron.

Na pierwszej stronie należy zamieścić: imię i nazwisko autora (autorów), tytuł pracy, krótkie (kilkudzaniowe) streszczenie ujmujące główne tezy opracowania oraz kluczowe słowa. Tytuł artykułu, streszczenie i kluczowe słowa powinny być powtórzone w języku angielskim.

Na końcu pracy należy podać: adres (adresy) autora (autorów), nr telefonu, adres e-mail, a także informacje o statusie profesjonalnym autora (autorów), z wyszczególnieniem posiadanych tytułów naukowych, nazwy instytucji zatrudniającej oraz zajmowanego stanowiska.

Wszystkie prace przed publikacją są opiniowane przez stałych recenzentów współpracujących z redakcją.

Materiały należy przysyłać na adres e-mail:
wojciechkotowski@wp.pl.

Redakcja zastrzega sobie prawo dokonywania w nadesłanych materiałach zmian tytułów, skrótów, poprawek stylistyczno-językowych oraz innych przeróbek technicznych. Redakcja przyjmuje prace dotychczas niedrukowane.

Lista recenzentów artykułów opublikowanych w 2018 roku:
Andrzej Bałandynowicz, Michał Burtowy, Bożena Gronowska, Artur Kotowski, Bolesław Kurzępa, Adam Roch, Bogusław Sygitt, Andrzej Ważny, Damian Wąsik.

Daria Danecka, Wojciech Radecki

Przedsiębiorca jako podmiot odpowiedzialności represyjnej w ochronie środowiska w prawie polskim, czeskim i słowackim

Streszczenie

Przedmiotem artykułu są rozważania nad sytuacją prawną przedsiębiorcy będącego osobą fizyczną, osobą prawną lub inną jednostką organizacyjną, który za naruszenie wymagań ochrony środowiska ponosi odpowiedzialność o charakterze represyjnym, czyli za przestępstwa, wykroczenia i delikty administracyjne. Po przedstawieniu koncepcji odpowiedzialności represyjnej następuje omówienie odpowiedzialności karnej, a następnie administracyjnej i administracyjno-karnej w dziedzinie ochrony środowiska. Zagadnienie to zostało przedstawione na tle historycznym i porównawczym, z uwzględnieniem systemów prawnych zrazu Czechosłowacji, następnie Czech i Słowacji, ze szczególnym położeniem akcentu na koncepcję odpowiedzialności karnej i administracyjno-karnej osób prawnych.

Słowa kluczowe

Przedsiębiorca, ochrona środowiska, odpowiedzialność prawna, przestępstwo, wykroczenie, delikt administracyjny.

Uwagi wprowadzające

„Kto zna tylko swoje prawo, nie zna swego prawa” – ta sentencja przyświecała uczestnikom pierwszego światowego kongresu prawa porównawczego w 1900 r. w Paryżu¹. W tym pozornie paradoksalnym stwierdzeniu kryje się głęboka myśl. Otóż przez pryzmat rozwiązań obcych „lepiej widać” zalety i wady własnych. Kierując się tym założeniem przedstawiamy rozwiązania polskie na tle czeskich i słowackich z dwóch podstawowych powodów. Po pierwsze, bliskość geograficzna, historyczna, kulturowa, językowa i prawna Polski, Czech i Słowacji sprawia, że są spełnione podstawowe warunki porównywalności. Po drugie, przyjęte w Czechach i Słowacji rozwiąza-

¹ Z. Brodecki, M. Konopacka, A. Brodecka-Chamera, *Komparatystyka kultur prawnych*, Warszawa 2010, s. 15.

nia dotyczące odpowiedzialności karnej osób prawnych oraz odpowiedzialności administracyjnej, zwłaszcza po niedawnej fundamentalnej reformie czeskiego prawa wykroczeń, mogą być cennym źródłem inspiracji przy poszukiwaniu właściwych rozwiązań w prawie polskim.

Pojęcie odpowiedzialności represyjnej

Przez odpowiedzialność represyjną rozumiemy odpowiedzialność za przestępstwa i wykroczenia oraz za inne czyny zabronione pod groźbą kary, zwane najczęściej deliktami administracyjnymi. Szczegóły przedstawimy z uwzględnieniem ewolucji historycznej, która pozwala lepiej zrozumieć regulacje obowiązujące. Aby nie wchodzić zbyt głęboko w historię, zaczniemy od powstania Pierwszej Czechosłowacji i odrodzenia państwowości polskiej po pierwszej wojnie światowej.

Kiedy w 1918 r. na gruzach monarchii Habsburgów pojawiła się Pierwsza Czechosłowacja, w państwie tym obowiązywały dwa systemy prawa karnego: austriacki kodeks karny z 1852 r. na ziemiach czeskich i węgierski kodeks karny z 1878 r. na ziemiach słowackich. Oba kodeksy stały na gruncie klasycznego trójpodziału czynów zabronionych pod groźbą kary na zbrodnie, występki i wykroczenia (*zločiny, přečiny, přestupky* w języku czeskim). W okresie międzywojennym podjęto kilka prób ujednolicenia czechosłowackiego prawa karnego, ale nie zakończyły się one sukcesem.

W Polsce po odzyskaniu niepodległości, w listopadzie 1918 r., funkcjonowało pięć różnych systemów prawnych, które pozostały po okresie zaborów: austriacki, pruski, rosyjski, francuski (księgi II i III Kodeksu Napoleona) oraz węgierski (Spisz i Orawy)². Podjęto wówczas próbę opracowania jednolitego polskiego prawa karnego. A. Lityński wskazał, że „zadania, jakie stały przed Komisją Kodyfikacyjną w odrodzonym, ale czekającym na zintegrowanie Państwie Polskim, były bez precedensu w Europie, ale pewnie i na świecie. Prawdą też jest, że wybrano drogę dumną i najambitniejszą – tworzenia własnego, oryginalnego prawa narodowego”³. W czerwcu 1932 r., Rada Ministrów uchwaliła projekt rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej – Kodeks karny⁴. W dniu 11 lipca 1932 r., zostały wydane trzy rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (z mocą ustawy):

- 1) Kodeks karny⁵;
- 2) Prawo o wykroczeniach⁶ (dalej: p.o.w.) oraz

² J. Markiewicz, Kształtowanie się polskiego systemu prawa sądowego i jego twórcy w okresie międzywojennym 1919–1939 (Wybrane zagadnienia), Teka Komisji Prawniczej Oddziału Lubelskiego Polskiej Akademii Nauk 2010/III, s. 113.

³ A. Lityński, Wydział karny Komisji Kodyfikacyjnej II Rzeczypospolitej. Dzieje prac nad częścią ogólną kodeksu karnego, Katowice 1991, s. 150.

⁴ Tamże, s. 138 i n.

⁵ Dz. U. z 1932 r., Nr 60, poz. 571 z późn. zm.

3) Przepisy wprowadzające Kodeks karny i Prawo o wykroczeniach⁷.

Przyjęto zatem koncepcję odrębnej regulacji przestępstw, które dzieliły się na zbrodnie i występki oraz wykroczenia. Zaznaczyć należy, że Prawo o wykroczeniach z 1932 r. nie było samodzielnym aktem prawnym regulującym zasady odpowiedzialności za wykroczenia, bowiem w art. 2 znalazły się odesłania do kilkunastu przepisów Kodeksu karnego z 1932 r., które znajdowały zastosowanie również do wykroczeń.

Po drugiej wojnie światowej Czechosłowacja i Polska zostały włączone w system socjalistyczny, z mniejszym lub większym wykorzystaniem w prawie wzorów radzieckich. W Czechosłowacji w okresie tzw. prawniczej dwulatki (1948–1950) zostały w 1950 r. przyjęte podstawowe akty prawne z zakresu prawa karnego, obowiązujące w całym państwie, wtedy jeszcze unitarnym: kodeks karny⁸, kodeks postępowania karnego⁹, kodeks karny administracyjny¹⁰, kodeks postępowania karnego administracyjnego¹¹. Wykroczenia znalazły się w orbicie prawa karnego, ale zamiaru ustawodawcy, aby całkowicie ujednolicić nie tylko procesową, ale i materialnoprawną regulację wykroczeń w jednym akcie typu kodeksowego, nie udało się zrealizować, szereg zestawów znamion wykroczeń pozostał w ustawach specjalnych, a w następnych latach ta tendencja jeszcze się nasiliła¹².

Do zasadniczej reformy czeskiego prawa karnego i prawa wykroczeń doszło w 1961 r., kiedy zostały wydane trzy fundamentalne akty prawne w następującej kolejności:

- 1) ustawa z dnia 18 kwietnia 1961 r. o miejscowych sądach ludowych¹³,
- 2) ustawa z dnia 26 czerwca 1961 r. o zadaniach rad narodowych przy zapewnieniu porządku socjalistycznego¹⁴,
- 3) ustawa z dnia 29 listopada 1961 r. Kodeks karny¹⁵.

Pierwsza z nich wprowadziła nową kategorię czynów zabronionych pod groźbą kary zwanych przewinieniami (*provinění*), za które sądy ludowe orzekały z reguły środki wychowawcze; po ośmiu latach została uchylona.

⁶ Dz. U. z 1932 r., Nr 60, poz. 572 z późn. zm.

⁷ Dz. U. z 1932 r., Nr 60, poz. 573 z późn. zm.

⁸ Trestní zákon č. 86/1950 Sb. Czytelnikowi polskiemu należy się wyjaśnienie, jak powołuje się czeskie i słowackie akty prawne. Otóż po literce „č” (*číslo* = numer) następuje pozycja, pod którą akt został opublikowany w oficjalnym organie promulgacyjnym: *Sbírka zákonů* w języku czeskim, *Zbierka zákonov* w języku słowackim, łamana przez rok publikacji i zakończona skrótowcem owego organu: Sb. w Czechach, Z.z. w Słowacji. Przy okazji wyjaśniamy, że czeski i słowacki *zákon* to „ustawa”, *zákoník* to „kodeks” a *ústava* to „konstytucja”.

⁹ Zákon č. 87/1950 Sb., trestní řád.

¹⁰ Zákon č. 88/1950 Sb., trestní zákon správní.

¹¹ Zákon č. 89/1950 Sb., trestní řád správní.

¹² P. Matěs a kolektiv, *Základy správního práva trestního*, Praha 2017, s. 8.

¹³ Zákon č. 38/1961 Sb., o místních lidových soudech.

¹⁴ Zákon č. 60/1961 Sb., o úkolech národach vyborů při zajišťování socialistického pořádku.

¹⁵ Trestní zákon č. 140/1961 Sb.

Druga była w istocie ustawą o wykroczeniach złożoną z części ogólnej, szczególnej i procesowej, przy czym część szczególna typizowała tylko niektóre wykroczenia, reszta znajdowała się w ustawach specjalnych.

Trzecia odeszła od tradycyjnego podziału na zbrodnie i występki, wprowadzając jednolitą kategorię przestępstwa (*trestný čin*) bez wewnętrznej dyferencjacji.

Rok 1961 przyniósł dwa znamienne rozwiązania, które – mimo licznych zmian stanu prawnego – utrzymały się do dziś w samodzielnych Republikach Czeskiej i Słowackiej. Pierwsze to odseparowanie wykroczeń od prawa karnego, odpowiedzialność za wykroczenia nie jest już odpowiedzialnością karną, lecz odpowiedzialnością administracyjną. Drugie to uznanie kodeksu karnego za wyłączne źródło typizacji przestępstw, co oznacza, że przestępstwem może być tylko czyn uznany za taki w kodeksie karnym, innymi słowy kategoria „pozakodeksowego prawa karnego” nie istnieje ani w prawie czeskim, ani w prawie słowackim.

Odnotować jeszcze należy czeskosłowacką ustawę o występkach z dnia 18 grudnia 1969 r.¹⁶ Ustawa ta wprowadziła nową kategorię czynów zabronionych pod groźbą kary (*přečiny*) będących w istocie drobnymi przestępstwami. Jednym z pierwszych przedsięwzięć legislacyjnych po „aksamitnej rewolucji” roku 1989 było uchylene tej ustawy.

Podział na przestępstwa i wykroczenia zaczął się w Czechosłowacji komplikować już w latach 50. XX wieku. Doszło wtedy do przełamania zasady, że odpowiedzialność administracyjnoprawną mogą ponosić tylko osoby fizyczne. Pierwszym aktem prawnym, który zawierał znamiona deliktów administracyjnych organizacji, jak w ówczesnej terminologii określano osoby prawne, było rozporządzenie rządu o komunikacji drogowej¹⁷. Ściganie organizacji rozszerzyło się znacznie w latach 60., kiedy zostało wprowadzone w praktycznie wszystkich dziedzinach ówczesnej administracji państwowej. Odpowiedzialność za takie delikty następowała bez względu na zawinienie i nie było możliwości zwolnienia się od niej. Sankcje za te delikty były znacząco wyższe niż za wykroczenia, przy czym ukarane organizacje mogły na podstawie przepisów prawa pracy dochodzić naprawienia szkody wyrażającej się w kwocie nałożonej na nie kary pieniężnej (pokuty) od pracowników winnych temu, że organizacja została ukarana. Mimo ponawianych zastrzeżeń ze strony praktyki nie udało się przyjąć ustawy regulującej tę formę odpowiedzialności, stosowano więc przepisy o ogólnym postępowaniu administracyjnym, ewentualnie regulacje zamieszczone w ustawach szczególnych¹⁸.

W Polsce, jak już wyżej wspomniano, równocześnie z Kodeksem karnym J. Makarewicza (11 lipca 1932 r.) wprowadzono Prawo o wykroczeniach. Nie regulowało ono jednak zasad odpowiedzialności za wykroczenia i w tym za-

¹⁶ Zákon č. 150/1969 Sb., o přečinech.

¹⁷ Vladní nařízení č. 54/1953 Sb., o provozu na silnicích.

¹⁸ P. M a t e s a kolektiv, Základy správního práva trestního, Praha 2010, s. 11.

kresie odsyłało do wspomnianego Kodeksu karnego. W literaturze zwracano uwagę na to, że Prawo wykroczeń nie było samodzielną kodyfikacją materialnego prawa wykroczeń; jego celem było „odciążenie” Kodeksu karnego od regulowania drobnych spraw karnych¹⁹. Zaczęto zastanawiać się czy wykroczenia uznać za odrębną kategorię naruszeń porządkowych (w sferze działalności administracji), czy też za niższą kategorię przestępstw.

W okresie powojennym prawo wykroczeń przechodziło kolejne zmiany. Warto odnotować ustawę z dnia 15 grudnia 1951 r., o orzecznictwie karno-administracyjnym²⁰, zakładającą, że orzekanie w sprawach, które należą z mocy ustawy do postępowania karno-administracyjnego, odbywało się na mocy tej ustawy (art. 1). Orzekanie to następowało w postępowaniu: przed kolegiami przy prezydiach rad narodowych²¹ w postępowaniu nakazowym bądź mandatowym.

Istotne znaczenie miała ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r., o przekazaniu niektórych drobnych przestępstw jako wykroczeń do orzecznictwa karno-administracyjnego²². Można powiedzieć, że w wyniku jej ustanowienia nastąpił proces „przesuwania do prawa wykroczeń tzw. drobnych występków w tym »przepoławiania« czynów kryminalnych (...) na przestępstwa i wykroczenia, w zależności od wartości przedmiotu lub wysokości szkody”²³. Pojawiła się kategoria czynów, zwana „czynami przepoławionymi”, które obejmowały „wykroczenia przeciwko mieniu oraz interesom nabywców”.

W związku z zaliczeniem do wykroczeń prawa karnego zmieniono zasady odpowiedzialności za wykroczenia „przekazane”. Wprowadzono odpowiedzialność za usiłowanie, podżeganie i pomocnictwo. Ustawa z 1966 r., rozpoczęła proces dekryminalizacji, który polegał na przesuwaniu niektórych przestępstw do kategorii wykroczeń. A. Marek zauważył, że „prowadziło to stopniowo do skryształizowania się poglądu, że prawo wykroczeń stanowi dziedzinę prawa karnego sensu largo, a postępowanie w sprawach o wykroczenia jest odmianą postępowania karnego”²⁴.

W 1971 roku nastąpiła kodyfikacja prawa wykroczeń. Wówczas uchwalono trzy ustawy: Kodeks wykroczeń²⁵, Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia²⁶ oraz o ustroju kolegiów do spraw wykroczeń²⁷. Kodeks wy-

¹⁹ A. Marek, *Prawo wykroczeń*, Kraków 2004, s. 10.

²⁰ Ustawa z dnia 15 grudnia 1951 r., o orzecznictwie karno-administracyjnym, Dz. U. z 1951 r., Nr 66 poz. 454 z późn. zm.

²¹ Był to organ pozasądowy. Zob. ustawa z dnia 20 maja 1971 r., o ustroju kolegiów do spraw wykroczeń, Dz. U. z 1971 r., Nr 12, poz. 118.

²² Dz. U. z 1966 r., Nr 23, poz. 149. Pojęcie orzecznictwa karno-administracyjnego wprowadzono w ustawie z dnia 15 grudnia 1951 r., o orzecznictwie karno-administracyjnym.

²³ A. Marek, *Prawo wykroczeń...*, s. 12.

²⁴ Tamże, s. 12.

²⁵ Zob. przypis nr 49.

²⁶ Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia, Dz. U. z 1971 r., Nr 12, poz. 116 z późn. zm.

kroczeń w części ogólnej samodzielnie regulował już zarówno zasady odpowiedzialności, jak i praktykę stosowania kar i innych środków. Przepisy zawarte w Kodeksie wykroczeń oznaczały pogłębienie zapoczątkowanego w 1966 r. procesu dekryminalizacji (kontrawencjonalizacji), czego dowodziły dwa rozwiązania:

- 1) przejście do Kodeksu wykroczeń wszystkich wykroczeń „przekazanych” ustawą z 1966 r., ale w pewnych przypadkach z pominięciem niektórych znamion oraz
- 2) przejście do Kodeksu wykroczeń kolejnych wykroczeń powstałych z dawnych występów, czego przykładem może być zabór, przywłaszczenie, zniszczenie lub uszkodzenie rzeczy o wartości niemajątkowej (art. 126, poprzednio przestępstwo z art. 265 Kodeksu karnego z 1932 r.)²⁸.

Zmiany w polskim systemie orzekania w sprawach o wykroczenia nastąpiły poprzez ustawę z dnia 8 czerwca 1990 r.²⁹ Wówczas kolegia rejonowe do spraw wykroczeń, które usytuowane były przy terenowych organach administracji państwowej stopnia podstawowego, stały się kolegiami do spraw wykroczeń przy sądach rejonowych. Zniesiono instytucję odwołania od orzeczeń kolegiów, a także zlikwidowano kolegia odwoławcze. Rozpoznawanie środków zaskarżenia rozstrzygnięć kolegiów powierzono sądom rejonowym. Zniesiono również komisje orzekania do spraw wykroczeń przy wojewodach, a uchylanie prawomocnych rozstrzygnięć powierzono sądom wojewódzkim. Kolegia do spraw wykroczeń włączono w system sądownictwa jako jego najniższy szczebel.

Podsumowując ten wątek rozważań warto wskazać, że w II Rzeczypospolitej i pierwszych latach powojennych istniała w Polsce wyłącznie odpowiedzialność karna sensu stricto, najczęściej za wykroczenia, znacznie rzadziej za przestępstwa. Wcześniejsze ustawy nie przewidywały czynów zagrożonych administracyjną karą pieniężną. W latach sześćdziesiątych i siedemdziesiątych ubiegłego stulecia zaczęły pojawiać się pierwsze delikty administracyjne, ale nie zamiast przestępstw i wykroczeń, lecz obok nich. Zatem wraz z wykroczeniami i przestępstwami współistniały delikty administracyjne, za które odpowiedzialność ponosiły tylko „zakłady”, potem „jednostki organizacyjne”, ale nie osoby fizyczne³⁰.

„Aksamitna rewolucja” w listopadzie 1989 r. doprowadziła do zasadniczych zmian w prawie karnym i prawie wykroczeń. Obok dwóch znaczących

²⁷ Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. o ustroju kolegiów do spraw wykroczeń, Dz. U. z 1971 r., Nr 12, poz. 118 z późn. zm.

²⁸ W. Radecki, (w:) M. Bojarski, W. Radecki, Kodeks wykroczeń..., s. 16–17.

²⁹ Ustawa z dnia 8 czerwca 1990 r. o zmianie ustaw: Kodeks postępowania karnego, Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia, o ustroju kolegiów do spraw wykroczeń i Kodeks pracy, Dz. U. z 1990 r., Nr 43, poz. 251.

³⁰ Tak w: ustawie o ochronie wód przed zanieczyszczeniem z 1961 r.; ustawie prawo wodne z 1962 r.; ustawie o ochronie powietrza z 1966 r.; ustawie prawo wodne z 1974 r.; ustawie o ochronie i kształtowaniu środowiska z 1980 r.

nowelizacji czechosłowackiego kodeksu karnego z 1961 r. przeprowadzonych w latach 1989 i 1990, w Czechosłowacji będącej od 1968 r. państwem federalnym zostały w 1990 r. wydane nowe ustawy o wykroczeniach odrębne dla obu części składowych państwa, najpierw czeska³¹, następnie słowacka³², ale treściowo identyczne, złożone z czterech części:

- 1) część ogólna (§ 1–20) określająca zasady odpowiedzialności i sankcje,
- 2) część szczególna (§ 21–50) typizująca niektóre wykroczenia, podkreślić przy tym trzeba, że nieporównanie liczniejsze były wykroczenia typizowane w ustawach szczególnych,
- 3) postępowanie w sprawach o wykroczenia (§ 51–88),
- 4) przepisy wspólne, przechodnie i końcowe (§ 89–98).

Zamieszczona w § 2 ust. 1 definicja wykroczenia (*přestupek* w języku czeskim, *priestupok* w języku słowackim) głosiła, że jest nim zawinione działanie [zgodnie z § 4 ust. 3 przez działanie (*jednaní*) należało rozumieć także zaniechanie (*opomenutí*) takiego działania (*konání*), do którego sprawca był ze względu na okoliczności i swoje warunki osobiste zobowiązany], które narusza lub zagraża interesowi społeczeństwa i jest za wykroczenie wyraźnie uznane w tej lub innej ustawie, jeżeli nie chodzi o inny delikt administracyjny ścigany na podstawie szczególnych przepisów prawnych ani o przestępstwo. Za wykroczenia według tych ustaw mogły odpowiadać tylko osoby fizyczne i tylko pod warunkiem udowodnienia im winy; z reguły wystarczała wina nieumyślna (§ 3 i 4). Nie znaczy to, aby ustawodawcy zapomnieli o odpowiedzialności osób prawnych. Przepis § 6 pod nagłówkiem „Naruszenie obowiązków nałożonych na osobę prawną” (*Porušení povinnosti uložené právnické osobě*) stanowił, że za naruszenie obowiązków nałożonych na osobę prawną odpowiada według tej ustawy ten, kto za osobę prawną działał lub miał działać (np. na podstawie kodeksu handlowego organ statutowy lub pełnomocnik³³), a jeżeli chodzi o działanie na polecenie, ten kto wydał polecenie do działania.

Ustawy o wykroczeniach nie dotknęły odpowiedzialności za inne niż wykroczenia delikty administracyjne. Przeciwnie, z negatywnego elementu definicji wykroczenia – „jeżeli nie chodzi o inny delikt administracyjny” – wynika, że § 6 ustawy z 1990 r. (nadal obowiązującej w Słowacji) rozwiązuje odpowiedzialność osób fizycznych występujących za osobę prawną tylko wtedy, gdy nie jest przewidziana odpowiedzialność samej osoby prawnej za inny delikt administracyjny. Oznacza to także, że pierwszeństwo ma delikt administracyjny osoby prawnej (ewentualnie osoby fizycznej uprawnionej do prowadzenia przedsiębiorstwa) przed wykroczeniem osoby fizycznej jako jej pracownika³⁴.

³¹ Zákon České národní rady č. 2000/1990 Sb., o přestupcích.

³² Zákon Slovenskej národnej rady č. 372/1990 Zb. o priestupkoch.

³³ H. Kučerová, E. Horzínková, Zákon o přestupcích s komentářem a judikaturou, Praha 2009, s. 42.

³⁴ H. Spišiaková, Zákon o priestupkoch. Komentár, Bratislava 2015, s. 59.

W związku z tym, że po rozpoczęciu transformacji ustrojowej przywrócono w Czechosłowacji możliwość prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby prywatne (co w okresie socjalistycznym było niemal wykluczone) pojawiła się szczególna kategoria deliktów administracyjnych (innych niż wykroczenia), które w literaturze uzyskały miano deliktów o charakterze mieszanym, innymi słowy deliktów osób prawnych i osób fizycznych będących przedsiębiorcami, ujmowane łącznie jako delikty przedsiębiorców (*správní delikty právnických osob a tzv. podnikajících fyzických osob – tzv. správní delikty podnikatelů*). Jak wywodzi Helena Prášková, po roku 1989 osobom fizycznym otworzyła się droga do wykonywania działań, które do tego czasu były monopolem państwa. Handel, produkcja, wprowadzenie produktów do obrotu, świadczenie usług, eksport i import towarów, hodowla zwierząt, gospodarowanie odpadami, eksploatowanie różnych urządzeń, postępowanie z określonymi substancjami i inne kwalifikowane czynności, które wcześniej były wykonywane niemal wyłącznie przez tzw. organizacje socjalistyczne, wykonują także osoby fizyczne jako przedsiębiorcy. Osoby fizyczne prowadzące przedsiębiorstwa muszą przestrzegać tych samych powinności, jakie ciążyą na osobach prawnych, czyli powinności odmiennych od powszechnych obowiązków obywatelskich. Wykonywanie tych działań często niesie ze sobą zwiększone możliwości zagrożenia interesu publicznego oraz praw i interesów jednostek, dlatego ustawy szczególne mogą dla ich prowadzenia określać różne warunki, stawiać wymagania określonych zdolności itp. Spełnienie ustawowych warunków i przesłanek bywa formalnie ujmowane przez wydanie pozwolenia, zgody, koncesji, licencji bądź przez wpis do odpowiedniego rejestru. Osoby fizyczne prowadzące przedsiębiorstwa mogą wskazane działania prowadzić same, ale też za pośrednictwem swych pracowników. Te okoliczności doprowadziły do ujednolicenia warunków odpowiedzialności osób prawnych oraz osób fizycznych prowadzących przedsiębiorstwa. Większość ustaw reguluje wspólnie odpowiedzialność osób prawnych i osób fizycznych będących przedsiębiorcami, akcent kładzie się na charakter działań, a nie osoby (prawnej czy fizycznej)³⁵.

Odpowiedzialność za delikty administracyjne zaliczane do tej kategorii jest ujmowana jako odpowiedzialność obiektywna, bez względu na zawinienie. Takie podejście uzasadnia się przyczynami tak teoretycznymi, jak i praktycznymi. Zawinienie jest powszechnie pojmowane jako wewnętrzny, psychiczny stosunek sprawcy do bezprawnego działania i jego następstw. W tym sensie trudno mówić o zawinieniu osoby prawnej. Do tego dochodzi dążenie do uproszczenia sytuacji organu administracji przy wymierzeniu sankcji osobom prawnym. Stwierdzenie i wykazanie winy osób fizycznych działających za osobę prawną w sytuacji gdy naruszenie obowiązków przez osobę prawną

³⁵ H. Prášková, (w:) D. Hendrych a kolektiv, *Správní právo. Obecná část*, Praha 2016, s. 318–319.

jest częstokroć następstwem działania szeregu jednostek (a ich skład się zmienia), byłoby niesłuchanie złożone. Powodem, dla którego także w odniesieniu do osób fizycznych będących przedsiębiorcami odchodzi się od zasady, że osoba fizyczna odpowiada tylko za czyn zawiniony, jest to, że okolicznością decydującą o odpowiedzialności jest charakter działań, a nie osoby. Przesłanki odpowiedzialności nie mogą być przeto odmienne, a zatem tak osoby prawne, jako i osoby fizyczne będące przedsiębiorcami odpowiadają na takiej samej zasadzie odpowiedzialności obiektywnej, bez względu na winę³⁶.

Niektóre (ale nie wszystkie) ustawy regulujące odpowiedzialność osób prawnych i osób fizycznych będących przedsiębiorcami za delikty administracyjne przewidywały *liberační důvod* (przyczynę zwalniającą od odpowiedzialności). Otóż osoba prawna lub osoba fizyczna będąca przedsiębiorcą mogła zwolnić się od odpowiedzialności przez wykazanie, że uczyniła wszystko, czego można wymagać, aby do naruszenia prawa nie doszło. Ten *liberační důvod* był interpretowany obiektywnie, nie chodziło o to, aby obwiniony wykazał, że uczynił wszystko czego „od niego” można wymagać, gdyż byłoby to wprowadzeniem elementu winy, ale wszystko, czego „obiektywnie” można wymagać³⁷.

Z dniem 1 stycznia 1993 r. został sfinalizowany podział dotychczasowej Czeskiej i Słowackiej Republiki Federacyjnej na Republikę Czeską i Republikę Słowacką. Jeśli chodzi o podstawy odpowiedzialności represyjnej, to w obu państwach nadal obowiązywał wielokrotnie nowelizowany czechosłowacki kodeks karny z 1961 r. oraz ustawy o wykroczeniach z 1990 r. czeska w Republice Czeskiej, słowacka w Republice Słowackiej, ale ich nowelizacje doprowadziły do tego, że zaczęły się różnić. Nadal wszakże ani w Czechach, ani w Słowacji nie było ustawy ogólnej o odpowiedzialności za inne niż wykroczenia delikty administracyjne, mimo że praktycznie ich znaczenie było nieporównanie większe niż „zwykłych” wykroczeń. Od strony materialnoprawnej odpowiedzialność za te inne delikty administracyjne była regulowana w ustawach szczególnych, od strony procesowej stosowano przepisy o ogólnym postępowaniu administracyjnym³⁸.

Kolejny ważny moment zmian w systemie polskiego prawa wykroczeń związany jest z kodyfikacją prawa karnego z 1997 r.: kodeksów: karnego, postępowania karnego i karnego wykonawczego, które weszły w życie 1 września 1998 r. Ustawą z dnia 28 sierpnia 1998 r.³⁹ dokonano zmian poję-

³⁶ Tamże, s. 320.

³⁷ H. P r á š k o v á, Základy odpovědnosti za správní delikty, Praha 2013, s. 321.

³⁸ Zrazu w obu państwach pochodzący jeszcze z okresu czechosłowackiego – zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení (*správní řád*), zastąpiony w Czechach nową ustawą o postępowaniu administracyjnym – zákon č. 500/2004 Sb, *správní řád*, natomiast w Słowacji ustawa z 1967 r. nadal obowiązuje.

³⁹ Ustawa z dnia 28 sierpnia 1998 r. o zmianie ustawy – Kodeks wykroczeń, ustawy – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia, ustawy o ustroju kolegiów do spraw wykroczeń, ustawy – Kodeks pracy i niektórych innych ustaw, Dz. U. z 1998 r., Nr 113, poz. 717 z późn. zm.

ciowych i rzeczowych w zakresie prawa wykroczeń, dostosowując je do nowych rozwiązań prawa karnego. Wówczas wychodzono z założenia, że prawo wykroczeń jest częścią składową prawa karnego⁴⁰. Ostatecznie gruntowną reformę postępowania w sprawach o wykroczenia przeprowadzono w wyniku wejścia w życie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.⁴¹, która zlikwidowała kolegia do spraw wykroczeń (art. 237).

Podkreślić należy, iż kodeks karny z 1997 r., dopuszczał jedynie odpowiedzialność osób fizycznych. Nowy, nieznany dotąd w Polsce, model odpowiedzialności prawnej wprowadziła ustawa z dnia 28 października 2002 r. o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary⁴². Istnieją rozbieżności w poglądach odnoszących się do charakteru tej odpowiedzialności. Jedni twierdzą, że jest to odpowiedzialność karna⁴³, inni, że jest ona zbliżona do odpowiedzialności karnej⁴⁴. Wyrażony został również pogląd, że przewidziana w tej ustawie odpowiedzialność podmiotów zbiorowych mimo represyjnego charakteru nie jest odpowiedzialnością karną, lecz stanowi odpowiedzialność prawną *sui generis*⁴⁵. Podmiotem zbiorowym jest osoba prawna oraz jednostka organizacyjna niemająca osobowości prawnej, której odrębne przepisy przyznają zdolność prawną, z wyłączeniem Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego i ich związków (art. 2 ust. 1), ale także jest nim spółka handlowa z udziałem Skarbu Państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub związku takich jednostek, spółka kapitałowa w organizacji, podmiot w stanie likwidacji oraz przedsiębiorca niebędący osobą fizyczną, a także zagraniczna jednostka organizacyjna (art. 2 ust. 2).

Odpowiedzialność podmiotów zbiorowych uzależniona jest od tego czy odpowiedzialność za czyn zabroniony można przypisać osobie fizycznej. Ponadto zdeterminowana jest między innymi przez: 1) popełnienie przez osobę fizyczną przestępstwa lub przestępstwa skarbowego; 2) potwierdzenie popełnienia tych przestępstw prawomocnym wyrokiem skazującym tę osobę, wyrokiem warunkowo umarzającym wobec niej postępowanie karne albo postępowanie w sprawie o przestępstwo skarbowe, orzeczeniem o udzielenie tej osobie zezwolenia na dobrowolne poddanie się odpowiedzialności albo orzeczeniem sądu o umorzeniu przeciwko niej postępowania

⁴⁰ J. Skupiński, J. Szumski, Problemy kodyfikacji prawa karnego, PiP 1998, nr 9–10, s. 189.

⁴¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 z późn. zm.

⁴² Ustawa z dnia 28 października 2002 r., o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary, Dz. U. z 2016 r., poz. 1541 z późn. zm.

⁴³ Zob. B. Namysłowska-Gabrysiak, Odpowiedzialność karna osób prawnych, Warszawa 2003, s. 194–195. Jej zdaniem jest to odpowiedzialność karna „niebezpośrednia”.

⁴⁴ L. Gardocki, Prawo karne, Warszawa 2003, s. 7, 10.

⁴⁵ J. Warylewski, Prawo karne. Część ogólna, Warszawa 2015, s. 205. B. Nita, Model odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary, PiP 2003, nr 6, s. 16–17.

z powodu okoliczności wyłączającej ukaranie sprawcy (art.4); 3) możliwości przypisania winy, opartej na tzw. zawinieniu w nadzorze oraz w wyborze lub winie w organizacji. Przesłanką wymaganą dla pociągnięcia podmiotu zbiorowego do odpowiedzialności jest osiągnięcie lub możliwość osiągnięcia przez podmiot zbiorowy korzyści, chociażby niemajątkowej (art. 3 *in fine*).

Odpowiedzialność ta jest krytykowana zarówno w literaturze polskiej, jak i czeskiej. J. Jelinek, który rozwiązanie polskie zalicza do właściwej odpowiedzialności karnej osób prawnych, wskazał, iż jedną z przyczyn wprowadzenia właściwej odpowiedzialności karnej osób prawnych jest niemożność pociągnięcia osoby fizycznej do indywidualnej odpowiedzialności karnej, na przykład w następstwie złożonych stosunków prawnych w korporacji⁴⁶. W Polsce pomimo tego, że dostrzeżono potrzebę wprowadzenia odpowiedzialności karnej osób prawnych między innymi ze względu na prawo ochrony środowiska, odpowiedzialność podmiotów zbiorowych za przestępstwa przeciwko środowisku jest całkowicie „martwa”, czego dowodzą przeprowadzone badania⁴⁷. Potwierdzają to rozważania czeskich autorów, którzy w komentarzu do czeskiej ustawy z 2011 r. o odpowiedzialności karnej osób prawnych i postępowaniu przeciwko nim, dokonali porównań z ustawą polską. Zwrócono uwagę na to, że w postępowaniu nie zawsze może dojść do ujawnienia konkretnego sprawcy (osoby fizycznej). Ponadto wskazano, że polskie rozwiązanie koliduje z właściwym powodem, dla którego odpowiedzialność karna osób prawnych jest wprowadzana do porządków prawnych. Wskazano, że jedną z przyczyn wprowadzenia właściwej odpowiedzialności karnej osób prawnych jest niemożność pociągnięcia osoby fizycznej do indywidualnej odpowiedzialności karnej⁴⁸.

Pierwsza dekada XXI wieku w Czechach i Słowacji to okres kodyfikacji karnych. Nowy słowacki kodeks karny został uchwalony 20 maja 2005 r.⁴⁹ i wszedł w życie 1 stycznia 2006 r., a nowy czeski kodeks karny został uchwalony 8 stycznia 2009 r.⁵⁰ i wszedł w życie 1 stycznia 2010 r. Oba kodeksy stanęły na gruncie klasycznej kontynentalnej koncepcji prawa karnego, wedle której tylko osoba fizyczna (człowiek) może odpowiadać za przestępstwo. Mimo że dyskusja nad odpowiedzialnością karną osób prawnych zataczała coraz szersze kręgi w nauce czeskiej i słowackiej⁵¹, to jednak ustawodawcy czeski i słowacki nie zdecydowali się odejść od założenia

⁴⁶ J. Jelinek, J. Herczeg, Zákon o trestní odpovědnosti právnických osob, Komentář s judikaturou, Praha 2013, *op. cit.*, s. 80 za: W. Radec ki, Odpowiedzialność karna osób..., s. 75.

⁴⁷ M. Werbel-Cieślak, Rola przepisów o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary w polskim systemie prawnej ochrony środowiska, Warszawa 2014, s. 142.

⁴⁸ J. Jelinek, J. Herczeg, Zákon o trestní..., *op. cit.*, s. 80.

⁴⁹ Trestný zákon č. 300/2005 Z.z.

⁵⁰ Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník.

⁵¹ Zob. w szczególności J. Jelinek, Trestní odpovědnost právnických osob, Praha 2007.

sformułowanego w łacińskiej *paremii* *societas delinquere non potest* (zrzeszenie nie może popełnić przestępstwa), mając zresztą świadomość, że problematyka odpowiedzialności karnej osób prawnych jest tematem notorycznie kontrowersyjnym⁵².

Niemniej jednak w Słowacji doszło w 2010 r. do wprowadzenia tzw. niewłaściwej odpowiedzialności karnej osób prawnych. Autorzy słowaccy informują, że w pierwotnym projekcie słowackiego kodeksu karnego przełożonym Radzie Narodowej Republiki Słowackiej 23 kwietnia 2004 r. była przewidziana tzw. właściwa odpowiedzialność karna osób prawnych, czyli możliwość pociągnięcia osoby prawnej do odpowiedzialności karnej za każde przestępstwo w kodeksie przewidziane. Projekt spotkał się ze zdecydowanym oporem ze strony posłów, wobec czego ówczesny minister sprawiedliwości 8 lutego 2005 r. projekt wycofał⁵³. Kolejny przerobiony projekt kodeksu został przedłożony 28 lutego 2005 r. W odróżnieniu od pierwotnego przewidywał on odpowiedzialność karną osób prawnych nie za wszystkie przestępstwa, lecz jedynie na niektóre, bardzo nieliczne, ale i on nie znalazł uznania w pracujących nad nim Komitetach Rady Narodowej Republiki Słowackiej i ostatecznie kodeks karny został uchwalony bez odpowiedzialności karnej osób prawnych⁵⁴. Już po wejściu w życie kodeksu pojawiły się dwa niemal identyczne projekty poselski z 23 lutego 2006 r. i rządowy z 24 lutego 2006 r. postulujące wprowadzenie do kodeksu odpowiedzialności karnej osób prawnych, ale i one zostały odrzucone w drugim czytaniu⁵⁵.

Kolejną próbę podjął minister sprawiedliwości przedstawiając rządowi w kwietniu 2008 r. projekt nowelizacji kodeksu karnego wprowadzający tzw. niewłaściwą odpowiedzialność karną osób prawnych. Wprawdzie nie stał się on projektem rządowym i nawet nie został przedstawiony Radzie Narodowej, ale stał się podstawą kolejnego projektu, który ostatecznie został uchwalony w postaci ustawy z dnia 27 kwietnia 2010 r. zmieniającej słowacki kodeks karny⁵⁶. Do oddziału piątego „Środki ochronne” (*Ochranné opatrenia*) rozdziału drugiego „Sankcje” części ogólnej zostały wprowadzone dwa nowe paragrafy pozwalające orzec wobec osoby prawnej konfiskatę pewnej sumy pieniężnej (§ 83a – *zhabanie peňažnej čiastky*) lub konfiskatę mienia (§ 83b – *zhabanie majetku*), jeżeli osoba fizyczna pozostająca w prawnie określonej relacji z osobą prawną i w sytuacji kodeksem określonej popełniła przestęp-

⁵² J. Záh o r a, *Zodpovednosť právnických osôb za trestné činy v európskej dimenzii – komparatívny prehľad*, (w:) J. J e l í n e k a kolektiv, *Trestní odpovědnost právnických osob v České republice. Bilance a perspektivy*, Praha 2013, s. 16.

⁵³ Š. K o č a n, *Genéza trestnej zodpovednosti právnických osôb v podmienkach Slovenskej republiky*, (w:) J. J e l í n e k a kolektiv, *Trestní odpovědnost právnických osob v České republice. Bilance a perspektivy*, Praha 2013, s. 314–315.

⁵⁴ Tamże, s. 315–316.

⁵⁵ Tamże, s. 316–317.

⁵⁶ Zákon č. 224/2010 Z.z., ktorým sa menia a dopĺňa zákon č. 300/2005 Z.z. Trestný zákon.

stwo (każde w przypadku § 83a, szczególnie niebezpieczne w przypadku § 83b). Komentatorzy kodeksu słowackiego określają tę odpowiedzialność mianem niewłaściwej odpowiedzialności karnej osób prawnych (*nepráva trestná zodpovednosť právnických osôb*)⁵⁷ dlatego, że następuje ona poprzez środki ochronne, a nie poprzez kary. Właściwą odpowiedzialność karną ponosiła osoba fizyczna, ale jeśli okazało się, że w następstwie przestępczej działalności tej osoby fizycznej osoba prawna uzyskała znaczną korzyść, to w toku postępowania przeciwko osobie fizycznej można było pozbawić osobę prawną tej korzyści orzekając na podstawie § 83a konfiskatę w wysokości od 800 do 1 660 000 euro, a w przypadku niektórych szczególnie niebezpiecznych przestępstw orzekając na podstawie § 83b konfiskatę mienia.

Ten stan prawny zmienił się istotnie w drugiej dekadzie XXI wieku, kiedy w obu państwach uchwalono ustawy o odpowiedzialności karnej osób prawnych, najpierw w Czechach 27 października 2011 r.⁵⁸, następnie w Słowacji 13 listopada 2015 r.⁵⁹

W Czechach jeszcze w 2000 r. ówczesny minister sprawiedliwości powołał specjalną komisję, która miała się wypowiedzieć w przedmiocie wprowadzenia instytucji odpowiedzialności karnej osób prawnych do nowego czeskiego kodeksu karnego, nad którym prace się już rozpoczęły. Komisja nie doszła do jednoznacznych wniosków, a kolejnym krokiem był projekt odrębnej ustawy, zaaprobowany przez Radę Legislacyjną rządu czeskiego, wprowadzający tę instytucję do systemu prawnego. Projekt ten jednak został odrzucony przez Izbę Poselską Parlamentu Republiki Czeskiej w 2004 r.⁶⁰

Ustawodawca czeski, także pod wpływem odrzucenia tego projektu w 2004 r., zdecydował się na niewprowadzanie instytucji odpowiedzialności karnej osób prawnych do nowego kodeksu karnego z 2009 r., który stanął na klasycznym stanowisku prawa kontynentalnego, że tylko osoba fizyczna może popełnić przestępstwo. Ale problem odpowiedzialności karnej osób prawnych nie zniknął, przeciwnie zyskał na ostrości w związku z zobowiązaniami międzynarodowymi i szeroką dyskusją na ten temat. W 2008 r. zostały przygotowane założenia ustawy o odpowiedzialności deliktowej (represyjnej) osób prawnych, ale ograniczonej do odpowiedzialności administracyjnej. W 2009 r. w wyniku wniesionych uwag został on odrzucony i rozwiązania szukano nadal w odpowiedzialności karnej osób prawnych⁶¹.

⁵⁷ E. Burda, (w:) E. Burda, J. Čenteš, J. Kolesar, J. Záhora a kolektiv, *Trestný zákon. Všeobecná část*. Komentár – I diel, Praha 2010, s. 551.

⁵⁸ Zákon č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim.

⁵⁹ Zákon č. 91/2016 Z.z. o trestnej zodpovednosti právnických osôb.

⁶⁰ J. Jelínek, *Nad českým zákonem o trestní odpovědnosti právnických osob*, (w:) J. Jelínek a kolektiv, *Trestní odpovědnost právnických osob v České republice. Bilance a perspektivy*, Praha 2013, s. 95–96.

⁶¹ Tamże, s. 97–98.

Kolejny projekt ustawy o odpowiedzialności karnej osób prawnych został przedłożony Izbie Poselskiej Parlamentu Republiki Czeskiej w marcu 2011 r. i stosunkowo szybko, 27 września 2011 r. został uchwalony i 27 października 2011 r. zaaprobowany przez Senat i przekazany Prezydentowi Republiki Czeskiej do podpisu. Tu jednak zwolenników tego rozwiązania czekała niespodzianka, ponieważ prezydent, którym był wówczas Vaclav Klaus, znany ze swoich konserwatywnych poglądów, zawetował ustawę argumentując, że zupełnie niepotrzebnie zrywa z kanonami kontynentalnego prawa karnego wypracowanymi w XVIII i XIX wieku, według których tylko osoba fizyczna może odpowiadać karne. Ustawa wróciła do Izby Poselskiej, która 6 grudnia 2011 r. odrzuciła weto prezydenckie, po czym ustawa została ogłoszona 22 grudnia 2011 r. i 1 stycznia 2012 r. weszła w życie⁶².

Jeśli zaś chodzi o Słowację, to wprowadzona w 2010 r. koncepcja niewłaściwej odpowiedzialności karnej osób prawnych okazała się niewypałem, nigdy nie została zastosowana i praktyka się w zasadzie nigdy z nią nie utożsamiła. Postanowiono sięgnąć do wzoru czeskiego i z jego wykorzystaniem przygotowano projekt odrębnej ustawy o odpowiedzialności karnej osób prawnych⁶³, która uchwalona 13 listopada 2015 r. weszła w życie 1 lipca 2016 r.

Obie ustawy opierają się na podobnych założeniach: wskazanie przestępstw (kodeksowych, bo innych nie ma), za które odpowiadają osoby prawne, przy czym w Czechach mamy – po nowelizacji z 2016 r. – delimitację negatywną (osoby prawne odpowiadają za wszystkie przestępstwa, z wyjątkiem w § 7 ustawy wskazanych), w Słowacji z delimitacją pozytywną (osoby prawne odpowiadają za wskazane w § 3 ustawy przestępstwa), określenie osób fizycznych, których zachowanie przypisuje się osobie prawnej, oraz zasad tego przypisania.

Aby zrozumieć koncepcję czeską i słowacką, warto przytoczyć in extenso odnośne paragrafy obu ustaw:

Ustawa czeska

§ 8. Odpowiedzialność karna osoby prawnej

(Trestní odpovědnost právnické osoby)

⁶² Tamże, s. 99–100.

⁶³ M. Kordík, Nepravá trestná zodpovednosť právnických osôb podľa súčasnej právnej úpravy v Slovenskej republike a základ pravej trestnej zodpovednosti podľa pripravovaného návrhu zákona v SR, (w:) J. Jelínek a kolektiv, Trestní odpovědnost právnických osob v České republice, Balance a perspektivy, Praha 2013, s. 333–334.

- (1) Przestępstwem popełnionym przez osobę prawną jest bezprawny czyn popełniony w jej interesie lub w ramach jej działalności, jeżeli tak działał:
- a) organ statutowy lub członek organu statutowego albo inna osoba na stanowisku kierowniczym w ramach osoby prawnej, uprawniona do działania w imieniu lub za osobę prawną,
 - b) osoba na stanowisku kierowniczym w ramach osoby prawnej, która w tej osobie prawnej wykonuje działania kierownicze lub kontrolne, nawet jeżeli nie jest osobą wskazaną pod lit. a),
 - c) ten, kto ma decydujący wpływ na postępowanie tej osoby prawnej, jeżeli jego działanie było co najmniej jednym z warunków powstania następstwa zakładającego odpowiedzialność karną osoby prawnej, lub
 - d) pracownik lub osoba w podobnej sytuacji (dalej tylko „pracownik”) przy wykonywaniu zadań pracowniczych, nawet jeżeli nie jest osobą wskazaną pod lit. a–c
- jeżeli to działanie można jej przypisać według ust. 2.
- (2) Osobie prawnej można przypisać popełnienie przestępstwa wskazanego w § 7, jeżeli było popełnione:
- a) działaniem organu osoby prawnej lub osób wskazanych w ust. 1 lit. a–c, lub
 - b) przez pracownika wskazanego w ust. 1 lit. d) na podstawie decyzji, aprobaty lub instrukcji organu osoby prawnej lub osób wskazanych w ust. 1 lit. a–c albo dlatego, że organy osoby prawnej lub osoby wskazane w ust. 1 lit. a–c nie podjęły takich środków, które miały podjąć według innych przepisów prawnych lub których podjęcia można od nich sprawiedliwie wymagać, zwłaszcza nie przeprowadziły obowiązkowej lub potrzebnej kontroli nad działalnością pracowników lub innych osób im podporządkowanych, albo nie podjęły niezbędnych kroków w celu zapobieżenia lub odwrócenia następstw popełnionego przestępstwa.
- (3) Odpowiedzialności karnej osoby prawnej nie stoi na przeszkodzie to, że nie udało się ustalić, która konkretna osoba fizyczna działała w sposób wskazany w ust. 1 i 2.
- (4) Postanowienia ust. 1 i 2 stosuje się i wtedy, jeżeli:
- a) do działania wskazanego w ust. 1 i 2 doszło przed powstaniem osoby prawnej,
 - b) osoba prawna powstała, ale sąd orzekł o nieważności jej powstania,
 - c) czynność prawna, która miała ustanowić uprawnienie do działania za osobę prawną, jest nieważna lub nieskuteczna, lub
 - d) działająca osoba fizyczna nie jest za takie przestępstwo odpowiedzialna karnie.
- (5) Osoba prawna zwolni się od odpowiedzialności karnej według ust. 1–4, jeżeli dołożyła wszelkich wysiłków, których można było od niej sprawie-

dlużej wymagać, aby popełnieniu bezprawnego czynu przez osoby wskazane w ust. 1 zapobiegła.

Ustawa słowacka

§ 4. Odpowiedzialność karna osoby prawnej

(Trestná zodpovednosť právnickej osoby)

- (1) Przestępstwo wskazane w § 3 jest popełnione przez osobę prawną, jeżeli zostało popełnione na jej korzyść, w jej imieniu, w ramach jej działalności albo za jej pośrednictwem, jeżeli działał:
 - a) organ statutowy lub członek organu statutowego,
 - b) ten, kto wykonuje działania kontrolne lub nadzór w ramach osoby prawnej, lub
 - c) inna osoba, która jest uprawniona do reprezentowania osoby prawnej lub do decydowania za nią.
- (2) Przestępstwo wskazane w § 3 jest popełnione przez osobę prawną także wtedy, gdy osoba wskazana w ust. 1 niedostatecznym nadzorem lub kontrolą, które były jej obowiązkiem, chociażby nieumyślnie umożliwiła popełnienie przestępstwa przez osobę, która działała w ramach uprawnień powierzonych jej przez osobę prawną.
- (3) Popełnienia przestępstwa przez osobę prawną według ust. 2 osobie prawnej się nie przypisuje, jeżeli ze względu na przedmiot działania osoby prawnej, sposób popełnienia przestępstwa, jego następstwa i okoliczności, w których przestępstwo zostało popełnione, znaczenie niedopełnienia obowiązku w ramach nadzoru i kontroli ze strony organu osoby prawnej albo osoby wskazanej w ust. 1 jest nieistotne.
- (4) Odpowiedzialność karna osoby prawnej nie jest uwarunkowana pociągnięciem do odpowiedzialności karnej osoby fizycznej wskazanej w ust. 1 i nie jest nawet uwarunkowana stwierdzeniem, która konkretna osoba fizyczna działała w sposób wskazany w ust. 1 i 2.
- (5) Odpowiedzialność karna osoby prawnej nie zanika ogłoszeniem upadłości, przygotowaniem do likwidacji, rozwiązaniem ani wprowadzeniem przymusowego zarządu.
- (6) Postanowienia ust. 1–5 stosuje się także wtedy, gdy:
 - a) do popełnienia przestępstwa doszło w czasie od założenia osoby prawnej do jej powstania,
 - b) osoba prawna powstała, ale sąd orzekł o nieważności jej powstania,
 - c) czynność prawna, która miała być podstawą uprawnienia do działania za osobę prawną, jest nieważna lub nieskuteczna,
 - d) osoba fizyczna, która działała za osobę prawną, nie jest za takie przestępstwo odpowiedzialna karnie.

Zarówno w Czechach, jak i w Słowacji odpowiedzialność karna osób prawnych jest odpowiedzialnością samodzielną, nie jest warunkiem jej uruchomienia przypisanie popełnienia przestępstwa konkretnej osobie fizycznej, która nawet nie musi być zidentyfikowana.

W szczególności o odpowiedzialności karnej osób prawnych będzie jeszcze mowa w rozważaniach dotyczących odpowiedzialności karnej osób prawnych za przestępstwa przeciwko środowisku. W tym miejscu ograniczymy się do dwóch spostrzeżeń:

- po pierwsze, obie ustawy zostały oparte na założeniu tzw. właściwej odpowiedzialności karnej osób prawnych, co oznacza przejście od dotychczasowej zasady indywidualnej odpowiedzialności karnej osoby fizycznej do zasady równoległej i niezależnej odpowiedzialności karnej osoby fizycznej i osoby prawnej⁶⁴,
- po drugie, w miejsce zawinienia osoby fizycznej wchodzi w stosunku do osób prawnych instytucja przypisywalności (*přičitatelnost* w języku czeskim, *pričitatelnost'* w języku słowackim) określonych działań lub zaniechań osoby fizycznej osobie prawnej, co jest nie tyle surogatem winy, ile fikcją winy⁶⁵.

Od strony teoretycznej podkreślić trzeba, że w czeskiej i słowackiej doktrynie prawniczej operuje się pojęciem odpowiedzialności deliktowej (*deliktní odpovědnost* w języku czeskim, *deliktuálna zodpovednost'* w języku słowackim), dzieloną na dwie podstawowe formy:

- odpowiedzialność karną (*trestní odpovědnost* w języku czeskim, *trestná zodpovednost'* w języku słowackim),
- odpowiedzialność administracyjną (*správní/administrativní/odpovědnost* w języku czeskim, *správna /administratívna/ zodpovednost'* w języku słowackim).

Obie formy odpowiedzialności mają charakter represyjny (penalny) i są odróżniane od odpowiedzialności typu odszkodowawczego. Zakres odpowiedzialności karnej jest jasny i żadnych wątpliwości nie budzi – jest to wyłącznie odpowiedzialność za przestępstwa.

Bardziej złożona jest instytucja odpowiedzialności administracyjnej. Podstawową kategorią pojęciową są delikty administracyjne (*správní delikty* w języku czeskim, *správne delikty* w języku słowackim), które przed wielką reformą prawa czeskiego lat 2016–2017 w obu państwach obejmowały:

- wykroczenia (*přestupky* w języku czeskim, *priestupky* w języku słowackim),
- inne (tj. inne niż wykroczenia) delikty administracyjne (*jiné správní delikty* w języku czeskim, *iné správne delikty* w języku słowackim) dzielone na pięć kategorii:

⁶⁴ J. Jelínek, Nad českým zákonem o trestní odpovědnosti právnických osob, (w:) J. Jelínek a kolektiv, Trestní odpovědnost právnických osob v České republice. Bilance a perspektivy, Praha 2013, s. 94.

⁶⁵ J. Jelínek, J. Herczeg, Zákon o trestní odpovědnosti právnických osob. Komentář s judikaturou. Praha 2013, s. 76.

- administracyjne delikty dyscyplinarne,
- administracyjne delikty porządkowe,
- inne delikty administracyjne osób fizycznych,
- inne delikty administracyjne osób prawnych,
- delikty administracyjne o charakterze mieszanym, tj. delikty osób prawnych i osób fizycznych prowadzących przedsiębiorstwa⁶⁶.

Odpowiedzialność za wykroczenia wraz z odpowiedzialnością za inne delikty administracyjne była przedmiotem osobnego działu (ale nie gałęzi) prawa zwanego w języku czeskim najczęściej administracyjnym prawem karnym (*správní právo trestní*), ale niekiedy z przestawieniem przymiotników – karnym prawem administracyjnym (*trestní právo správní*)⁶⁷, która to nazwa mocniej akcentuje, że chodzi o karanie, a nie administrowanie. W każdym razie poruszamy się w obrębie prawa administracyjnego, które – jak zauważył jeden z autorów czeskich – jest jedyną gałęzią prawa czeskiego, która ma „własne prawo karne”⁶⁸.

Warto zwrócić uwagę na to, że w odróżnieniu do prawa polskiego, w prawie czeskim oraz słowackim odpowiedzialność osoby prawnej jest niezależna od odpowiedzialności osoby fizycznej. Mając na uwadze powyższe rozważania warto zastanowić się nad tym, aby w Polsce, wzorując się na czeskim oraz słowackim rozwiązaniu, uniezależnić odpowiedzialność osoby prawnej od odpowiedzialności osoby fizycznej, co miałyby być zgodne z ideą odpowiedzialności podmiotu zbiorowego⁶⁹.

Druga połowa drugiej dekady XXI wieku to okres fundamentalnej zmiany odpowiedzialności za wykroczenia i inne delikty administracyjne w Czechach oraz pierwszej próby wprowadzenia przepisów o charakterze ogólnym dotyczących odpowiedzialności za delikty administracyjne w Polsce.

Zacniemy od Czech. W tym państwie próby zreformowania odpowiedzialności za wykroczenia i inne delikty administracyjne sięgają 2002 roku, kiedy rząd przedstawił założenia ustawy o karaniu administracyjnym (*věcný záměr zákona o správním trestání*). Na ich podstawie został opracowany projekt ustawy o wykroczeniach (*návrh zákona o přestupcích*) oparty o ideę częściowej kodyfikacji. Pojęcie wykroczenia miało być rozszerzone o dotychczasowe inne delikty administracyjne tak osób prawnych, jak i osób fizycznych, ale z wyłączeniem deliktów dyscyplinarnych i porządkowych. Zakładano utrzymanie zróżnicowania odpowiedzialności „zwykłych” osób fi-

⁶⁶ Taka klasyfikacja była przyjmowana zarówno w literaturze czeskiej, zob. P. Mateš a kolektiv, *Základy správního práva trestního*, Praha 2010, s. 17–18, jak i słowackiej, zob. J. Machajová a kolektiv, *Všeobecné správne právo*, Bratislava 2008, s. 198–199.

⁶⁷ H. Prášková, *Základy odpovědnosti za správní delikty*, Praha 2013, s. 5.

⁶⁸ P. Průcha, *Správní právo, Obecná část*, Plzeň 2012, s. 386.

⁶⁹ W. Radecki, *Odpowiedzialność karna osób prawnych w Czechach i Słowacji*, Prokuratura i Prawo 2016, nr 11, s. 77.

zycznych uzależnionej od winy oraz odpowiedzialności obiektywnej osób prawnych i zrównanych z nimi osób fizycznych prowadzących przedsiębiorstwa. Projekt ujęty już w formie paragrafów był rozpatrywany przez Radę Legislacyjną rządu Republiki Czeskiej w 2005 r., ale prace nad nim przerwano ze względu na przygotowywanie rekodyfikacji prawa karnego i powrócono do nich dopiero po uchwaleniu w 2009 r. nowego czeskiego kodeksu karnego i przyjęciu w 2011 r. ustawy o odpowiedzialności karnej osób prawnych⁷⁰. Najważniejszą przyczyną reformy był brak ustawy regulującej zasady odpowiedzialności za inne niż wykroczenia delikty administracyjne oraz postępowania w sprawach o takie delikty.

Prace legislacyjne zostały sfinalizowane uchwaleniem 12 lipca 2016 r. ustawy o odpowiedzialności za wykroczenia i postępowaniu o wykroczenia⁷¹, która weszła w życie 1 lipca 2017 r. Ustawa ta licząca 114 paragrafów została podzielona na cztery części:

1. Przepisy ogólne (§ 1–4).
2. Podstawy odpowiedzialności za wykroczenie (§ 5–59).
3. Postępowanie o wykroczenia (§ 60–102).
4. Przepisy wspólne, przechodnie i końcowe (§ 103–114).

Najważniejszym założeniem nowej regulacji jest rezygnacja z pojęcia innych deliktów administracyjnych (z wyjątkiem deliktów dyscyplinarnych, porządkowych i płatniczych) przez objęcie ich nową kategorią wykroczeń obejmującą dotychczasowe wykroczenia oraz dotychczasowe inne delikty administracyjne osób prawnych, osób fizycznych oraz o charakterze mieszanym, tj. delikty osób prawnych i zrównanych z nimi osób fizycznych prowadzących przedsiębiorstwa.

Nowa czeska ustawa o wykroczeniach nie ma części szczególnej. Owszem, na początku prac legislacyjnych była rozważana koncepcja przygotowania kodeksu wykroczeń, który objąłby część ogólną, szczególną i procesową. Została ona jednak odrzucona jako niewykonalna ze względu na mnogość ustaw typizujących wykroczenia i inne delikty administracyjne⁷². Nie była to jedyna przyczyna odrzucenia pomysłu pełnej kodyfikacji. Jak informuje Helena Prášková, przeciwko idei kodyfikacji wysunięto także argument ścisłej więzi zespołów znamion wykroczeń i innych deliktów administracyjnych z aparatem pojęciowym, z zastosowaniem którego określano obowiązki w ustawach

⁷⁰ Przedstawiamy za: H. Prášková, *Základy odpovědnosti za správní delikty*, Praha 2013, s. XXI–XXII.

⁷¹ Zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

⁷² Jak obliczyli komentatorzy, takich ustaw w Republice Czeskiej jest ok. 250, a liczba typów wykroczeń i innych deliktów administracyjnych sięga 5000; zob. L. Jemelka, P. Vetešník, *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Zákon o některých přestupcích. Komentář*, Praha 2017, s. 54.

przewidujących także odpowiedzialność. Ostrzegano wreszcie przed niebezpieczeństwem stałych nowelizacji tak pomyślanego kodeksu⁷³.

Ostatecznie ustawodawca czeski zdecydował się na rozwiązanie problemu części szczególnej nowego prawa wykroczeń w ten sposób, że wykroczenia, które „nie pasowały” do ustaw szczególnych (wśród nich np. wykroczenia przeciwko mieniu) ujął w bardzo krótkiej, liczącej zaledwie 14 paragrafów ustawie z tegoż 2016 r. o niektórych wykroczeniach⁷⁴, co do reszty zaś wydał w następnym roku niezwykle obszerną tzw. ustawę zmieniającą⁷⁵, której regulacja sprowadza się do zmiany nazwy „deliktów administracyjnych” na „wykroczenia”, a ponadto na przeniesieniu niektórych wykroczeń z części szczególnej ustawy o wykroczeniach z 1990 r. do odnośnych ustaw specjalnych. Na wypadek, gdyby ustawodawca coś przeoczył, § 114 ust. 1 ustawy o wykroczeniach nakazuje dotychczasowe delikty administracyjne (z wyjątkiem deliktów dyscyplinarnych) uznawać za wykroczenia w rozumieniu nowej ustawy.

Najważniejszą z punktu widzenia przedsiębiorców konsekwencją nowej regulacji jest uznanie dotychczasowych deliktów o charakterze mieszanym, tj. deliktów osób prawnych oraz osób fizycznych będących przedsiębiorcami za wykroczenia w rozumieniu nowej ustawy. Nie znaczy to wszakże, że zostały ujednolicone zasady odpowiedzialności wszystkich grup podmiotów. Przekonujemy się o tym analizując część drugą ustawy o wykroczeniach, która została podzielona na dziewięć rozdziałów, spośród których zajmujemy się czterema pierwszymi. I tak:

Rozdział I *Společná ustanovení pro fyzickou osobu, právnickou osobu a podnikající fyzickou osobu* zawiera przepisy wspólne dla wszystkich kategorii podmiotów odpowiadających za wykroczenia. Wśród nich z § 5 definiuje wykroczenie jako społecznie szkodliwy bezprawny czyn, który jest ustawą wyraźnie określony jako wykroczenie i który wypełnia znamiona określone ustawą, jeżeli nie chodzi o przestępstwo. Porównując tę definicję z dawną zamieszczoną w ustawie o wykroczeniach z 1990 r. zauważamy dwie istotne różnice. Pierwsza jest oczywista, pominięto negatywny element definicji „jeżeli nie chodzi o inny delikt administracyjny”, a to dlatego, że te inne delikty administracyjne stały się wykroczeniami w rozumieniu nowej ustawy. Druga to pominięcie w definicji „zawinienia”, co jest uzasadnione tym, że zawinienie jest przesłanką odpowiedzialności „zwykłych” osób fizycznych, ale nie jest warunkiem odpowiedzialności ani osób prawnych, ani osób fizycznych będących przedsiębiorcami.

Rozdział II *Odpovědnost fyzické osoby za přešupek* reguluje zasady odpowiedzialności osoby fizycznej (innej niż przedsiębiorca) za wykroczenie; niezbędną przesłanką jej odpowiedzialności jest zawinienie.

⁷³ H. P rá š k o v á, *Nové přešupkové právo*, Praha 2017, s. 419.

⁷⁴ Zákon č. 251/2016 Sb., o někteřých přešupcích.

⁷⁵ Zákon č. 183/2017 Sb., kterým se mění někteřé zákony v souvislosti s přijetím zákona o odpovědnosti za přešupky a řízení o nich a zákona o někteřých přešupcích.

Rozdział III *Odpovědnost právnické osoby za přestupek* reguluje odpowiedzialność osoby prawnej (każdej) za wykroczenie; ta odpowiedzialność ma charakter obiektywny niezależny od zawinienia, ale ustawa przewiduje możliwość zwolnienia się od niej przez wykazanie przez osobę prawną, że podjęła wszelkie wysiłki, których można wymagać, aby zapobiec popełnieniu wykroczenia.

Rozdział IV *Odpovědnost podnikající fyzické osoby za přestupek* zrównuje odpowiedzialność osoby fizycznej będącej przedsiębiorcą z odpowiedzialnością osoby prawnej, ale przy założeniu, że przedsiębiorca będący osobą fizyczną dopuszcza się wykroczenia w związku z prowadzeniem przedsiębiorstwa; odpowiedzialność ta ma charakter obiektywny niezależny od zawinienia, ale z możliwością zwolnienia się od odpowiedzialności na takich samych zasadach, na jakich od odpowiedzialności może zwolnić się osoba prawna.

Jeśli chodzi o stronę procesową, to postępowanie w sprawach o wykroczenia prowadzone w trybie inkwizycyjnym (a nie kontradiktoryjnym) przez organy administracji toczy się na podstawie przepisów części trzeciej ustawy z 2016 r., przy czym w sprawach w tej części nieuregulowanych stosuje się przepisy o ogólnym postępowaniu administracyjnym.

Reforma odpowiedzialności za wykroczenia została przeprowadzona w Republice Czeskiej, natomiast w Republice Słowackiej pozostało rozróżnienie odpowiedzialności za wykroczenia i inne delikty administracyjne. Jednakże reforma czeska jest pozytywnie oceniana przez autorów słowackich, którzy opowiadają się za wprowadzeniem do słowackiego porządku prawnego rozwiązań odpowiadających czeskim⁷⁶.

W Polsce, odmiennie niż w Czechach i na Słowacji, wykroczenia zaliczają do prawa karnego, z kolei do prawa administracyjnego zalicza się delikty administracyjne. Przyjmuje się, że odpowiedzialność administracyjna z jednej strony jest odpowiedzialnością niezależną od winy (obiektywną), a z drugiej, że opiera się na sankcjach represyjnych, do których zalicza administracyjne kary pieniężne⁷⁷. Trybunał Konstytucyjny wyraził pogląd, iż „aby ustalić, czy określony rodzaj odpowiedzialności ma charakter represyjny, istotne jest stwierdzenie, czy charakter norm regulujących określony rodzaj odpowiedzialności jest taki, że istnieje konieczność zastosowania do tejże odpowiedzialności gwarancji konstytucyjnych dotyczących odpowiedzialności karnej”⁷⁸. W przypadku administracyjnych kar pieniężnych, ze względu na ich wysokość oraz procedurę wymierzania, niejednokrotnie uzasadnione wydaje się zastosowanie gwarancji konstytucyjnych odnoszących się do prawa karnego.

⁷⁶ S. Košičiarová, Potrebuje Slovenská republika zákon o zodpovednosti za správne delikty?, „Správni právo” 2017, č. 7–8, s. 456.

⁷⁷ Zob. L. Klat-Wertlecka, Sankcja egzekucyjna..., s. 70–71; P. Przybysz, Egzekucja administracyjna, Warszawa 1999, s. 183–184 i 186.

⁷⁸ Wyrok TK z dnia 21 października 2014 r., sygn. K 38/13, OTK-A 2014, nr 9, poz. 104.

W polskim porządku prawnym największe zmiany w zakresie administracyjnych kar pieniężnych wprowadziła uchwalona w dniu 7 kwietnia 2017 r., na posiedzeniu nr 37 ustawa z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw⁷⁹. W Kodeksie postępowania administracyjnego⁸⁰ dodano dział IVa w brzmieniu: „Administracyjne kary pieniężne”, obejmujący przepisy art. 189a–189k k.p.a. Regulacja ta jest pierwszą w polskim prawie administracyjnym, wcześniej żaden akt prawny nie zawierał przepisów materialnych w kwestii administracyjnych kar pieniężnych. Można powiedzieć, że stanowi ona nawiązanie do gwarancji procesowych, które obowiązują w prawie karnym⁸¹.

Zmiany, które miały miejsce w 2017 roku były szczególnie istotne dla przedsiębiorców. Bowiem pomimo tego, że z rozwiązań tych skorzystać mogą wszyscy obywatele, to jednak przedsiębiorcy są szczególnie narażeni na automatyzm i nadmierny rygoryzm nakładania administracyjnych kar pieniężnych. Dla przedsiębiorców z sektora małych i średnich przedsiębiorstw, kary te wywierają istotny wpływ na warunki prowadzenia działalności gospodarczej.

Polski ustawodawca dostrzegł, że administracyjne kary pieniężne często stanowią sankcję znacznie bardziej surową niż kary wymierzane za popełnienie wykroczenia, wykroczenia karnoskarbowego, przestępstwa bądź przestępstwa karnoskarbowego. Dotychczas nie było reguł ogólnych określających zasady ich nakładania i wymierzania, co powodowało znaczące zróżnicowanie sytuacji podmiotów podlegających ukaraniu. Projektodawca wskazał, że niejednokrotnie nakładanie kar administracyjnych cechuje automatyzm oraz nieuwzględnianie przyczyn i okoliczności dopuszczenia się naruszenia⁸².

Dla sformułowania ogólnych zasad nakładania i wymierzania administracyjnych kar pieniężnych uzasadnieniem były postulaty wskazywane zarówno przez doktrynę, jak i orzecznictwo. Dotyczą one między innymi:

- wykładani przepisów dotyczących kar administracyjnych, w sposób, który rozszerzyłby gwarancje procesowe praw obywatela oraz pogłębił obowiązywanie zasady zaufania do organów państwa, dzięki czemu powinny zostać zapewnione jednolite standardy traktowania jednostek oraz wymierzanie kar racjonalnych i odpowiadających wadze popełnionego naruszenia;

⁷⁹ Ustawa z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2017 r., poz. 935.

⁸⁰ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, Dz. U. z 2018 r., poz. 149 z późn. zm., dalej: k.p.a.

⁸¹ D. Danecka, *Konwersja odpowiedzialności karnej w administracyjną w prawie polskim*, Warszawa 2018, s. 127.

⁸² Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2017 r., poz. 935, dalej: uzasadnienie k.p.a. 2017.

- konieczności uwzględniania standardów procesowych przewidzianych w art. 6 Konwencji⁸³ w postępowaniu przed organami administracji, które może być zakończone nałożeniem administracyjnej kary pieniężnej, co – zdaniem ustawodawcy – ma istotne znaczenie, dla celów sankcji administracyjnych, do których zalicza: represję, prewencję ogólną i szczególną, a niekiedy także kompensację;
- uregulowania zasad ogólnych administracyjnych kar pieniężnych, w tym ich nakładania;
- zdefiniowania administracyjnej kary pieniężnej.

W art. 189b k.p.a. zdefiniowana została „administracyjna kara pieniężna”, jako określona w ustawie sankcja o charakterze pieniężnym, nakładana przez organ administracji publicznej, w drodze decyzji, w następstwie naruszenia prawa polegającego na niedopełnieniu obowiązku albo naruszeniu zakazu ciążącego na osobie fizycznej, osobie prawnej albo jednostce organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej. Stanowi ona określony w ustawie ujemny skutek prawny, który następuje, gdy adresat normy prawnej nie zastosuje się do ustanowionego nakazu albo zakazu.

Ponadto ustawodawca określił zasady nakładania kar administracyjnych, takie jak: dyrektywy wymiaru administracyjnej kary pieniężnej (art. 189d k.p.a.), odstąpienie od ukarania, w przypadku gdy do naruszenia prawa doszło wskutek działania siły wyższej (art. 189e k.p.a.), okoliczności umożliwiające odstąpienie od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej lub udzielenie pouczenia (art. 189f k.p.a.), terminy przedawnienia nakładania administracyjnej kary pieniężnej (art. 189g–189h k.p.a.), terminy przedawnienia egzekucji administracyjnej kary pieniężnej (art. 189j k.p.a.), zasady odroczenia, rozłożenia na raty oraz umorzenia kary, a także uregulowano problematykę odsetek od zaległej administracyjnej kary pieniężnej (art. 189i § 2, art. 189k § 2 k.p.a.) oraz kwestię udzielania ulg w wykonaniu administracyjnej kary pieniężnej (art. 189k k.p.a.).

Jednakże wprowadzone przepisy stanowiąc mają uzupełnienie regulacji przewidzianych w przepisach szczególnych (art. 189a § 2 k.p.a.). Zgodnie z zasadą *lex specialis derogat legi generali*, przepis szczególny ma pierwszeństwo przed przepisem ogólnym, a tak traktowane są przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego. Zatem jeśli określona kwestia została uregulowana w odrębnych ustawach, to wówczas zastosowanie przepisów k.p.a. zostaje wyłączone. Projektodawca w uzasadnieniu k.p.a. wyjaśnia, że „Jeżeli któryś z wskazanych aspektów regulacji dotyczącej kar (np. odstąpienie od nałożenia kary) nie został objęty regulacją ustawy odrębnej, „w to miejsce” stosowane będą przepisy k.p.a. (...) Skoro bowiem ustawodawca

⁸³ Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmienionej następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełnionej Protokołem nr 2, Dz. U. z 1993 r., poz. 284, z późn. zm.

w przepisach odrębnych ustaw uregulował kwestię kar administracyjnych kompleksowo albo uregulował dany „wycinek” tematyki stosowania kar administracyjnych, w tym konkretnie zakresie zastosowanie przepisów k.p.a. powinno być wyłączone. Nie wyklucza to stosowania przepisów k.p.a. w zakresie aspektów wskazanych w art. 189a § 2 pkt 2–6⁸⁴.

Na mocy art. 189a § 3 k.p.a. przepisów k.p.a. nie stosuje się w sprawach nakładania lub wymierzania przez organ administracji publicznej kar na podstawie przepisów o postępowaniu w sprawach o wykroczenia, odpowiedzialności dyscyplinarnej, porządkowej lub z tytułu naruszenia dyscypliny finansów publicznych.

Wprowadzono również zasadę stosowania ustawy względniejszej dla sprawcy na wzór regulacji zamieszczonej w art. 4 § 1 k.k. oraz art. 24 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r., o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych⁸⁵. Ma ona zastosowanie, gdy w czasie wydawania decyzji w sprawie administracyjnej kary pieniężnej obowiązuje ustawa inna niż w czasie naruszenia prawa, w następstwie którego ma być nałożona kara, stosuje się ustawę nową, jednakże należy stosować ustawę obowiązującą poprzednio, jeżeli jest ona względniejsza dla strony. Stanowi to wyjątek od zasady stosowania ustawy nowej na rzecz ustawy obowiązującej poprzednio, jeżeli jest ona względniejsza dla sprawcy. Należy zatem zakaz retroaktywności przepisu sprecyzować w kierunku zakazu wstecznego działania prawa surowszego (*lex severior retro non agit*). Prawo względniejsze dla sprawcy działa wstecz (*lex mitior retro agit*), co znajduje swoje oparcie w aktach prawa międzynarodowego, a w szczególności w art. 15 ust. 1 MPPOiP oraz art. 7 ust. 1 EKPC. Organ administracji publicznej, wydając decyzję w sprawie administracyjnej kary pieniężnej musi ocenić, która z dwóch ustaw jest względniejsza. Przepisy prawa nie precyzują jakimi przesłankami należy się kierować w tej kwestii. Doktryna i orzecznictwo⁸⁶ prawa karnego wskazują, że należy brać pod uwagę cały stan prawny mający zastosowanie do badanego czynu

⁸⁴ Uzasadnienie k.p.a.

⁸⁵ Ustawa z dnia 17 grudnia 2004, o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, Dz. U. z 2013 r., poz. 168 z późn. zm.

⁸⁶ Zob. wyrok Sądu Apelacyjnego w Lublinie w wyroku z dnia 23 marca 2006 r., sygn. II Aka 286/05, LEX nr 183571. W wyroku tym sąd stwierdził, że „Skoro jest oczywiste, że zawarte w jednej ustawie (kodeksie) przepisy określające zasady odpowiedzialności karnej (tzw. przepisy części ogólnej) oraz przepisy regulujące typy przestępstw (przepisy części szczególnej) przy analizie względności ustawy dla sprawcy powinny być badane łącznie, to konsekwentnie trzeba także zaakceptować pogląd, że taką samą zasadę łącznego badania pod kątem względności dla sprawcy należy zastosować do przepisów części ogólnej kodeksu karnego oraz do przepisów regulujących typy przestępstw umieszczonych w innej ustawie (w sprawie niniejszej w ustawie „narkotykowej”). Uzasadniony jest więc pogląd, że pod pojęciem „ustawa” w rozumieniu art. 4 § 1 k.k. należy rozumieć nie konkretny akt prawny, ale cały obowiązujący w danym czasie porządek prawny”.

w chwili jego popełnienia oraz w chwili orzekania⁸⁷, zatem należy przyjąć analogiczny pogląd również w odniesieniu do prawa administracyjnego.

Polski k.p.a. wskazuje także przesłanki, którymi powinien kierować się organ wymierzający administracyjną karę pieniężną. W tym przypadku również pojawia się analogia do uregulowań zawartych w Kodeksie karnym który w rozdziale VI normuje zasady wymiaru kary i środków karnych.

Wymierzając administracyjną karę pieniężną organ administracji publicznej działa – co do zasady – w ramach luzu decyzyjnego⁸⁸. Podobne rozwiązanie odnajduję w art. 53 § 1 k.k., określającym zasadę swobodnego uznania sądu w zakresie wymiaru kary, który obejmuje zarówno wybór rodzaju kary, środka karnego, środka związanego z poddaniem sprawcy próbie, jak również możliwość skorzystania z fakultatywnych instytucji sądowego wymiaru kary takich jak: nadzwyczajne złagodzenie i obostrzenie kary oraz odstąpienie od wymiaru kary⁸⁹. W świetle powyższych przepisów, organ administracji publicznej będzie wyposażony w kompetencję, do tej pory zastrzeżoną dla organów sądowych. Budzi to wątpliwości z punktu widzenia konstytucyjnych zasad prawa, a przede wszystkim zasady prawa do sądu.

W polskim kodeksie postępowania administracyjnego możliwość uchylenia się od ukarania administracyjną karą pieniężną. Zgodnie z treścią art. 189e k.p.a. wskazano, że strona nie podlega ukaraniu, gdy do naruszenia prawa doszło wskutek działania siły wyższej. Nie określono jednak czym jest owa siła wyższa. To do organu administracji publicznej pozostawiono ocenę czy do naruszenia prawa doszło wskutek działania siły wyższej.

Polski ustawodawca przewidział również w art. 189f § 1 k.p.a. możliwość odstąpienia od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej i poprzestaniu na pouczeniu w dwóch przypadkach, jeżeli:

- 1) waga naruszenia prawa jest znikoma, a strona zaprzestała naruszania prawa lub
- 2) 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 lub wykroczenie skarbowe, lub prawomocnie skazana za

⁸⁷ A. Zoll, Komentarz do art.4 Kodeksu karnego, (w:) W. Wróbel (red.), A. Zoll (red.), A. Barczak-Oplustil, M. Bielski, G. Bogdan, Z. Cwiakalski, M. Dąbrowska-Kardas, W. Górski, M. Iwański, M. Jakubowski, J. Jodłowski, P. Kardas, J. Majewski, M. Małecki, A. Plich, M. Pyrcak-Górowska, J. Raglewski, M. Szewczyk, S. Tarapata, Kodeks karny. Część ogólna. Tom I. Część I. Komentarz do art. 1–52, WK 2016, nr 10420.

⁸⁸ Na temat luzu decyzyjnego organów administracji publicznej zob. D. Danecka, O odesłaniach pozatekstowych, ocenach i uznaniu w prawie administracyjnym, PiP 2014, nr 7, s. 40–45 i przywołana tam literatura oraz orzecznictwo.

⁸⁹ Zob. W. Wróbel, Komentarz do art.53 Kodeksu karnego, (w:) W. Wróbel (red.), A. Zoll (red.), Kodeks karny..., nr 10420.

przestępstwo lub przestępstwo skarbowe i uprzednia kara spełnia cele, dla których miałyby być nałożona administracyjna kara pieniężna.

Z kolei zgodnie z § 2 tego przepisu, jeżeli pozwoli to na spełnienie celów, dla których miałyby być nałożona administracyjna kara pieniężna, w przypadkach innych niż wymienione w § 1, organ administracji publicznej, może w postanowieniu wyznaczyć stronie termin do przedstawienia dowodów potwierdzających:

- 1) usunięcie naruszenia prawa lub
- 2) powiadomienie właściwych podmiotów o stwierdzonym naruszeniu prawa, określając termin i sposób powiadomienia. Wówczas – jeżeli strona przedstawiła dowody, potwierdzające wykonanie postanowienia – organ administracji publicznej odstępuje od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej i poprzestaje na pouczeniu (art. 189f § 1 k.p.a.).

To organ administracji publicznej ocenia czy waga naruszenia prawa jest znikoma, czy strona zaprzestała naruszania prawa oraz czy cele, dla których miałyby być nałożona administracyjna kara pieniężna zostały spełnione.

W art. 189g k.p.a. przewidziano terminy przedawnienia nałożenia oraz egzekucji administracyjnej kary pieniężnej. Zgodnie z § 1 tego przepisu administracyjna kara pieniężna nie może zostać nałożona, jeżeli upłynęło pięć lat od dnia naruszenia prawa albo wystąpienia skutków naruszenia prawa. Jeżeli jednak ustawy szczególne przewidują termin, po upływie którego nie można wszcząć postępowania w sprawie nałożenia administracyjnej kary pieniężnej lub stwierdzenia naruszenia prawa, w następstwie którego może być nałożona administracyjna kara pieniężna, wówczas nie stosuje się przepisów k.p.a. (189g § 2 k.p.a.).

Z kolei w myśl § 3 administracyjna kara pieniężna nie podlega egzekucji, jeżeli upłynęło pięć lat od dnia, w którym kara powinna być wykonana.

Ponadto uregulowano w art. 189h k.p.a. kwestię zawieszenia i przerwania zawieszenia nałożenia kary. Z kolei przepisy art. 189j k.p.a. przewidują przypadki, w których następuje zawieszenie i przerwanie zawieszenia egzekucji kary.

Wprowadzono również możliwość udzielenia ulg w wykonaniu administracyjnej kary pieniężnej wzorując się na ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa⁹⁰. Według art. 189k § 1 k.p.a. organ administracji publicznej, który nałożył administracyjną karę pieniężną, na wniosek strony, w przypadkach uzasadnionych ważnym interesem publicznym lub ważnym interesem strony, może udzielić ulg w wykonaniu administracyjnej kary pieniężnej przez:

- 1) odroczenie terminu wykonania administracyjnej kary pieniężnej lub rozłożenie jej na raty;
- 2) odroczenie terminu wykonania zaległej administracyjnej kary pieniężnej lub rozłożenie jej na raty;

⁹⁰ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa, Dz. U. z 2018 r., poz. 800 z późn. zm.

- 3) umorzenie administracyjnej kary pieniężnej w całości lub części;
- 4) umorzenie odsetek za zwłokę w całości lub części

Polski ustawodawca regulując problematykę materialnoprawną w przepisach procesowych popełnił błąd przesunięcia kategoryjnego⁹¹. Skoro określony akt prawny reguluje przepisy procesowe, wówczas niedopuszczalne jest wprowadzanie do niego uregulowań materialnoprawnych.

Tytułem podsumowania tego punktu rozważań wskazać można, że odpowiedzialność represyjna w trzech analizowanych porządkach prawnych kształtowała się w podobny sposób. Najważniejsza równica polega na tym, że prawo wykroczeń, które w Polsce jest traktowane jako część prawa karnego, w Czechach i Słowacji stanowi część prawa administracyjnego.

Przedsiębiorca a ochrona środowiska

Redaktorzy niezwykle interesującej i inspirującej czeskiej monografii poświęconej relacjom między własnością i przedsiębiorczością z jednej strony a ochroną środowiska z drugiej, we wstępie do niej napisali: „Słowne złączenia właściciel czy przedsiębiorca a ochrona środowiska są w życiu codziennym rozumiane w zasadzie jako przeciwstawne. Z tym można się jednoznacznie zgodzić, ponieważ realizacja praw właścicielskich czy też praw do prowadzenia przedsiębiorstwa, a zwłaszcza działań produkcyjnych, które są dla społeczeństwa korzystne i częstokroć niezbędne, mają równie często negatywny wpływ na środowisko. Dlatego należy za pomocą norm prawnych zakotwiczyć granice takiego oddziaływania, zmierzające do regulacji zachowania właścicieli i innych podmiotów, którzy wykorzystują swój majątek w przedsiębiorczości”⁹². Z wyznaczeniem owych granic jest związane stosowanie środków odpowiedzialności represyjnej, o których była mowa wyżej, w przypadkach przekroczenia tych granic.

Zajmijmy się przeto samym pojęciem przedsiębiorcy, rozpoczynając od prawa czeskiego i słowackiego, ze szczególnym zwróceniem uwagi na relację między przedsiębiorczością a ochroną środowiska.

W prawie czeskim definicję przedsiębiorcy (*podnikatel*) znajdujemy w § 420 ust. 1 kodeksu cywilnego z 2012 r.⁹³, który przytoczymy w pełnym

⁹¹ Błąd przesunięcia kategoryjnego – powstający, gdy w definiensie podany jest rodzaj (*genus*, „ogół”) zasadniczo odmienny (inny rodzajowo), niż ten, który powinien zostać użyty do właściwego określenia dotychczasowego definiendum, a zatem z innej tzw. kategorii ontologicznej. Dotyczy to sytuacji, w których „*definiendum*” i „*definiens*” należą do innych kategorii: rzeczy, cech, czy zdarzeń. Zob. Z. Ziemiński, *Logika praktyczna*, Warszawa 1984, s. 49; por. T. Wiśła, D. Zienkiewicz, *Logika*, Warszawa 2006, s. 43–44.

⁹² I. Jančářová, J. Hanák, I. Průchová a kolektiv, *Vlastník a podnikatel při ochraně životního prostředí*, Brno 2015, s. 15.

⁹³ Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník.

brzmieniu: § 420. (1) Kto samodzielnie wykonuje na własny rachunek i odpowiedzialność działanie zarobkowe *živnostenským*⁹⁴ lub podobnym sposobem z zamiarem czynić to systematycznie w celu osiągnięcia zysku, jest uznawany ze względu na te działania za przedsiębiorcę.

W urzędowym uzasadnieniu projektu kodeksu cywilnego znajdujemy wyjaśnienia, że pozostawiono termin „przedsiębiorca” jako powszechnie przyjęty w praktyce i postanowiono nie wracać do tradycyjnego pojęcia „kupca”. Postanowiono pominąć znany kodeksowi handlowemu warunek, że przedsiębiorcą jest ten, kto posiada nadane mu uprawnienia do prowadzenia przedsiębiorstwa. Określona osoba jest uznawana za przedsiębiorcę tylko ze względu na swe działania jako przedsiębiorcy⁹⁵.

Definicję tę poddała szczegółowej analizie Jarmila Pokorná, która wskazała na pięć cech charakteryzujących przedsiębiorcę:

- 1) samodzielność – przedsiębiorca sam podejmuje decyzje o organizacji i wykonywaniu swego działania,
- 2) wykonywanie działania na własny rachunek i odpowiedzialność,
- 3) systematyczność – nie jest przedsiębiorczością działanie przypadkowe, okazjonalne czy pojedyncze,
- 4) podejmowanie działań w celu osiągnięcia zysku, co nie znaczy, że zysk musi być osiągnięty, przedsiębiorca może działać ze stratą,
- 5) wykonywanie działań *živnostenským* lub podobnym sposobem; przedsiębiorcą jest osoba, która występuje z ofertą towarów lub usług na rzecz konsumentów, innych przedsiębiorców lub innych potencjalnych klientów; tym przedsiębiorca różni się od inwestora, który jedynie dysponuje swoimi wolnymi środkami⁹⁶.

Przywołana autorka zauważa, że krąg osób należących do kategorii przedsiębiorców jest bardzo szeroki i nie ma ściśle wytyczonych granic. Dlatego

⁹⁴ Zgrabny przekład polski tego przymiotnika, wspólnego językom czeskiemu i słowackiemu, jest niezwykle trudny. Według wielkiego słownika czesko-polskiego *živnost* to: „1. (drobne) rzemiosło, zawód, fach. 2. mały zakład rzemieślniczy, małe przedsiębiorstwo, mały sklep”, *živnostenský* to „dotyczący drobnego rzemiosła (drobnego przemysłu, drobnego handlu, wolnego zawodu)”, a *živnostník* to „drobny przemysłowiec (przedsiębiorca, rzemieślnik, kupiec)”. Według dwutomowego słownika słowacko-polskiego *živnost'* to: „1. drobne rzemiosło, drobny handel, 2. (mały) zakład rzemieślniczy, (małe) przedsiębiorstwo, (mały) sklep”, a *živnostník* to „drobny przedsiębiorca”. Sięgnijmy także do Słownika współczesnej czeszczyzny, w którym znajdujemy następujące wyjaśnienia: *živnost* to: 1. samodzielne, regularne, zarobkowe działanie rzemieślnicze, handlowe i inne, dozwolone przez państwo, 2. mniejsze przedsiębiorstwo, w którym pracuje *živnostník* sam lub z niewielką liczbą pracowników; *živnostenský* to związany z samodzielną, regularną, zarobkową działalnością, a *živnostník* to człowiek prowadzący *živnost* (Slovník současné češtiny, Lingea 2011, s. 1055).

⁹⁵ Zob. K. Eliáš a kolektiv, Nový občanský zákoník s aktualizovanou důvodovou zprávou a rejstříkem, Ostrava 2012, s. 201–202.

⁹⁶ J. Pokorná, Podnikatelé, obce a životní prostředí, (w:) I. Jančářová, J. Hanák, I. Průchová a kolektiv, Vlastník a podnikatel při ochraně životního prostředí, Brno 2015, s. 31–32.

ustawodawca w § 421 kodeksu cywilnego wprowadza dwa dodatkowe kryteria. Pierwszym jest założenie, że za przedsiębiorcę uznaje się każdą osobę zapisaną do rejestru handlowego (§ 421 ust. 1), prowadzonego na podstawie odrębnej ustawy⁹⁷, do którego wpisuje się osoby prawne takie jak m.in. spółki prawa handlowego czy spółdzielnie, osoby fizyczne na ich wniosek oraz inne podmioty, jeżeli ustawa tak stanowi. Drugim kryterium jest wzruszalne domniemanie, że przedsiębiorcą jest osoba, która ma na prowadzenie przedsiębiorstwa *živnostenské* lub inne uprawnienie według innej ustawy (§ 421 ust. 2)⁹⁸.

W prawie czeskim i słowackim ustawowe definicje przedsiębiorczości i przedsiębiorcy znajdują się w § 2 ust. 1 i 2 kodeksu handlowego z 1991 r.⁹⁹, który został uchwalony jeszcze w okresie istnienia Czeskiej i Słowackiej Republiki Federacyjnej i z licznymi zmianami obowiązuje nadal zarówno w Republice Czeskiej, jak i Republice Słowackiej. Przepisy te pod nagłówkiem „*Podnikání*” w wersji czeskiej a „*Podnikanie*” w wersji słowackiej stanowią:

§ 2. (1) Przez przedsiębiorczość rozumie się systematyczne działanie wykonywane samodzielnie przez przedsiębiorcę we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność w celu osiągnięcia zysku.

(2) Przedsiębiorcą według tej ustawy jest:

- a) osoba wpisana do rejestru handlowego,
- b) osoba, która prowadzi przedsiębiorstwo na podstawie *živnostenského uprawnienia*,
- c) osoba, która prowadzi przedsiębiorstwo na podstawie innego niż *živnostenské uprawnienia*,
- d) osoba fizyczna, która prowadzi produkcję rolniczą i jest wpisana do ewidencji na podstawie przepisów szczególnych.

Przepisy kodeksu handlowego odnoszą się do ochrony środowiska w § 44 ustanawiającym w ust. 1 zakaz nieuczciwej konkurencji (*nekalá soutěž*) zdefiniowanej jako działanie w gospodarce sprzecznie z dobrymi obyczajami i zdatne do wyrządzenia szkody konkurentom, konsumentom lub innym klientom oraz wyjaśniającym w ust. 2, że nieuczciwą konkurencją jest zwłaszcza m.in. zagrożenie zdrowia konsumentów i środowiska. To ostatnie pojęcie znalazło doprecyzowanie w § 52 kodeksu handlowego, który wyjaśnia, że zagrożeniem zdrowia i środowiska jest działanie, którym konkurent narusza warunki konkurencji gospodarczej przez to, że prowadzi produkcję, wprowadza produkty na rynek albo prowadzi czynności zagrażające interesom zdrowia lub środowiska chronionym ustawą, aby uzyskać dla siebie lub dla innego korzyść ze szkodą dla innych konkurentów lub konsumentów.

Także jeszcze w okresie istnienia Czeskiej i Słowackiej Republiki Federacyjnej ustawodawca federalny przyjął w 1991 r. ustawę o drobnej przedsiębiorczo-

⁹⁷ Zákon č. 304/2013 Sb., o veřejných rejstřících právnických a fyzických osob.

⁹⁸ J. Pokorná, Podnikatelé..., op. cit., s. 32.

⁹⁹ Zákon č. 513/1991 Zb. Obchodný zákoník.

ści¹⁰⁰, która z licznymi zmianami nadal obowiązuje w Republice Czeskiej i Republice Słowackiej. Ustawa ta w § 29 ust. 1 stanowi, że przedsiębiorca jest zobowiązany prowadzić drobne przedsiębiorstwo z dotrzymaniem warunków określonych tą ustawą oraz innymi przepisami. W literaturze słowackiej nie ma wątpliwości, że wśród tych innych przepisów znajdują się także przepisy prawa ochrony środowiska, a przedsiębiorca jest zobowiązany ich przestrzegać i respektować wynikające z nich obowiązki, ograniczenia i zakazy¹⁰¹.

O ochronie środowiska, a tym samym o prawie ochrony środowiska lub krócej o prawie środowiska (*právo životního prostředí* w języku czeskim, *právo životného prostredia* w języku słowackim) zaczęło się mówić w Czechosłowacji, podobnie jak i w innych państwach, na przełomie lat 60. i 70. ubiegłego stulecia. Ochrona środowiska wywodzi się z ochrony przyrody, która podstawy ustawowe uzyskała w połowie lat 50., najpierw na ziemiach słowackich w postaci ustawy z dnia 18 października 1955 r. o państwowej ochronie przyrody¹⁰², następnie na ziemiach czeskich na podstawie ustawy z dnia 1 sierpnia 1956 r. o państwowej ochronie przyrody¹⁰³. Były to ustawy bliźniaczo podobne, a ich regulacje ograniczały się do „państwowej” ochrony przyrody, rozumianej tylko w znaczeniu konserwatorskiej ochrony cennych obszarów, obiektów i gatunków. Do takiej koncepcji nawiązywała Konstytucja Czechosłowacji przyjęta w 1960 r., która w art. 15 ust. 2 wskazywała na ciążyący na państwie obowiązek troski o przyrodę i piękno krajobrazu ojczystego, ale już ze wzmianką, że te działania mają tworzyć odpowiednie środowisko, które ma się przyczynić do zdrowia mas pracujących i umożliwić im odpoczynek.

W okresie socjalistycznej Czechosłowacji na prawo środowiska składały się ustawy o ochronie przyrody, wodne, leśne, o planowaniu przestrzennym i budownictwie i szereg innych, a za wiodący w tej dziedzinie akt prawny uznawano ustawę z 1966 r. o zdrowiu¹⁰⁴ wraz z przepisami wykonawczymi.

Czechosłowacka koncepcja środowiska wyróżniała środowisko przyrodnicze i środowisko sztuczne, które łącznie składały się na środowisko życia człowieka¹⁰⁵. Charakterystyczne było akcentowanie nie tylko biernej ochrony (ochrana), ale także czynnego kształtowania (*tvorba*) środowiska, które łącznie składały się na troskę o środowisko (*péče o životní prostředí* w języku czeskim, *starostlivosť o životné prostredie* w języku słowackim).

¹⁰⁰ Zákon č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon).

¹⁰¹ S. Košíčiarova a kolektiv, Právo životného prostredia, Bratislava 2009, s. 188.

¹⁰² Zákon Slovenskej národnej rady č. 1/1955 Zb. SNR o štátnej ochrane prírody.

¹⁰³ Zákon č. 40/1956 Sb. o státní ochraně přírody. Były to dwie odrębne ustawy, bo wprawdzie Czechosłowacja była do 1968 r. państwem unitarnym, ale Konstytucja z 1948 r. przyznawała pewne kompetencje Słowackiej Radzie Narodowej, wśród nich dziedzinę kultury, a ochrona przyrody do niej wtedy należała.

¹⁰⁴ Zákon č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu.

¹⁰⁵ Z. Madar, A. Pfeffer, Životní prostředí. Pyramida Lexikony, Praha 1973, s. 557–558.

W latach 80. w Czechosłowacji rozwinęła się teoria prawa środowiska, która znalazła wyraz przede wszystkim w dwóch najważniejszych pracach: studium porównawczym autora czeskiego Zdeňka Maďara, który czechosłowackie prawo środowiska przedstawił na tle systemów prawnych europejskich państw socjalistycznych¹⁰⁶, i niezwykle interesującej monografii autora słowackiego Jozefa Klapáča o prawie środowiska i prawie do środowiska¹⁰⁷. Prace te utorowały drogę do zajęcia się problematyką środowiska już po „aksamitnej rewolucji” listopada 1989, ale jeszcze w okresie istnienia Czeskiej i Słowackiej Republiki Federacyjnej.

Szczególnie istotne było wydanie przez ustawodawcę federalnego 9 stycznia 1991 r. ustawy konstytucyjnej pod nazwą „Karty Podstawowych Praw i Wolności”¹⁰⁸. W rozdziale czwartym wśród praw gospodarczych, społecznych i kulturalnych ustawodawca czechosłowacki zamieścił art. 35 dotyczący środowiska w brzmieniu następującym:

Art. 35. (1) Każdy ma prawo do sprzyjającego¹⁰⁹ środowiska.

(2) Każdy ma prawo do odpowiednio wczesnej i pełnej informacji o stanie środowiska i zasobów przyrody.

(3) Przy wykonywaniu swoich praw nikt nie może zagrażać ani uszkadzać środowiska, zasobów przyrody, gatunkowego bogactwa przyrody i zabytków kultury ponad miarę ustanowioną przez ustawę.

Po podziale Czechosłowacji Karta stała się częścią składową porządku konstytucyjnego Republiki Czeskiej, dlatego Konstytucja Republiki Czeskiej z 1992 r. nie powtarza postanowień art. 35 Karty, a jedynym przepisem dotyczącym środowiska zamieszczonym w samej Konstytucji jest jej art. 7, który stanowi:

Art., 7. Państwo dba o oszczędne wykorzystywanie zasobów przyrodniczych i ochronę bogactwa przyrodniczego.

W Republice Słowackiej Karta pozostała aktem obowiązującym, ale treść jej art. 35 została w rozszerzonej postaci przejęta przez Konstytucję Republiki Słowackiej z 1992 r. i ujęta w oddziale szóstym „Prawo do ochrony środowiska i dziedzictwa kulturowego” rozdziału drugiego „Podstawowe prawa i wolności” w art. 44 i 45 o treści następującej:

Art. 44. (1) Każdy ma prawo do sprzyjającego środowiska.

(2) Każdy jest zobowiązany chronić i ulepszać środowisko oraz dziedzictwo kultury.

¹⁰⁶ Z. Maďar, *Právo socialistických států a péče o životní prostředí*, Praha 1983.

¹⁰⁷ J. Klapáč, *Právo na životné prostredie a právo životného prostredia*, Bratislava 1985.

¹⁰⁸ Zákon č. 23/1991 Sb., Listina Základních Práv a Svobod w wersji czeskiej, Listina Základných Práv a Slobod w wersji słowackiej.

¹⁰⁹ W oryginale czeskim přiznivé, w oryginale słowackim priaznivé. Ten przymiotnik jest w obu językach wieloznaczny i może być przekładany jako „życzliwe, przychylne, odpowiednie, korzystne, sprzyjające”.

(3) Nikt nie może ponad miarę ustanowioną ustawą zagrażać ani uszkadzać środowiska, zasobów przyrody i zabytków kultury.

(4) Państwo dba o oszczędne wykorzystywanie zasobów przyrody, o równowagę ekologiczną i o skuteczną troskę o środowisko oraz zapewnia ochronę określonym gatunkom dziko rosnących roślin i dziko żyjących zwierząt.

(5) Szczegóły o prawach i obowiązkach według ust. 1–4 stanowi ustawa.

Art. 45. Każdy ma prawo do wczesnej i pełnej informacji o stanie środowiska oraz o przyczynach i następstwach tego stanu.

Przytoczone postanowienia Karty i obu Konstytucji stanowią najogólniejszą podstawę prawnej ochrony środowiska w Czechach i Słowacji. Dla relacji między prowadzeniem przedsięwzięć a ochroną środowiska szczególnie istotny jest art. 35 ust. 3 Karty (art. 44 ust. 3 Konstytucji Słowackiej), który odnosi się do wykonywania wszystkich praw, także prawa do podejmowania działalności gospodarczej będącej w obu państwach prawem konstytucyjnym. Nie może być ono wykonywane tak, aby jego wykonywanie zagrażało lub szkodziło środowisku ponad miarę wyznaczoną w ustawach.

Po kilkunastu miesiącach od uchwalenia Karty ustawodawca federalny wydał 5 grudnia 1991 r. podstawową ustawę o środowisku, nadal obowiązującą tak w Republice Czeskiej¹¹⁰, jak i w Republice Słowackiej¹¹¹. Jest to bardzo krótki akt prawny, liczący w wersji pierwotnej 35 zwięzłych paragrafów. Po wskazaniu w § 1 na cel ustawy, jakim jest zdefiniowanie podstawowych pojęć, ustanowienie zasad ochrony środowiska oraz obowiązków osób prawnych i fizycznych w ochronie i ulepszaniu środowiska i wykorzystywaniu zasobów przyrody, biorąc za punkt wyjścia zasadę trwale zrównoważonego rozwoju, ustawa w § 2–10 definiuje pojęcia, w § 11–13 oraz 15 i 16 określa zasady ochrony środowiska¹¹², w § 17–19 określa obowiązki¹¹³ a w § 27–30 odpowiedzialność za ich naruszenie, przepisy § 31–33 wskazują na ekonomiczne instrumenty ochrony środowiska, odsyłając do ustaw szczególnych, ostatnie § 34 i 35 to przepisy przejściowe i końcowe.

Zwróćmy uwagę na § 9 definiujący ochronę środowiska jako obejmującą działania, którymi zapobiega się zanieczyszczeniu lub uszkodzeniu środowiska albo się takie zanieczyszczenie lub uszkodzenie ogranicza i usuwa. Ochrona środowiska obejmuje ochronę jego poszczególnych komponentów, gatunków organizmów lub konkretnych ekosystemów i ich wzajemnych więzi, ale także ochronę środowiska jako całości.

¹¹⁰ Zákon č. 17/1992 Sb., o životním prostředí.

¹¹¹ Zákon č. 17/1992 Zb., o životnom prostredí.

¹¹² Uchylony § 14 regulował dostęp do informacji o środowisku, co później stało się przedmiotem odrębnych ustaw czeskiej i słowackiej.

¹¹³ Uchylone § 20–26 regulowały oceny oddziaływania na środowisko, co później stało się przedmiotem odrębnych ustaw czeskiej i słowackiej.

W następnych latach prawo środowiska rozrosło się w obu państwach w całościowy system, który w ujęciu doktrynalnym według jednego z głównych podręczników czeskich składa się z dwóch podstawowych części. Na część ogólną składają się przedmiot, system, źródła, instrumenty i zasady prawa środowiska oraz ich podstawy konstytucyjne. Dalej część ogólna obejmuje organizację ochrony środowiska oraz odpowiedzialność prawną w ochronie środowiska. Na część szczególną składają się:

- instrumenty ochrony służące wyłącznie zapewnieniu ochrony środowiska (np. oceny oddziaływania na środowisko, dostęp do informacji) lub wywierają istotny wpływ na środowisko (np. planowanie przestrzenne),
- ochrona komponentów środowiska, zarówno trzech podstawowych (powietrze, woda, gleba), jak i lasów, przyrody i krajobrazu, roślin i zwierząt,
- ochrona przed źródłami zagrożenia środowiska: odpadami, substancjami chemicznymi, hałasem i wibracjami, klęskami żywiołowymi i innymi czynnikami ryzyka,
- relacje między ochroną środowiska a regulacjami prawnymi takich zagadnień, jak ochrona zdrowia publicznego, poszukiwanie i eksploatacja kopalin, rolnictwo, energetyka, komunikacja, ochrona zabytków kultury¹¹⁴.

Nieco inaczej rozkładają akcenty autorzy drugiego podstawowego czeskiego podręcznika, którzy przekrojowe instrumenty ochrony środowiska (oceny oddziaływania na środowisko, zintegrowana prewencja zanieczyszczeń, ochrona środowiska w budownictwie oraz przy wydarzeniach katastrofalnych) zaliczają do części ogólnej¹¹⁵, a w części szczególnej zajmują się ochroną komponentów środowiska (ochrona powietrza, wody, gleby, lasu, przyrody i krajobrazu, handel zagrożonymi gatunkami roślin i zwierząt, ochrona zwierząt przed znęcaniem się nad nimi, ochrona zwierząt w ramach łowiectwa, rybactwa i pszczelarstwa, ochrona zabytków kultury) oraz ochroną środowiska przed źródłami zagrożeń (ochrona środowiska przy postępowaniu z substancjami chemicznymi i odpadami, przy wykorzystywaniu zasobów kopalin, przed negatywnymi wpływami rolnictwa, postępowanie z organizmami modyfikowanymi genetycznie, ochrona środowiska i zdrowia przed negatywnymi konsekwencjami promieniowania jonizującego i niejonizującego oraz przed hałasem i wibracjami)¹¹⁶.

Zbliżoną koncepcję podziału prawa środowiska na część ogólną i szczególną przyjmują autorzy najważniejszych podręczników słowackich¹¹⁷.

¹¹⁴ J. Drobník, (w:) M. Damohorský a kolektiv, *Právo životního prostředí*, Praha 2010, s. 31–32.

¹¹⁵ I. Jančářová a kolektiv, *Právo životního prostředí: obecná část*, Brno 2016.

¹¹⁶ I. Jančářová a kolektiv, *Právo životního prostředí: zvláštní část*, Brno 2015.

¹¹⁷ S. Košíčiarová a kolektiv, *Právo životného prostredia*, Bratislava 2009 oraz B. Cepel a kolektiv, *Environmentálne právo. Všeobecná a osobitná časť*, Plzeň. 2015. Warto zwrócić

Autor słowacki Michal Maslen wywodzi, że wynikające z Konstytucji prawo prowadzenia działalności gospodarczej (*právo na podnikanie*) nie tylko tworzy przestrzeń wolności jednostki, ale jednocześnie określa pewne granice ingerencji władzy publicznej do tego prawa. Władza publiczna może pozytywnie formułować warunki i ograniczenia wykonywania działań gospodarczych. Określenie warunków i ograniczeń prawa do prowadzenia działalności gospodarczej przez władzę publiczną następuje w interesie publicznym, jakim jest ochrona środowiska. Władza publiczna musi wszakże zawsze badać, czy ograniczenia dyktowane interesem publicznym są proporcjonalne i czy nie przekreślają sensu i podstawy konstytucyjnego prawa do prowadzenia działalności gospodarczej. Władza publiczna musi zmierzyć się z problemem, czy doszło do kolizji dwóch podstawowych praw konstytucyjnych: prawa wyboru i prowadzenia działalności gospodarczej z jednej strony oraz prawa do sprzyjającego środowiska z drugiej¹¹⁸. Cała trudność polega na znalezieniu rozwiązań, które z jednej strony zapewniają ochronę środowiska, z drugiej nie ograniczają swobody działalności gospodarczej, przy świadomości, że naruszenie przez przedsiębiorcę warunków i ograniczeń jest podstawą jego odpowiedzialności o charakterze represyjnym.

W polskim porządku prawnym definicja przedsiębiorcy została zamieszczona zarówno w Kodeksie cywilnym¹¹⁹, jak również w nowej ustawie z dnia 6 marca 2018 r., Prawo przedsiębiorców¹²⁰. Zgodnie z treścią art. 43¹ k.c. przedsiębiorcą jest osoba fizyczna, osoba prawna i jednostka organizacyjna niebędąca osobą prawną, której ustawa przyznaje zdolność prawną, prowadząca we własnym imieniu działalność gospodarczą lub zawodową. Z kolei art. 4 u.p.p. przedsiębiorcą nazywa osobę fizyczną, osobę prawną lub jednostkę organizacyjną niebędącą osobą prawną, której odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną, wykonującą działalność gospodarczą (ust. 1). Przedsiębiorcami są także wspólnicy spółki cywilnej w zakresie wykonywanej przez nich działalności gospodarczej (ust. 2). Przepis ten stanowi także, że zasady podejmowania, wykonywania i zakończenia działalności gospodarczej przez osoby zagraniczne określają odrębne przepisy (ust. 3). Zaliczyć do nich należy ustawę o zasadach uczestnictwa przedsiębiorców zagranicznych i innych osób zagranicznych w obrocie gospodarczym na terenie Rzeczypospolitej

uwagę na interesujący anglicyzm *environmentálne*, stosowany dość często w literaturze słowackiej, ale pojawiający się także w literaturze czeskiej.

¹¹⁸ M. Maslen, *Limity práva na životné prostredie pri výkone slobody podnikania*, (w:) I. Jančářová, J. Hanák, I. Průchová a kolektiv, *Vlastník a podnikatel pri ochraně životního prostředí*, Brno 2015, s. 131–132.

¹¹⁹ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964, Kodeks cywilny, Dz. U. z 2018 r., poz. 1025 z późn. zm., dalej: k.c.

¹²⁰ Dz. U. z 2018 r., poz. 646 z późn. zm., dalej: u.p.p. Wskazać należy, iż definicje „przedsiębiorcy” zostały zamieszczone również w innych aktach prawnych, jednakże z punktu widzenia niniejszego opracowania najistotniejsze są te wskazane w niniejszym opracowaniu.

Polskiej. Zauważyć należy, że fakt, iż to samo pojęcie ma inne definicje, nie spowodował jednak, że w jego stosowaniu pojawiły się jakieś sprzeczności¹²¹.

Warto również zwrócić uwagę na art. 8 u.p.p., na mocy którego „przedsiębiorca może podejmować wszelkie działania, z wyjątkiem tych, których zakazują przepisy prawa”. Przepis, formułujący zasadę „co nie jest zabronione jest dozwolone”. Może on budzić wątpliwości z punktu widzenia szeroko rozumianej ochrony środowiska, ponieważ będzie wymagał konkretyzacji wielu nowych zakazów i nakazów dla przedsiębiorców. Dalsza część przepisu wskazuje, iż „przedsiębiorca może być obowiązany do określonego zachowania się tylko na podstawie przepisów prawa”. Zatem z jednej strony zawsze wymagane będzie określenie w przepisach prawa obowiązków przedsiębiorcy. Z drugiej jednak strony ustawodawca wskazał, że to istnieje możliwość zobowiązania przedsiębiorcy do określonego zachowania się. Przepis ten budzi zastrzeżenia. Stosowana w interpretacji przepisów z zakresu prawa ochrony środowiska wykładnia celowościowa, może nie być przekonująca dla przedsiębiorcy, który oczekuje konkretnego nakazu lub zakazu prawnego.

Ustalenie znaczenia pojęcia „przedsiębiorca” jest o tyle istotne, że ustawodawca wiąże odpowiedzialność za szkodę w środowisku przede wszystkim z działalnością przedsiębiorców. Zgodnie z treścią art. 6 pkt 9 ustawy szkodowej¹²² podmiotem korzystającym ze środowiska jest ten podmiot w rozumieniu art. 3 pkt 20 p.o.ś., prowadzący działalność stwarzającą ryzyko szkody w środowisku lub inną działalność, o której mowa w art. 2 ust. 1 pkt 2 ustawy szkodowej, powodującą bezpośrednie zagrożenie szkodą w środowisku lub szkodę w środowisku. Z kolei art. 3 pkt 20 p.o.ś. do kategorii podmiotów korzystających ze środowiska zalicza:

a) przedsiębiorcę w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców¹²³ oraz przedsiębiorcę zagranicznego w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 6 marca 2018 r. o zasadach uczestnictwa przedsiębiorców zagranicznych i innych osób zagranicznych w obrocie gospodarczym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej¹²⁴, a także osoby prowadzące działalność wytwórczą w rolnictwie w zakresie upraw rolnych, chowu lub hodowli zwierząt, ogrodnictwa, warzywnictwa, leśnictwa i rybactwa śródlądowego,

b) jednostkę organizacyjną niebędącą przedsiębiorcą w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców,

c) osobę fizyczną niebędącą podmiotem, o którym mowa w lit. a, korzystającą ze środowiska w zakresie, w jakim korzystanie ze środowiska wymaga pozwolenia.

¹²¹ P. Błażej, Ustanowienie przez przedsiębiorcę zapisu windykacyjnego, LEX, WK 16.

¹²² Ustawa z dnia 13 lipca 2007 r., o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie, Dz. U. z 2018 r., poz. 954 z późn. zm., dalej: ustawa szkodowa.

¹²⁴ Dz. U. poz. 649.

Kolejnym istotnym zagadnieniem jest ustalenie czym jest działalność gospodarcza. Do dnia wejścia w życie ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców w Polsce aktem określającym zasady i tryb podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej była ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej¹²⁵. Definicja legalna „działalności gospodarczej” zawarta była w art. 2 wskazanej ustawy, który stanowił, że działalnością gospodarczą jest zarobkowa działalność wytwórcza, budowlana, handlowa, usługowa oraz poszukiwanie, rozpoznawanie i wydobywanie kopalin ze złóż, a także działalność zawodowa wykonywana w sposób zorganizowany i ciągły¹²⁶.

Znaczące zmiany przepisów prawnych, które miały miejsce na przełomie 2017 i 2018 roku związane były z przepisami wprowadzającymi ustawę Prawo przedsiębiorców oraz inne ustawy dotyczące działalności gospodarczej. Wprowadzono tzw. pakiet ustaw związanych z działalnością gospodarczą. Były to ustawy związane z prawem przedsiębiorców oraz ustawa o Rzeczniku Małych i Średnich Przedsiębiorców, ustawa o Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej i Punkcie Informacji dla Przedsiębiorcy, ustawa o zasadach uczestnictwa przedsiębiorców zagranicznych i innych osób zagranicznych w obrocie gospodarczym na terytorium RP a także ustawa, wprowadzająca powyższe akty. Ustawy te powszechnie określone zostały jako „Konstytucją biznesu” albo „Konstytucją dla biznesu”. Określenie to może jednak budzić wątpliwości, ponieważ słowo „konstytucja” co do zasady oznacza ustawę zasadniczą, a zatem może sugerować istnienie w państwie dwóch ustaw zasadniczych, co nie jest możliwe.

Artykuł 3 ustawy Prawo przedsiębiorców wskazuje, iż działalnością gospodarczą jest zorganizowana działalność zarobkowa, wykonywana we własnym imieniu i w sposób ciągły. Na podstawie tej definicji wskazać można pewne cechy działalności gospodarczej. Przyjmuje się, że są to cechy funkcjonalne¹²⁷. „Zarobkowy” charakter działalności polega na osiągnięciu celu zarobkowego, czyli osiągnięciu dochodu. Warto wskazać, że nie musi tu chodzić wyłącznie o osiągnięcie zysku dla „przedsiębiorcy”¹²⁸. Ponadto działalnością gospodarczą zgodnie z art. 3 u.p.p. jest „działalność zorganizowana”. Cecha ta powinna być rozumiana jako forma mająca za podstawę nie tylko działanie prawne, ale również mieć postać „zorganizowania” się przez przedsiębiorcę. Może być ono uzależnione od rodzaju wykonywanej działalności. Rodzaj zorganizowania może zależeć od rodzaju determinanty go

¹²⁵ Tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 1829, 1948, 1997, 2255; z 2017 r., poz. 460, 819.

¹²⁶ Komentarz do art. 2 zob. M. Zdyb, M. Sieradzka, Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej. Komentarz, lex a Wolters Kluwer business, Warszawa 2013, s. 26.

¹²⁷ Zob. L. Mroczynski-Szmaj, (w:) J. Olszewski, Prawo gospodarcze, Wydawnictwo C. H. Beck, Warszawa 2016, s. 11. Wcześniej autor także przytacza ustawowe rozumienie działalności gospodarczej.

¹²⁸ Szerzej: J. Izdebski, Prawne i organizacyjne aspekty podejmowania działalności gospodarczej, Lublin 2010, s. 12. Przykładowo wskazać można podmioty *not for profit*.

określającej, np. od wielkości przedsiębiorcy albo etapu działalności¹²⁹. „Ciągłość” prowadzenia działalności gospodarczej czasem jest określana cechą „stałości”, interpretuje się ją jako brak epizodyczności prowadzonych działań¹³⁰. Wyjątek od owej ciągłości, stanowi możliwość „zawieszenia” wykonywania działalności gospodarczej. Obejmuje ona sytuacje, w których nie jest możliwe zarobkowanie.

Zatem w porównaniu z poprzednim stanem prawnym, polski ustawodawca zrezygnował w definicji działalności gospodarczej z określenia o jaki rodzaj działalności przedmiotowej chodzi. W obecnym stanie prawnym „działalność gospodarcza” cechuje się: a) zorganizowaniem, b) zarobkowością (na określonym poziomie), c) ciągłością (z pewnymi wyjątkami). Dodatkowo wskazano w art. 3 cechę warunkującą, w postaci wykonywania jej „we własnym imieniu”.

Przedmiotem tego punktu rozważań jest wzajemna relacja pomiędzy przedsiębiorcą a ochroną środowiska. Na wstępie należy zwrócić uwagę na to, że prawo ochrony środowiska wywodzi się z prawa ochrony przyrody¹³¹. Termin „ochrona przyrody” ma więc dłuższą tradycję niż termin „ochrona środowiska”¹³². Chociaż w literaturze przyjmuje się, że prawna ochrona przyrody zaliczana jest do prawa ochrony środowiska¹³³.

Najistotniejsze z punktu widzenia zarówno samego przedsiębiorcy, jak i ochrony środowiska jest ustalenie jakie ograniczenia mogą zostać nałożone na podmiot wykonujący działalność gospodarczą w związku z ochroną środowiska. M. Walas wyraziła pogląd, że przepisy związane z ograniczeniem wolności działalności gospodarczej „podzielić można na kilka grup”¹³⁴. Pierwszą, podstawową grupę stanowią przepisy konstytucyjne. Następnie ze względu na zasadę integralności prawa ochrony środowiska z prawem ochrony przyrody, istotne są zasady wynikające z ustawy p.o.ś. oraz u.o.p. Warto jednak odnotować, iż ograniczenia te mają rozproszony charakter.

¹²⁹ J. Kierzkowska, (w:) D. Danecka, J. Kierzkowska, D. Trzcińska, *Ograniczenia działalności gospodarczej ze względu na ochronę przyrody*, Warszawa 2018, s. 62–64.

¹³⁰ Zob. J. Olszewski, *Prawo gospodarcze*, Wydawnictwo C. H. Beck, Warszawa 2016, s. 12.

¹³¹ D. Danecka, *Nauka prawa ochrony środowiska – rys historyczny*, (w:) *Prawo i polityka ochrony środowiska w doktrynie i praktyce*, pod red. A. Barczak, A. Ogonowskiej, Szczecin 2016, s. 95.

¹³² Zob. W. Radecki, J. Sommer, *Rozdział I: Koncepcje regulacji prawnej ochrony przyrody. Ochrona przyrody a ochrona środowiska*, (w:) J. Sommera (red.), *Prawne formy ochrony przyrody*, Warszawa 1990, s. 8.

¹³³ W. Radecki, *Prawna ochrona przyrody w Polsce, Czechach i Słowacji. Studium prawno-porównawcze*, Warszawa 2010, s. 83. Por. J. Ciechanowicz-McLean, *Działalność administracji publicznej w świetle zasad prawa ochrony przyrody*, (w:) M. Górski, J. Buczińska, M. Niedziółka, R. Stec, D. Strus, *Administracja publiczna – człowiek a ochrona środowiska. Zagadnienia społeczno-prawne*, Warszawa 2011, s. 74.

¹³⁴ Cyt. M. Walas, *Ograniczenie wolności działalności gospodarczej w ustawie o ochronie przyrody*, (w:) M. Górski (red.) *Prawo ochrony przyrody a wolność gospodarcza*, Warszawa 2011, s. 436.

Z jednej strony każdy rodzaj działalności gospodarczej może w inny, określony sposób wpływać na przyrodę, a z drugiej istnieją przepisy prawne odnoszące się do samych zasobów przyrody, bez których nie można określić charakteru prawnego tych ograniczeń. Istotne znaczenie mają przepisy wykonawcze, a także prawo miejscowe. Z kolei do grupy przepisów związanych z ochroną zasobów przyrody należy zaliczyć zwłaszcza ustawę o lasach¹³⁵, ustawę o ochronie zwierząt¹³⁶ oraz Prawo wodne¹³⁷ i Prawo łowieckie¹³⁸.

Warto w tym zakresie wskazać na treść art. 3 pkt 1 u.o.p.¹³⁹, zgodnie z którym cele ochrony przyrody są realizowane przez:

1) uwzględnianie wymagań ochrony przyrody w strategiach, programach i dokumentach programowych, o których mowa w art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska¹⁴⁰, programach ochrony środowiska przyjmowanych przez organy jednostek samorządu terytorialnego, koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju, strategiach rozwoju województw, planach zagospodarowania przestrzennego województw, strategiach rozwoju gmin, studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin, miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego i planach zagospodarowania przestrzennego morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej oraz w działalności gospodarczej i inwestycyjnej.

Z punktu widzenia niniejszego opracowania najistotniejszy jest art. 3 pkt 1 *in fine*, zobowiązujący podmioty korzystające ze środowiska do uwzględniania wymagań ochrony przyrody w działalności gospodarczej i inwestycyjnej. Jest on uzupełnieniem przepisów zawartych m.in. w dziale VII tytułu I p.o.ś., zatytułowanego „Ochrona środowiska w zagospodarowaniu przestrzennym i przy realizacji inwestycji”. Powinien wpływać także na wykładnię przepisów ustawy z dnia 6 marca 2018 r., Prawo przedsiębiorców i innych ustaw obejmujących problematykę działalności gospodarczej.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej ustanawia podstawowe zasady dla ustroju gospodarczego w Polsce. W art. 20 wskazano, że ustrój gospodarczy Polski oparty jest na społecznej gospodarce rynkowej, której podstawy stanowią z kolei trzy filary: wolność działalności gospodarczej, własność prywatna oraz solidarność, dialog i współpraca partnerów społecznych. Zatem uznać należy, że podstawową zasadą gospodarki rynkowej jest wolność gospodar-

¹³⁵ Ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach, Dz. U. z 2017 r., poz. 788 z późn. zm.

¹³⁶ Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt, Dz. U. z 2013 r., poz. 856 z późn. zm.

¹³⁷ Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne, Dz. U. poz. 1566.

¹³⁸ Ustawa z dnia 13 października 1995 r. – Prawo łowieckie, Dz. U. z 2017 r., poz. 1295 z późn. zm.

¹³⁹ Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, Dz. U. z 2018 r., poz. 142 ze późn. zm., dalej: u.o.p.

¹⁴⁰ Tekst jedn.: Dz. U. z 2017 r., poz. 519, ze zm., powoływanej dalej jako p.o.ś.

cza¹⁴¹ rozumiana jako swoboda podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej¹⁴². Nie ma ona jednak absolutnego charakteru, tzn. ustawodawca dopuszcza sytuacje oznaczające wyłączenie lub ograniczenie zasady wolności gospodarczej. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 26 kwietnia 1995 r.¹⁴³ stwierdził, że swoboda działalności gospodarczej nie ma charakteru absolutnego i, podobnie jak inne konstytucyjne prawa i wolności jednostki, może być poddawana przez ustawodawcę pewnym ograniczeniom. Jednocześnie wyraził pogląd, że działalność gospodarcza ze względu na jej charakter i potencjalną możliwość wpływania na interesy różnych osób, a także tych osób i interes publiczny, może podlegać różnym ograniczeniom w stopniu większym niż prawa i wolności o charakterze osobistym bądź politycznym¹⁴⁴.

Zgodnie z art. 22 Konstytucji RP ograniczenie wolności gospodarczej tylko w drodze ustawy i tylko wtedy, gdy uzasadnia to ważny interes publiczny.

Ochrona środowiska jest nie tylko zadaniem i funkcją państwa, przewidzianym w treści art. 5 Konstytucji RP, ale także wartością, która w świetle art. 31 ust. 3 Konstytucji RP – stanowi jedną z okoliczności uzasadniających wprowadzanie ograniczeń w zakresie korzystania z konstytucyjnych praw i wolności.

Zgodnie z art. 86 Konstytucji RP każdy jest obowiązany do dbałości o stan środowiska i ponosi odpowiedzialność za spowodowane przez siebie jego pogorszenie. Z kolei, z art. 74 ust. 2 Konstytucji wynika, że ochrona środowiska jest obowiązkiem władz publicznych. Każdy jest zatem zobowiązany do ochrony środowiska, a więc także przeciwdziałania jego zanieczyszczeniom, przy czym zakres tego ogólnego obowiązku w odniesieniu do poszczególnych kategorii podmiotów precyzują przepisy ustawowe¹⁴⁵. Realizacja tego celu (zadania) uzasadnia funkcjonowanie systemu prawa ochrony środowiska.

¹⁴¹ Zasada wolności gospodarczej nie jest obca prawu polskiemu. Została ona po raz pierwszy sformułowana wprost w Konstytucji z 17 marca 1921 r., w art. 101. Następnie zasadę wolności gospodarczej przyjęło rozporządzenie Prezydenta RP z 7 czerwca 1927 r. o prawie przemysłowym (art. 3), który stanowiło, że prowadzenie przemysłu jest wolne i dozwolone każdemu, o ile rozporządzenie niniejsze nie przewiduje w tym względzie wyjątków lub ograniczeń. Por. E. Bieniek-Koronkiewicz, J. Sieńczyło-Chłabicz, *Podjęmowanie i wykonywanie działalności gospodarczej*, Warszawa 2002, Lex el.

¹⁴² E. Bieniek-Koronkiewicz, J. Sieńczyło-Chłabicz, *Podjęmowanie i wykonywanie działalności gospodarczej*, *ibidem*.

¹⁴³ Sygn. K 11/94, OTK 1995, nr 1, poz. 12.

¹⁴⁴ Por. E. Bieniek-Koronkiewicz, J. Sieńczyło-Chłabicz, *Podjęmowanie i wykonywanie działalności gospodarczej*, *ibidem*.

¹⁴⁵ Konstytucja RP w kilku przepisach odnosi się do problematyki ochrony środowiska. W art. 5, jak już wspomniano powyżej, wymienia ochronę środowiska jako jedno z najważniejszych zadań państwa. W art. 31 ust. 3 czyni ochronę środowiska materialnoprawną przesłanką ograniczenia praw i wolności konstytucyjnych. Zgodnie z art. 68 ust. 4 władze publiczne są obowiązane do zwalczania chorób epidemicznych i zapobiegania negatywnym dla zdrowia skutkom degradacji środowiska. Ponadto, Konstytucja wprowadza podmiotowe prawo do informacji o stanie i ochronie środowiska oraz wprowadza powszechny obowiązek dbałości o stan środowiska. Por. D. Trzcińska, *Sprawiedliwość ekologiczna w ob-*

W polskim porządku prawnym ochrona środowiska stanowi wartość, która z mocy przepisów Konstytucji RP może uzasadniać wprowadzanie ograniczeń w zakresie wolności gospodarczej. Przy tym, wprowadzanie tych ograniczeń musi uwzględniać standardy, wynikające z demokratycznego państwa prawa (art. 2 Konstytucji RP) oraz zasady proporcjonalności ograniczeń (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP).

Odpowiedzialność przedsiębiorcy za przestępstwa przeciwko środowisku

Pojawienie się problemu ochrony środowiska na przełomie lat 60. i 70. XX wieku stało się wyzwaniem także dla prawa karnego. Stan prawa karnego w ówczesnej Czechosłowacji i w Polsce był zasadniczo odmienny. Czechosłowacki kodeks karny z 1961 r. żadnych przepisów o przestępstwach przeciwko środowisku nie zawierał, co wszakże nie znaczy, aby w ogóle nie można było ścigać żadnych zamachów na środowisko na jego podstawie. W literaturze wskazywano na co najmniej dwie grupy przepisów, które mogły być do tego celu wykorzystane: § 132, 136 i 137 o przestępnym zagarnięciu i uszkodzeniu mienia społecznego¹⁴⁶ oraz § 179 i 180 o przestępnym sprowadzeniu niebezpieczeństwa powszechnego¹⁴⁷. Była to wszakże czysta teoria i aż do „aksamitnej rewolucji” listopada 1989 r. żadne przepisy karne dotyczące bezpośrednio ochrony środowiska do kodeksu karnego nie zostały wprowadzone.

Koncepcja ochrony środowiska w Polsce pojawiła się w latach 60 ubiegłego wieku. Jak wskazuje W. Radecki, pierwowzorem przestępstwa zanieczyszczenia środowiska było przewidziane w art. 20 ustawy z 1961 r. o ochronie wód przed zanieczyszczeniem¹⁴⁸ przestępstwo szkodliwego zanieczyszczania wód lub niszczenia urządzeń zabezpieczających wody przed zanieczyszczeniem albo nieeksploatowania takich urządzeń lub dopuszczenia do ich zniszczenia bądź do zanieczyszczenia wód¹⁴⁹. Następnie przestępstwo to zostało przejęte przez ustawę – Prawo wodne z 1962 r.¹⁵⁰ w art. 154.

W Polsce od dnia 1 stycznia 1970 r. obowiązywał kodeks karny z 1969 r., który zawierał przepisy dotyczące ochrony środowiska. W rozdziale XX

szarze zapobiegania zanieczyszczeniom środowiska z perspektywy standardów emisji i jakości środowiska, (w:) T. Bojar-Fijałkowski (red.), Sprawiedliwość ekologiczna w prawie i praktyce, Gdańsk 2016, s. 383.

¹⁴⁶ Tak np. R. Měk o t a, *Ochrana přírody v československom práve*, Bratislava 1968, s. 126.

¹⁴⁷ Tak np. G. P ř e n o s i l, *Pěče o životní prostředí a trestní právo*, Stát a právo 1979, t. 19, s. 122.

¹⁴⁸ Ustawa z dnia 31 stycznia 1961 r., o ochronie wód przed zanieczyszczeniami, Dz. U. Nr 5, poz. 33.

¹⁴⁹ W. R a d e c k i, *Ochrona środowiska w polskim, czeskim i słowackim prawie karnym*, Warszawa 2013, LEX.

¹⁵⁰ Ustawa z dnia 30 maja 1962 r. – Prawo wodne, Dz. U. Nr 34, poz. 158 z późn. zm.

„Przestępstwa przeciwko bezpieczeństwu powszechnemu oraz bezpieczeństwu w ruchu lądowym, wodnym i powietrznym” w art. 140 § 1 pkt 2 ustawodawca stypizował przestępstwo sprowadzenia niebezpieczeństwa powszechnego dla życia lub zdrowia ludzkiego albo dla mienia w znacznych rozmiarach przez spowodowanie zanieczyszczenia wody, powietrza lub ziemi, z odpowiednikiem nieumyślnym w art. 140 § 2.

Pewne znamiona przestępstw zostały wprowadzone w latach 70. do ustaw „morskich”¹⁵¹. Zostały one uchylone w 1991 r. w związku z konwersją odpowiedzialności karnej w odpowiedzialność administracyjną¹⁵², a zatem czyny te obwarowane były od tego czasu nie odpowiedzialnością karną, lecz administracyjną.

W dniu 1 września 1980 r., weszła w życie ustawa o ochronie i kształtowaniu środowiska¹⁵³, która miała niezwykle ważne znaczenie. Dział VII tej ustawy składał się z pięciu artykułów typizujących: wykroczenia (art. 106), przestępstwa (art. 107–109) i czyny zabronione pod groźbą administracyjnej kary pieniężnej (art. 110).

Warto także wspomnieć o istotnej nowelizacji ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska, która miała miejsce w wyniku procesu transformacji ustrojowej po obradach okrągłego stołu w kwietniu 1989 r.¹⁵⁴ Ustawodawca wprowadził wówczas trzy zmiany w przepisach karnych¹⁵⁵.

Jednym z pierwszych aktów normatywnych wydanych po rozpoczęciu w Czechosłowacji procesu transformacji ustrojowej były nowelizacje kodeksu karnego spowodowane przede wszystkim przyczynami czysto politycznymi, ale uwzględniające także problematykę ochrony środowiska. Już 13 grudnia 1989 r. ustawą nowelizacyjną¹⁵⁶ wprowadzono do rozdziału o przestępstwach powszechnie niebezpiecznych dwa nowe paragrafy, a to § 181a typizujący umyślne przestępstwo przeciwko środowisku, którego istota było poważne zagrożenie środowiska przez naruszenie przepisów o tworzeniu i ochronie środowiska dotyczących powietrza, wody, gleby, ochrony zwierząt i roślin albo postępowania z jądrowymi lub radioaktywnymi, toksycznymi lub

¹⁵¹ Zalicza się do nich ustawę z dnia 21 maja 1963 r., o rybołówstwie morskim, Dz. U. Nr 22, poz. 115 z późn. zm.; ustawy z dnia 17 grudnia 1977 r., o polskiej strefie rybołówstwa morskiego, Dz. U. Nr 37, poz. 163 z późn. zm.; oraz o szelfie kontynentalnym Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Dz. U. Nr 37, poz. 164 z późn. zm.

¹⁵² D. D a n e c k a, Konwersja odpowiedzialności karnej w administracyjną w prawie polskim, Warszawa 2018, s. 173 i n.

¹⁵³ Ustawa z dnia 31 stycznia 1980 r., o ochronie i kształtowaniu środowiska, Dz. U. Nr 3, poz. 6, tekst jedn.: Dz. U. z 1994 r., Nr 4, poz. 196 z późn. zm.

¹⁵⁴ Ustawa z dnia 27 kwietnia 1989 r., o zmianie ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska i ustawy – Prawo wodne, Dz. U. Nr 26, poz. 139.

¹⁵⁵ Zob. Szerzej: W. R a d e c k i, Ochrona środowiska w polskim, czeskim i słowackim prawie karnym, Warszawa 2013, rozdz. 4.6, LEX.

¹⁵⁶ Zákon č. 159/1989 Sb., kterým se mění a doplňuje trestní zákon, zákon o přečinech a trestní řád.

biologicznie niebezpiecznymi materiałami, z typami kwalifikowanymi przez znaczną szkodę lub szkodę w wielkich rozmiarach, oraz § 181b typizujący nieumyślne przestępstwo zagrożenia środowiska.

Minęło zaledwie pół roku i przepisy te zostały znowelizowane¹⁵⁷ w ten sposób, że ustawodawca czeski pominął wyliczenie i poprzestał na naruszeniu przepisów o ochronie środowiska, dodając naruszenie przepisów o gospodarowaniu zasobami przyrodniczymi. Przepisy te były jeszcze kilkakrotnie nowelizowane. Nie były one ukierunkowane na przedsiębiorców, a kwestii odpowiedzialności karnej osób prawnych jeszcze wtedy nie rozważano. Niemniej już w brzmieniu pierwotnym § 181b ust. 2 lit. a) można było dostrzec załączek myśli o szczególnym traktowaniu pewnej grupy podmiotów, w tym działających w ramach przedsiębiorstw. Otóż nieumyślne przestępstwo kwalifikowane polegało na tym, że wyższa kara groziła temu, kto poważnie zagrażał środowisku naruszając ważny obowiązek wynikający z jego zatrudnienia, zawodu, stanowiska lub funkcji.

Kolejny ważny moment zmian w Polsce związany był z kodyfikacją kodeksu karnego z 1997 r.: który wszedł w życie 1 września 1998 r. Pierwotnie rozdział XXII składał się z ośmiu przepisów (art. 181–188), dających się podzielić na dwie podstawowe grupy:

- 1) przestępstwa przeciwko ochronie przyrody;
- 2) przestępstwa powodowania zanieczyszczeń lub innych zagrożeń środowiska;
- 3) kwalifikowane przez następstwo typy przestępstw umyślnych z art. 182 § 1, art. 183 § 1 lub 3, art. 184 § 1 lub 2, jeżeli następstwem było:
 - zniszczenie w świecie roślinnym lub zwierzęcym w znacznych rozmiarach w art. 185 § 1,
 - śmierć człowieka lub ciężki uszczerbek na zdrowiu wielu osób w art. 185 § 2;
- 4) przestępstwa dopełniające, polegające na:
 - nieutrzymywaniu w należyтым stanie lub nieużywaniu urządzeń zabezpieczających przed zanieczyszczeniem lub promieniowaniem: umyślne w art. 186 § 1, nieumyślne w art. 186 § 2,
 - oddawaniu lub dopuszczaniu do użytkowania obiektów budowlanych bez urządzeń zabezpieczających: umyślne w art. 186 § 2, nieumyślne w art. 186 § 3.

Początkowo polska doktryna prawa karnego sprzeciwiała się koncepcji odpowiedzialności karnej osób prawnych. Jednakże zmiany, jakie zachodziły doprowadziły do tego, że w latach 90. ubiegłego stulecia liczba zwolenników tego rodzaju odpowiedzialności zaczęła rosnąć. Doprowadziło to do uchwalenia w dniu 28 października 2002 r., ustawy o odpowiedzialności podmiotów

¹⁵⁷ Zákon č. 175/1990 Sb., kterým se mění a doplňuje trestní zákon.

zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary¹⁵⁸. Na mocy tej ustawy odpowiedzialność ponoszą podmioty zbiorowe, tj. osoby prawne i niektóre jednostki organizacyjne bez osobowości prawnej. Nie ponoszą jej Skarb Państwa ani jednostki samorządu terytorialnego i ich związki.

Dla ochrony środowiska środkami prawa karnego szczególnie znaczące okazały się rok 2005 w Słowacji i rok 2009 w Czechach, kiedy przyjęto nowe kodeksy karne.

Słowacki kodeks karny zawiera rozdział szósty zatytułowany „Przestępstwa powszechnie niebezpieczne i przeciwko środowisku”, którego oddział drugi „Przestępstwa przeciwko środowisku” (*Trestné činy proti životnému prostrediu*), kilkakrotnie nowelizowany, w obowiązującym brzmieniu przewiduje odpowiedzialność za:

- zagrożenie i uszkodzenie środowiska: umyślne w § 300, nieumyślne w § 301,
- bezprawne postępowanie z odpadami w § 302,
- bezprawne wypuszczanie substancji zanieczyszczających ze statków morskich w § 302a¹⁵⁹,
- naruszenie ochrony wód i powietrza: umyślne w § 303, nieumyślne w § 304,
- bezprawne wytwarzanie i posługiwanie się substancjami uszkadzającymi warstwę ozonową w § 304a,
- naruszenie ochrony roślin i zwierząt w § 305,
- naruszenie ochrony drzew i krzewów w § 306,
- szerzenie zaraźliwych chorób zwierząt i roślin: umyślne w § 307, nieumyślne w § 308,
- dopuszczenie do przeniknięcia do środowiska organizmów genetycznie zmodyfikowanych w § 309,
- kłusownictwo w § 310.

Czeski kodeks karny zawiera samodzielny rozdział VIII zatytułowany „Przestępstwa przeciwko środowisku” (*Trestné činy proti životnímu prostředí*), który po kilku nowelizacjach przewiduje w obowiązującym brzmieniu odpowiedzialność za:

- uszkodzenie i zagrożenie środowiska: umyślne w § 293, nieumyślne w § 294,
- uszkodzenie źródła wody w § 294a,
- uszkodzenie lasu w § 295,
- bezprawne wypuszczenie substancji zanieczyszczających ze statku morskiego w § 297,
- bezprawne postępowanie z odpadami w § 298,

¹⁵⁸ Tekst pierwotny: Dz. U. z 2002 r., Nr 197, poz. 166.

¹⁵⁹ Wprawdzie ani Słowacja, ani Czechy nie mają dostępu do morza, ale chodzi, co oczywiste, o statki morskie pływające pod banderą słowacką lub czeską.

- bezprawne wytwarzanie i inne postępowanie z substancjami zagrażającymi warstwie ozonowej w § 298a,
- bezprawne postępowanie z chronionymi dziko bytującymi zwierzętami i roślinami: umyślne w § 299, nieumyślne w § 300,
- uszkodzenie chronionych części przyrody w § 301,
- znęcanie się nad zwierzętami w § 302,
- nieumyślne zaniedbanie troski o zwierzęta w § 303,
- kłusownictwo w § 304,
- bezprawne wytwarzanie, posiadanie i inne postępowanie z lekami i innymi substancjami wpływającymi na cechy użytkowe zwierząt gospodarskich w § 305,
- szerzenie zaraźliwej choroby zwierzęcej w § 306,
- szerzenie zaraźliwej choroby i szkodników roślin użytkowych w § 307.

Do tego dochodzą jeszcze dwa przepisy zamieszczone w tym rozdziale, mianowicie:

- § 296, który w ust. 1 i 2 wyjaśnia znaczenie nieostrych pojęć zamieszczonych w § 293 i 294 oraz w § 295 (większy obszar, większa i znaczna przestrzeń leśna), a w ust. 3 precyzuje, że przez uszkodzenie lub zagrożenie gleby, wody, powietrza lub innego komponentu środowiska rozumie się także eksploatację urządzenia, w których jest prowadzone niebezpieczne działanie lub w którym składa się lub używa niebezpiecznych substancji lub mieszanin bez pozwolenia wymaganego przez inne przepisy prawne,
- § 308 zobowiązujący rząd do wydania rozporządzeń precyzujących, co się rozumie przez choroby zakaźne, o których mowa w § 306 i 307, oraz jakie szkodniki podpadają pod § 307.

Słowacka i czeska koncepcje prawnokarnej ochrony środowiska są zbliżone, ale nieco różniące się w szczegółach, obie zostały ostatecznie ukształtowane pod wyraźnym wpływem dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/99/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie ochrony środowiska poprzez prawo karne, przy czym koncepcja czeska jest nieco szersza niż słowacka.

Kodeksy karne czeski i słowacki były uchwalane w czasie, kiedy systemy prawne obu państw stały na gruncie klasycznej kontynentalnej doktryny prawa karnego, że tylko osoba fizyczna może ponosić odpowiedzialność karną. Znamiona przestępstw zostały ujęte w taki sposób, aby wskazać, że może się ich dopuścić każdy, ale można się w nich doszukać elementów wskazujących na odpowiedzialność przedsiębiorcy. Posłużymy się przykładami podstawowych umyślnych przestępstw przeciwko środowisku przewidzianych w § 300 słowackiego kodeksu karnego oraz w § 293 czeskiego kodeksu karnego, które przytoczymy w pełnym brzmieniu:

Słowacki kodeks karny

§ 300 Ohrozenie a poškozenie životneho prostredia

- (1) Kto umyślnie narazi środowisko na niebezpieczeństwo powstania małej szkody przez to, że naruszy powszechnie obowiązujące przepisy prawne o ochronie środowiska lub o ochronie zasobów przyrodniczych, w tym naturalnych zasobów leczniczych i naturalnych zasobów stołowych wód mineralnych i gospodarowaniu nimi, zostanie ukarany pozbawieniem wolności do lat 3.
- (2) Kto naruszy powszechnie obowiązujące przepisy o ochronie środowiska albo o ochronie zasobów przyrodniczych, w tym naturalnych zasobów leczniczych i naturalnych zasobów stołowych wód mineralnych i gospodarowaniu nimi i przez to narazi innego na niebezpieczeństwo ciężkiego uszczerbku na zdrowiu lub śmierci, zostanie ukarany pozbawieniem wolności od roku do lat 5.
- (3) Karą określoną w ust. 2 zostanie sprawca ukarany, jeżeli w obszarze chronionym bezprawnie wzniesie budowlę.
- (4) Karą określoną w ust. 2 zostanie sprawca ukarany, jeżeli popełni czyn określony w ust. 1
 - a) poważnym sposobem działania lub
 - b) na obszarze chronionym, w tym w strefie ochronnej naturalnych zasobów leczniczych i naturalnych zasobów mineralnych wód stołowych.
- (5) Pozbawieniem wolności od lat 3 do 8 zostanie sprawca ukarany, jeżeli popełni czyn określony w ust. 1 lub 2 i wyrządzi tym znaczną szkodę w środowisku.
- (6) Pozbawieniem wolności od lat 4 do 10 zostanie sprawca ukarany, jeżeli popełni czyn określony w ust. 1 lub 2
 - a) i spowoduje nim ciężki uszczerbek na zdrowiu lub śmierć, albo
 - b) i wyrządzi nim szkodę w środowisku w wielkich rozmiarach.

Czeski kodeks karny

§ 293 Poškození a ohrožení životního prostředí

- (1) Kto sprzecznie z innym przepisem prawnym umyślnie uszkodzi lub zagrozi glebie, wodzie, powietrzu lub innemu komponentowi środowiska, a to w większym rozmiarze lub na większym obszarze, albo w taki sposób, że może tym wyrządzić ciężką szkodę na zdrowiu lub śmierć człowieka, albo jeżeli do usunięcia następstw takiego działania trzeba ponieść nakłady w znacznym rozmiarze, albo

- a) kto umyślnie takie uszkodzenie lub zagrożenie komponentu środowiska zwiększy lub utrudni jego odwrócenie lub złagodzenie,
 - b) zostanie ukarany pozbawieniem wolności do lat 3 lub zakazem prowadzenia działalności.
- (2) Pozbawieniem wolności od roku do lat 5 zostanie sprawca ukarany:
- a) jeżeli popełni czyn wskazany w ust. 1 powtórnie,
 - b) jeżeli popełni taki czyn dlatego, że naruszy ważny obowiązek wynikający z jego zatrudnienia, zawodu, stanowiska lub funkcji albo nałożony na niego ustawą,
 - c) jeżeli wyrządzi takim czynem trwałe lub dłuższe uszkodzenie komponentu środowiska,
 - d) jeżeli do usunięcia następstw takiego czynu trzeba ponieść nakłady w wielkim rozmiarze, albo
 - e) jeżeli popełni czyn w zamiarze uzyskania dla siebie lub innego znacznej korzyści.
- (3) Pozbawieniem wolności od lat 2 do 8 zostanie sprawca ukarany, jeżeli popełni taki czyn w zamiarze uzyskania dla siebie lub innego korzyści w wielkim rozmiarze.

Przepis § 301 kodeksu słowackiego i § 294 kodeksu czeskiego typizują odpowiedniki nieumyślne przestępstw z § 300 pierwszego i § 293 drugiego.

Nie jest naszym zamiarem komentowanie ani tych, ani innych przepisów kodeksów karnych trzech badanych państw¹⁶⁰. Interesuje nas wyłącznie podmiot przestępstw. Znamienne jest, że komentatorzy kodeksów słowackiego i czeskiego w stanie prawnym przed wprowadzeniem instytucji właściwej odpowiedzialności karnej osób prawnych ograniczali się do wskazania, że przestępstwa z § 300 i 301 kodeksu słowackiego to przestępstwa powszechne, których sprawcą może być ktokolwiek zdalny do ponoszenia odpowiedzialności karnej¹⁶¹. Równie lakonicznie oceniali przestępstwa z § 293 i 294 czeskiego kodeksu karnego komentatorzy czescy: sprawcą może być ktokolwiek, a popełnienie czynu przez osobę, która ma szczególny obowiązek chronić środowisko (§ 293 ust. 2 lit. b) lub osobę, która narusza szczególny obowiązek wynikający z jej zatrudnienia, zawodu, stanowiska lub funkcji albo nałożony na nią ustawą (§ 294 ust. 2 lit. b) jest okolicznością szczególnie obciążającą¹⁶². Można i tak te przepisy rozumieć, ale naszym zdaniem wskazanie na naruszenie szczególnego obowiązku jako okoliczno-

¹⁶⁰ Zainteresowanych odsyłamy do literatury przedmiotu, zwłaszcza do monografii W. Radeckiego, *Ochrona środowiska w polskim, czeskim i słowackim prawie karnym*, Warszawa 2013.

¹⁶¹ E. Burda, J. Čentéš, J. Kolesar, J. Záhora a kolektiv, *Trestný zákon. Osobitná časť*. II. díl. Komentář, Praha 2011, s. 980.

¹⁶² O. Novotný, R. Vokoun, P. Šamala a kolektiv, *Trestní právo hmotné. Zvláštní část*. Praha 2010, s. 374.

ści kwalifikującej można uznać za prowadzące do podkreślenia obowiązku osoby fizycznej działającej w ramach przedsiębiorcy będącego osobą prawną. Zauważyć przy tym trzeba, że w sferze odpowiedzialności karnej za przestępstwa ani prawo czeskie, ani prawo słowackie nie posługuje się znaną z dziedziny odpowiedzialności administracyjnej konstrukcją normatywną, według której inaczej odpowiada „zwykła” osoba fizyczna, a inaczej osoba fizyczna będąca przedsiębiorcą. Także osoba fizyczna będąca przedsiębiorcą może ponosić odpowiedzialność karną tylko za czyn zawiniony. Ten sam warunek zawinienia odnosi się do osoby fizycznej działającej w ramach osoby prawnej. Tu pojawia się największa trudność polegająca na konieczności zidentyfikowania osoby fizycznej działającej w często skomplikowanej i zmieniającej się strukturze osoby prawnej, powiązania związku przyczynowym zachowania tej osoby fizycznej ze skutkiem w postaci uszkodzenia lub zagrożenia środowiska i udowodnienia tej osobie fizycznej winy. Jak zauważają autorzy słowaccy, powołując się właśnie na problemy zagrożenia środowiska, odpowiedzialność karna osób prawnych jest w rzeczywistości rozwiązaniem niezdolności lub niemożności ujawnienia sprawy przestępstwa popełnionego w ramach osoby prawnej¹⁶³.

Polscy autorzy również poświęcili wiele opracowań na temat odpowiedzialności podmiotów zbiorowych¹⁶⁴.

Te rozważania prowadzą nas do bliższego zajęcia się odpowiedzialnością karną przedsiębiorcy będącego osobą prawną za przestępstwa przeciwko środowisku. Przypomnieć w tym miejscu trzeba, że – w odróżnieniu od prawa anglosaskiego, w którym instytucja odpowiedzialności karnej osób prawnych nie budzi większych wątpliwości – wielkie kodyfikacje karne XIX wieku takie jak francuski kodeks karny Napoleona z 1810 r. a następnie austriacki kodeks karny z 1852 r. czy też niemiecki kodeks karny z 1871 r. zdecydowanie stały na stanowisku odpowiedzialności karnej wyłącznie osób fizycznych. Idee odpowiedzialności karnej osób prawnych w prawie kontynentalnym pojawiły się w latach 70. XX wieku pod wpływem organizacji międzynarodowych i konwencji międzynarodowych. Początek dały komendacje Rady Europy, po nich przyszły różne konwencje międzynarodowe, w których – obok korupcji, prania pieniędzy, terroryzmu i przestępczości zorganizowa-

¹⁶³ I. Šimovček, T. Strémy, Trestná alebo správna zodpovednosť právnických osôb, (w:) J. Jelínek a kolektiv, Trestní odpovědnost právnických osob v České republice. Bilance a perspektivy, Praha 2013, s. 43.

¹⁶⁴ Zob.: M. Filar (red.), Z. Kwaśniewski, D. Kala, Komentarz do ustawy o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary, Toruń 2006; M. Werbel-Cieślak, Rola przepisów o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary w polskim systemie prawnej ochrony środowiska, Warszawa 2014 r.; B. Namysłowska-Gabrysiak, Odpowiedzialność karna osób prawnych, Warszawa 2003; B. Nita, Model odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary, PiP 2003, nr 6.

nej – jednym z istotnych źródeł wprowadzania odpowiedzialności karnej osób prawnych były zagrożenia środowiska jako uboczne następstwo działania wielkich korporacji. Szczególnie z tego punktu widzenia istotna jest Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/99/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie ochrony środowiska poprzez prawo karne¹⁶⁵, w której po wskazaniu w art. 3 i 4 na odnośne przestępstwa przeciwko środowisku prawodawca unijny zamieścił przepis dotyczący osób prawnych, który przytoczymy w pełnym brzmieniu:

Artykuł 6 Odpowiedzialność osób prawnych

1. Państwa członkowskie zapewniają, by osoby prawne mogły podlegać odpowiedzialności za przestępstwa, o których mowa w art. 3 i 4, jeśli przestępstwa te zostały popełnione na ich korzyść przez jakąkolwiek osobę zajmującą pozycję kierowniczą w strukturze osoby prawnej, działającą indywidualnie lub jako członek organu osoby prawnej, w oparciu o:
 - a) prawo do reprezentowania osoby prawnej,
 - b) uprawnienia do podejmowania decyzji w imieniu osoby prawnej, lub
 - c) uprawnienia do sprawowania kontroli w strukturach osoby prawnej.
2. Państwa członkowskie zapewniają również, by osoby prawne mogły podlegać odpowiedzialności w przypadku, gdy brak nadzoru lub kontroli ze strony osoby, o której mowa w ust. 1, umożliwił popełnienie przestępstwa, o którym mowa w art. 3 i 4, na korzyść osoby prawnej, przez osobę pozostającą pod jej zwierzchnictwem.
3. Odpowiedzialność osób prawnych na podstawie ust. 1 i 2 nie wyklucza postępowania karnego przeciwko osobom fizycznym, które są sprawcami, podlegaczami lub pomocnikami w popełnianiu przestępstw, o których mowa w art. 3 i 4.

Powstaje pytanie, czy prawodawca unijny wymaga od państw członkowskich wprowadzenia odpowiedzialności karnej osób prawnych za przestępstwa przeciwko środowisku, czy też daje im wybór między odpowiedzialnością karną a odpowiedzialnością administracyjną. Nie jest to oczywiste, ale można bronić poglądu, że wymaga i nie daje wyboru. Wniosek ten zdaje się wynikać z porównania dyrektywy z wcześniejszą Konwencją Rady Europy przyjętą 4 listopada 1998 r. o ochronie środowiska przez prawo karne¹⁶⁶. Otóż artykuł 9 Konwencji (zauważyć trzeba, że Konwencja nie uzyskała wymaganej liczby ratyfikacji i nie weszła w życie) dotyczący odpowiedzialności korporacji zawiera wyraźne wskazanie, że odpowiedzialność osoby prawnej może mieć charakter karny lub administracyjny, czego w dyrektywie nie ma. Dlatego można utrzymywać, że dyrektywa wymaga, aby odpowiedzialność osób prawnych za przestępstwa przeciwko środowisku miała charakter karny.

¹⁶⁵ Dz. Urz. UE L 328 z dnia 6 grudnia 2008 r.

¹⁶⁶ Convention on the Protection of the Environment through Criminal Law – European Treaty Series/172 .

Istotny jest ust. 3 w art. 6 dyrektywy, który zakłada równoległą odpowiedzialność osób prawnych i osób fizycznych za przestępstwa wymienione w art. 3 i 4.

Jeśli chodzi o odpowiedzialność osób prawnych za przestępstwa przeciwko środowisku przed ustawodawcą staje problem wyznaczenia przewidzianych w danym systemie prawnym przestępstw przeciwko środowisku jako takich, za które będą odpowiadać także osoby prawne. Jako pierwszy z problemem tym zmierzył się polski ustawodawca.

W Polsce podmioty zbiorowe odpowiadają jedynie za przestępstwa, wykazane w wyczerpującym wyliczeniu zamieszczonym w art. 16 ustawy o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych. Ten artykuł wymienia kilkadziesiąt przestępstw, których popełnienie przez osobę fizyczną „uruchamia” odpowiedzialność podmiotu zbiorowego. Są to przede wszystkim przestępstwa gospodarcze i z gospodarką związane, przestępstwa skarbowe, ale także właśnie przestępstwa przeciwko środowisku. Na mocy pkt 8 ust. 1 wskazanego art. 16 ustawy podmiot zbiorowy ponosi odpowiedzialność za przestępstwa przeciwko środowisku, określone w: art. 181–184 oraz art. 186–188 Kodeksu karnego; art. 31–34 ustawy z dnia 25 lutego 2011 r. o substancjach chemicznych i ich mieszaninach (Dz. U. z 2018 r., poz.; art. 58–61 i art. 64 ustawy z dnia 22 czerwca 2001 r. o mikroorganizmach i organizmach genetycznie zmodyfikowanych (Dz. U. z 2017 r., poz. 2134); art. 37b ustawy z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej (Dz. U. z 2017 r., poz. 1261 i 2111 oraz z 2018 r., poz. 138); art. 127a i art. 128a ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2018 r., poz. 142 i 10); art. 52 i art. 53 ustawy z dnia 15 maja 2015 r. o substancjach zubożających warstwę ozonową oraz o niektórych fluorowanych gazach cieplarnianych (Dz. U. z 2017 r., poz. 1951); art. 35a ustawy z dnia 16 marca 1995 r. o zapobieganiu zanieczyszczaniu morza przez statki (Dz. U. z 2017 r., poz. 2000).

Drugim w kolejności był ustawodawca czeski, który w tekście pierwotnym § 7 ustawy o odpowiedzialności karnej osób prawnych spośród przestępstw przeciwko środowisku przewidzianych w rozdziale VIII kodeksu karnego do takich, za które odpowiadają także osoby prawne, zaliczył przestępstwa stypizowane w § 293, 294, 294a, 295, 297, 298, 298a, 299, 300 i 301. Wówczas ustawodawca czeski przyjął delimitację pozytywną, wyliczając przestępstwa, które mogą być popełnione przez osoby prawne. Przyjęte rozwiązanie nie dopuszczało odpowiedzialności karnej osób prawnych za przestępstwa przeciwko środowisku stypizowane w § 302, 303, 304, 305, 306 i 307 kodeksu karnego. Po kilku latach ustawa o odpowiedzialności karnej osób prawnych została znowelizowana w ten sposób, że delimitacja pozytywna została zastąpiona delimitacją negatywną i § 7 w brzmieniu obowiązującym stanowi, że osoby prawne odpowiadają za wszystkie przestępstwa przewidziane w kodeksie karnym, z wyjątkiem przestępstw wprost w tymże § 7 wskazanych. Wśród

tych wyjątków nie ma żadnego z rozdziału VIII kodeksu karnego, a zatem osoby prawne odpowiadają za wszystkie przestępstwa przeciwko środowisku.

Ustawodawca słowacki w § 3 ustawy o odpowiedzialności karnej osób prawnych przyjął delimitację pozytywną i spośród przestępstw stypizowanych w oddziale drugim rozdziału szóstego kodeksu karnego do takich, które mogą być popełnione przez osoby prawne, zaliczył przestępstwa z § 300, 301, 302, 302a, 303, 304, 305 i 306. Osoby prawne nie mogą przeto odpowiadać za przestępstwa przeciwko środowisku przewidziane w § 304a, 307, 308, 309 i 310 kodeksu karnego.

Zajmiemy się teraz nieco bardziej szczegółowo przytaczanymi już przepisami ustaw o odpowiedzialności karnej osób prawnych: § 8 ustawy czeskiej i § 4 ustawy słowackiej już pod kątem ochrony środowiska. Przepisy te nieco różnią się w sposobie ujęcia, ale założenia, na jakich zostały oparte, są zbieżne. Punktem wyjścia jest według obu ustaw popełnienie przez osobę fizyczną przestępstwa przeciwko środowisku, przy czym ta osoba ma działać wedle ustawy czeskiej w interesie osoby prawnej lub w ramach jej działalności, natomiast wedle ustawy słowackiej na korzyść osoby prawnej, w jej imieniu, w ramach jej działalności lub za jej pośrednictwem. Nie może to być jednak każda osoba, lecz tylko:

- według § 8 ust. 1 ustawy czeskiej:
 - a) organ statutowy lub członek organu statutowego albo inna osoba na stanowisku kierowniczym w ramach osoby prawnej, która jest uprawniona działać w imieniu lub za osobę prawną,
 - b) osoba na stanowisku kierowniczym w ramach osoby prawnej, która w tej osobie prawnej wykonuje działania zarządzające lub kontrolne, nawet jeżeli nie jest osobą wskazaną pod lit. a),
 - c) ten, kto ma decydujący wpływ na postępowanie tej osoby prawnej, jeżeli jego działanie było co najmniej jednym z warunków powstania następstw zakładających odpowiedzialność karną osoby prawnej, albo
 - d) pracownik lub osoba w podobnym stosunku przy wykonywaniu obowiązków pracowniczych, nawet jeżeli nie jest osobą wskazaną pod lit. a–c,
- według § 4 ust. 1 ustawy słowackiej:
 - a) organ statutowy lub członek organu statutowego,
 - b) ten kto wykonuje działania kontrolne lub nadzorcze w ramach osoby prawnej, albo
 - c) inna osoba, która jest uprawniona do reprezentowania osoby prawnej lub decydowania za nią.

Zasadniczą przesłanką odpowiedzialności karnej osoby prawnej według obu ustaw jest możliwość przypisania osobie prawnej przestępstwa przeciwko środowisku popełnionego przez osoby wskazane w § 8 ust. 1 ustawy czeskiej bądź w § 4 ust. 1 ustawy słowackiej. Obie ustawy różnicują przypisywanie osobie prawnej przestępstw popełnionych przez osoby fizyczne wchodzące

w skład managementu osoby prawnej (przypisanie ich działań osobie prawnej jest prostsze, niemal automatyczne) i przez inne osoby. Otóż:

- według § 8 ust. 2 lit. b) ustawy czeskiej, jeżeli przestępstwo zostało popełnione przez osobę wskazaną z ust. 1 lit. d), to przypisanie go osobie prawnej wymaga ustalenia, że:
 - a) pracownik działał na podstawie decyzji, aprobaty lub instrukcji organu osoby prawnej lub osób wskazanych w ust. 1 lit. a–c albo
 - b) przestępstwo zostało popełnione dlatego, że organy osoby prawnej lub osoby wskazane w ust. 1 lit. a–c nie przeprowadziły takich środków, jakie miały przeprowadzić według innego przepisu prawnego lub których można od nich sprawiedliwie wymagać, zwłaszcza nie przeprowadziły obowiązkowej lub potrzebnej kontroli nad działaniami pracowników lub innych podległych im osób, albo nie podjęły potrzebnych środków do zapobieżenia lub odwrócenia następstw popełnionego przestępstwa,
 - według § 4 ust. 2 ustawy słowackiej przestępstwo jest popełnione przez osobę prawną także wtedy, jeżeli osoba wskazana w ust. 1 przez niedostateczny nadzór lub kontrolę, które były jej obowiązkiem, chociażby nieumyślnie umożliwiła popełnienie przestępstwa osobie, która działała w ramach uprawnień powierzonych jej przez osobę prawną.
- Autor czeski zauważa, że w punkcie dotyczącym braku przeprowadzenia czy zaniedbania środków kontroli nad pracownikami oraz środków zmierzających do zapobieżenia lub odwrócenia następstw popełnionego przestępstwa [§ 8 ust. 2 lit. b) wariant drugi ustawy czeskiej] można dostrzec nieco niedoceniany, ale wielce znaczący prewencyjny element ustawy, który zmusza osoby prawne do działania w taki sposób, aby zapobiegały popełnianiu przestępstw. Ustawa nakłada na osobę prawną określone wymagania, aby wypracowała program prewencyjny, szkoliła swych pracowników, wykonywała konsekwentną kontrolę, wzmocniła mechanizmy kontrolne i ustawiła parametry prowadzące do zapobiegania lub odwracania następstw przestępstwa. Istotne przy tym jest, aby chodziło nie tylko o werbalne proklamowanie i formalne kroki, ale o rzeczywiste przeprowadzanie naszkicowanych środków¹⁶⁷. Tę myśl rozwijają komentatorzy ustawy czeskiej posługując się koncepcją troski odpowiedniego gospodarza (*péče řádného hospodáře*) i wprowadzając na tym tle podział środków, które należy podejmować, na:
- prewencyjne, których celem jest zapobieganie popełnianiu przestępstw przez pracowników osoby prawnej,

¹⁶⁷ L. Bohuslav, *Přičitatelnost trestného činu právnické osobě*, (w:) J. Jelínek a kolektiv, *Trestní odpovědnost právnických osob v České republice. Bilance a perspektivy*, Praha 2013, s. 151.

- detekcyjne, mające na celu odpowiednio wczesne wykrycie wadliwości działania poszczególnych osób fizycznych (popęlnienia przestępstwa), ale także braków w procedurach wewnętrznych,
- reaktywne, określające postępowania wewnętrzne dla przypadków stwierdzenia podejrzenia popęlnienia przestępstwa¹⁶⁸.

Także komentatorzy słowaccy w uwagach do § 4 ust. 2 ustawy słowackiej wywodzą, że ustawa (aczkolwiek pośrednio) zobowiązuje osoby prawne do podejmowania realnych przedsięwzięć prewencyjnych, w szczególności w zakresie kontroli, przy czym osoba prawna powinna wykazać, że działała z należytą starannością¹⁶⁹.

Położenie akcentu na elementy prewencyjne ustaw o odpowiedzialności karnej osób prawnych ma znaczenie w całym obszarze takiej odpowiedzialności, ale w dziedzinie ochrony środowiska ma to szczególnie doniosłe znaczenie.

Sens odpowiedzialności osoby prawnej jako właściwej odpowiedzialności karnej najlepiej oddają § 8 ust. 3 ustawy czeskiej oraz § 4 ust. 4 ustawy słowackiej, które w nieco innej szacie słownej wyrażają tę samą myśl:

- § 8 ust. 3 ustawy czeskiej – odpowiedzialności karnej osoby prawnej nie zapobiega, jeżeli nie uda się stwierdzić, która konkretna osoba fizyczna działała w sposób określony w ust. 1 i 2,
- § 4 ust. 4 ustawy słowackiej – odpowiedzialność karna osoby prawnej nie jest uwarunkowana pociągnięciem do odpowiedzialności karnej osoby fizycznej wskazanej w ust. 1 i nie jest uwarunkowana nawet ustaleniem, która konkretna osoba fizyczna działała w sposób określony w ust. 1 i 2.

Czynu wyczerpującego znamiona przestępstwa przeciwko środowisku może dopuścić się tylko osoba fizyczna działająca w ramach osoby prawnej, jeżeli jej działanie można zgodnie z ustawą przypisać osobie prawnej. Założeniem jest, że za ten sam czyn odpowiada i osoba fizyczna, i osoba prawna, co nie jest naruszeniem zasady *ne bis in idem* (nie można dwukrotnie karać za to samo), bo ta zasada dotyczy odpowiedzialności tego samego podmiotu, a tu mamy podmioty różne: osobę fizyczną i osobę prawną. Sens regulacji § 8 ust. 3 ustawy czeskiej i § 4 ust. 4 ustawy słowackiej polega na tym, że odpowiedzialność osoby prawnej nie jest uwarunkowana pociągnięciem do odpowiedzialności osoby fizycznej. Co więcej, ta osoba fizyczna nawet nie musi być ustalona, aby pociągnąć do odpowiedzialności osobę prawną. Jak wywodzą komentatorzy ustawy czeskiej, nawet bez ujawnienia konkretnej osoby fizycznej muszą istnieć dowody, które – gdyby ta osoba była znana – dostatecznie uzasadniałyby wniosek, że przestępstwo popęlniła i byłoby przeciwko niej wszczęte postępowanie karne. Muszą przeto ist-

¹⁶⁸ J. Fenýk, L. Smejkal, I. Bilá, Zákon o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim. Komentář, Praha 2018, s. 53–54.

¹⁶⁹ J. Záhora, I. Šimovček, Zákon o trestnej zodpovednosti právnických osôb. Komentár, Bratislava 2016, s. 85.

nieć dostateczne przesłanki wniosku, że określona osoba fizyczna – aczkolwiek nieznana czy niezidentyfikowana – dopuściła się czynu bezprawnego w interesie osoby prawnej lub w ramach jej działalności, że tak poczyniała sobie w sytuacji wymaganej przez § 8 ust. 1 lit. a) – d) i że ze względu na to można przypisać popełnienie przestępstwa osobie prawnej w znaczeniu § 8 ust. 2 ustawy¹⁷⁰. Komentatorzy ustawy słowackiej opatrują jej § 4 ust. 4 uwagami, że wyraża on zasadę równoległej i niezależnej odpowiedzialności osób prawnych i fizycznych. Jednym z powodów, dla których wprowadzono odpowiedzialność karną osób prawnych, było to, że ze względu na nieprzejrzystość organizacyjnej struktury osoby prawnej niekiedy nie udawało się pociągnąć do odpowiedzialności konkretnej osoby fizycznej. Teraz odpowiedzialność karna osoby prawnej nie jest uzależniona od tego, czy uda się ujawnić bądź skazać osobę fizyczną jako sprawcę przestępstwa, wystarczy wykazanie, że przestępstwo zostało popełnione przez którąś z osób wskazanych w § 4 ust. 1, zostało popełnione na korzyść osoby prawnej, w jej imieniu, w ramach jej działania lub za jej pośrednictwem bądź też jest osobie prawnej przypisywane na podstawie § 4 ust. 2 ustawy¹⁷¹.

Warto jeszcze zwrócić uwagę na dwie istotne różnice między ustawą czeską a ustawą słowacką. Stosownie do § 4 ust. 3 ustawy słowackiej, popełnienia przestępstwa osobie prawnej się nie przypisuje według ust. 2, jeżeli ze względu na przedmiot działania osoby prawnej, sposób popełnienia przestępstwa, jego następstwa i okoliczności, w których przestępstwo zostało popełnione, znaczenie niedopełnienia obowiązków w ramach nadzoru i kontroli ze strony organu osoby prawnej albo osoby wskazanej w ust. 1 było nieznaczące (*nepatrný*). Jest to swoista mutacja regulacji § 10 ust. 2 słowackiego kodeksu karnego odnoszącego się do osób fizycznych odpowiadających za występki (ale nie za zbrodnie), w którym ustawodawca stanowi, że nie jest występkiem czyn, jeżeli ze względu na sposób popełnienia, następstwa i okoliczności jego waga jest nieznacząca. Komentatorzy słowackiej ustawy o odpowiedzialności karnej osób prawnych ten *liberačný dôvod* opatrują uwagą, że może on być wykorzystany tylko w stosunku do odpowiedzialności karnej osoby prawnej za działanie pracownika, które było spowodowane wyłącznie tym, iż osoba prawna nie dopełniła nałożonego ustawą obowiązku w ramach nadzoru i kontroli nad działaniem pracowników¹⁷².

W ustawie czeskiej nie ma odpowiednika tego przepisu słowackiego. Niejako w zamian nowelą z 2016 r. wprowadzono do § 8 ustawy czeskiej nowy ust. 5, według którego osoba prawna zwolni się (*se zprostí*) od odpowiedzialności karnej, jeżeli dołożyła wszelkich wysiłków, których można było od niej sprawiedliwie wymagać, aby popełnieniu czynu bezprawnego przez

¹⁷⁰ J. Fenyk, L. Smejkal, I. Bilá, Komentář, *op. cit.*, s. 55–56.

¹⁷¹ J. Záhora, I. Šimovček, Komentár, *op. cit.*, s. 88.

¹⁷² J. Záhora, I. Šimovček, Komentár, *op. cit.*, s. 88.

osoby wskazane w ust. 1 zapobiec. Jak wskazują komentatorzy ustawy czechskiej, nowa regulacja została przyjęta w celu motywowania osoby prawnej do przyjmowania środków zmierzających do zapobiegania działaniom przestępnym, a także środków detekcyjnych i reaktywnych. Chodzi o zasadniczą zmianę koncepcyjną – przejście od raczej obiektywnie nastawionej odpowiedzialności osób, które wpływają na funkcjonowanie osoby prawnej, do modelu kwalifikowanej oceny zachowania przed popełnieniem czynu, a inspiracją do wprowadzenia nowego przepisu była zapewne regulacja owego *liberačního důvodu*, która stopniowo rozwinęła się w przepisach dotyczących odpowiedzialności za delikty administracyjne¹⁷³. Ale jest tu istotna różnica polegająca na tym, że w przepisach o deliktach administracyjnych chodzi o wszelkie wysiłki, których obiektywnie można było wymagać, natomiast w § 8 ust. 5 chodzi o wszelkie wysiłki, których można było od niej (*na ní*), tzn. od tej osoby prawnej, sprawiedliwie wymagać, a zatem chodzi nie tyle o *liberace*, ile o *exkulpace*, czyli o wprowadzenie elementu winy samej osoby prawnej, odnoszonego nie tylko do „zwykłego” pracownika, ale też managementu w rozumieniu § 8 ust. 1 lit. a–c¹⁷⁴. Autorzy szczegółowo analizują pojęcia „wszelkich wysiłków” oraz „sprawiedliwych wymagań”, dochodząc za orzecznictwem sądowym do wniosku, że od korporacji prawa handlowego, która ma złożoną strukturę i kilka setek, jeżeli nie tysięcy lub nawet dziesiątków tysięcy pracowników i wysoki obrót, można sprawiedliwie wymagać wyższej miary wysiłku (materialnego i niematerialnego) skierowanego na ochronę samej osoby prawnej przed bezprawnym działaniem w jej interesie lub w ramach jej działalności, którego mogłyby się dopuścić osoby wskazane w § 8 ust. 1, niż w przypadku osoby prawnej o mniejszych rozmiarach i obrocie¹⁷⁵. Komentatorzy nie zgadzają się z pojawiającymi się niekiedy poglądami, że nastąpiło odwrócenie ciężaru dowodu i to osoba prawna musi wykazać, że dołożyła owych wszelkich wysiłków. Zdaniem komentatorów z tego, że § 8 ust. 5 nie zawiera wskazania, że to osoba prawna ma to wykazać, wynika, iż oskarżyciel i sąd mają udowodnić osobie prawnej, że nie dołożyła wszelkich wysiłków, aby zapobiec popełnieniu przestępstwa¹⁷⁶.

Na zakończenie wskażemy na kary grożące osobie prawnej za przestępstwa, w tym przestępstwa przeciwko środowisku. Osiem z nich to kary identyczne: 1) likwidacja osoby prawnej, 2) przepadek mienia, 3) kara pieniężna (w Czechach w stawkach dziennych, po przeliczeniu rozpiętość sięga od 20 000 do 1 460 000 000 koron czeskich; w Słowacji kwotowo w rozmiarze od 1500 do 1 600 000 euro), 4) przepadek rzeczy, 5) zakaz prowadzenia działalności, 6) zakaz uczestnictwa w procedurach zamówień publicznych,

¹⁷³ J. Fenyk, L. Smejkal, I. Bilá, Komentář, *op. cit.*, s. 57.

¹⁷⁴ Tamże, s. 58.

¹⁷⁵ Tamże, s. 59.

¹⁷⁶ Tamże, s. 62.

7) zakaz przyjmowania dotacji lub subwencji, 8) upublicznienie orzeczenia. Ustawa słowacka zna jeszcze dziesiątą karę – zakaz przyjmowania wsparcia z funduszy Unii Europejskiej.

W piśmiennictwie wskazuje się, że odpowiedzialność podmiotu zbiorowego w Polsce jest odpowiedzialnością typu karnego, ale nie jest odpowiedzialnością karną sensu stricto¹⁷⁷. Jest uzależniona od tego czy odpowiedzialność za czyn zabroniony można przypisać osobie fizycznej. Ponadto determinują ją następujące przesłanki:

- 1) popełnienie przez osobę fizyczną przestępstwa lub przestępstwa skarbowego;
- 2) potwierdzenie popełnienia tych przestępstw prawomocnym wyrokiem skazującym tę osobę, wyrokiem warunkowo umarzającym wobec niej postępowanie karne albo postępowanie w sprawie o przestępstwo skarbowe, orzeczeniem o udzielenie tej osobie zezwolenia na dobrowolne poddanie się odpowiedzialności albo orzeczeniem sądu o umorzeniu przeciwko niej postępowania z powodu okoliczności wyłączającej ukaranie sprawcy (art. 4);
- 3) możliwości przypisania winy, opartej na tzw. zawinieniu w nadzorze oraz w wyborze lub winie w organizacji.

Przesłanką wymaganą dla pociągnięcia podmiotu zbiorowego do odpowiedzialności jest osiągnięcie lub możliwość osiągnięcia przez podmiot zbiorowy korzyści, chociażby niemajątkowej (art. 3 *in fine*).

Sankcje karne stosowane wobec podmiotu zbiorowego zgodnie z polską ustawą obejmują:

- 1) jedyną karę, jaką jest kara pieniężna w wysokości od 1000 do 5 000 000 zł, ale nie więcej niż 3% przychodu rocznego, która jest jedyną karą przewidzianą przez ustawę (art. 7 ustawy);
- 2) orzekany obligatoryjnie przepadek (art. 8 ustawy):
 - przedmiotów pochodzących chociażby pośrednio z czynu zabronionego lub które służyły lub były przeznaczone do jego popełnienia,
 - korzyści majątkowej pochodzącej chociażby pośrednio z czynu zabronionego,
 - równowartości przedmiotów lub korzyści majątkowej pochodzących chociażby pośrednio z czynu zabronionego;
- 3) orzekane fakultatywnie (art. 9 ustawy):
 - zakaz promocji lub reklamy prowadzonej działalności, wytwarzanych lub sprzedawanych wyrobów, świadczonych usług lub udzielanych świadczeń,
 - zakaz korzystania z dotacji, subwencji lub innych form wsparcia finansowego środkami publicznymi,

¹⁷⁷ W. R a d e c k i, Ochrona środowiska...

- zakaz korzystania z pomocy organizacji międzynarodowych, których Rzeczpospolita Polska jest członkiem,
- zakaz ubiegania się o zamówienia publiczne,
- podanie wyroku do publicznej wiadomości.

Polska konstrukcja odpowiedzialności podmiotów zbiorowych jest krytykowana nie tylko w literaturze polskiej, ale również czeskiej. J. Jelinek, rozwiązanie polskie zalicza do właściwej odpowiedzialności karnej osób prawnych. Zdaniem tego autora, jedną z przyczyn wprowadzenia właściwej odpowiedzialności karnej osób prawnych jest niemożność pociągnięcia osoby fizycznej do indywidualnej odpowiedzialności karnej, na przykład w następstwie złożonych stosunków prawnych w korporacji¹⁷⁸. W Polsce pomimo tego, że dostrzeżono potrzebę wprowadzenia odpowiedzialności karnej osób prawnych, między innymi ze względu na prawo ochrony środowiska, odpowiedzialność podmiotów zbiorowych za przestępstwa przeciwko środowisku jest całkowicie „martwa”, czego dowodzą przeprowadzone badania¹⁷⁹. Wprowadzono rozwiązania, które nie spełniają swoich celów. Stanowisko to potwierdzają autorzy czescy, którzy w komentarzu do czeskiej ustawy z 2011 r. o odpowiedzialności karnej osób prawnych i postępowaniu przeciwko nim, dokonali porównań z ustawą polską. Zwrócili oni uwagę na to, że w postępowaniu nie zawsze może dojść do ujawnienia konkretnego sprawcy (osoby fizycznej). Ponadto wskazali, że polskie rozwiązanie koliduje z właściwym powodem, dla którego odpowiedzialność karna osób prawnych jest wprowadzana do porządków prawnych. Wskazują, że jedną z przyczyn wprowadzenia właściwej odpowiedzialności karnej osób prawnych jest niemożność pociągnięcia osoby fizycznej do indywidualnej odpowiedzialności karnej¹⁸⁰.

Podsumowując ten punkt rozważań zauważyć należy, że konstrukcje prawne tych odpowiedzialności są inne w trzech analizowanych państwach. W prawie czeskim oraz słowackim odpowiedzialność osoby prawnej jest niezależna od odpowiedzialności osoby fizycznej. Ustawodawca słowacki zamieścił przepisy dotyczące odpowiedzialności podmiotów zbiorowych w samym kodeksie karnym, jednak nie wprowadził właściwej odpowiedzialności karnej osób prawnych, ale ograniczył się do regulacji w ramach środków ochronnych (zabezpieczających) w postaci konfiskaty sumy pieniężnej (§ 83a słowackiego tr.z.) i konfiskaty mienia (§ 83b słowackiego tr.z.). Z kolei polski oraz czeski ustawodawca, uchwalili odrębne ustawy, oparte jednak na odmiennej koncepcji, bowiem w Polsce odpowiedzialność osoby prawnej jest uzależniona od uprzedniego

¹⁷⁸ J. Jelinek, J. Herczeg, *Zákon o trestní odpovědnosti právnických osob*, Komentář s judikaturou, Praha 2013, *op. cit.*, s. 80 za: W. Radecki, *Odpowiedzialność karna osób...*, s. 75.

¹⁷⁹ M. Werbel-Cieślak, *Rola przepisów o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary w polskim systemie prawnej ochrony środowiska*, Warszawa 2014, s. 142.

¹⁸⁰ J. Jelinek, J. Herczeg, *Zákon o trestní...*, *op. cit.*, s. 80.

prawomocnego skazania lub stwierdzenia w innej formie popełnienia przestępstwa przez osobę fizyczną odpowiednio powiązaną z osobą prawną, czego w Czechach nie ma i odpowiedzialność karna osoby prawnej jest niezależna od ujawnienia i pociągnięcia do odpowiedzialności osoby fizycznej.

Odpowiedzialność przedsiębiorcy za wykroczenia i delikty administracyjne przeciwko środowisku

Wyróżnienie przedsiębiorcy jako podmiotu odpowiedzialności za zagrożenie i uszkodzenie środowiska ma pełny walor w prawie czeskim i słowackim przede wszystkim w odniesieniu do odpowiedzialności za wykroczenia i delikty administracyjne w tej dziedzinie, w sytuacji powstałej po przyjęciu ustawy o drobnej przedsiębiorczości w 1991 r.

Aby dokładnie zrozumieć istotę koncepcji czeskiej i słowackiej należy cofnąć się do socjalistycznej Czechosłowacji. Jak już pisaliśmy w części wprowadzającej tego szkicu, odpowiedzialność za wykroczenia mogły wtedy ponosić tylko osoby fizyczne. Czechosłowacka ustawa o wykroczeniach pochodząca z 1961 r. zawierała kilka przepisów poświęconych odpowiedzialności za wykroczenia w dziedzinie ochrony środowiska. Zapewne najciekawszym z nich był § 12 ust. 2, który typizował pięć postaci wykroczeń, a wśród nich:

- pod lit. a) niezrealizowanie środków ustanowionych lub nałożonych dla zapewnienia zdrowego i bezpiecznego środowiska życia i środowiska pracy,
- pod lit. b) zanieczyszczanie lub zagrażanie w inny sposób zasobom wód pitnych lub użytkowych albo niezachowanie przepisów o ochronie powietrza lub obciążanie otoczenia nadmiernym hałasem.

Jak zauważył jeden z autorów czeskich, przepis § 12 ust. 2 próbuje chronić środowisko jako całość, przedstawia więc najbardziej kompleksowe podejście do problematyki ochrony środowiska¹⁸¹. Nie były to wszak przepisy jedyne, gdyż w tejże ustawie z 1961 r. znajdowały się także typizacje wykroczeń braku dbałości o ochronę gruntów rolnych i leśnych, zwłaszcza bezprawne wyłączenie ich z zasobu takich gruntów (§ 7 pkt b), niewykonywanie obowiązków ustanowionych dla ochrony myślistwa lub rybołówstwa (§ 7 lit. e), brak dbałości o ochronę wód i urządzeń wodnych (§ 8 lit. a), korzystanie z wody bez wymaganego pozwolenia wodnoprawnego lub z naruszeniem jego warunków (§ 8 lit. b), uszkodzenie chronionej części przyrody lub niewykonywanie obowiązków ustanowionych dla jej ochrony (§ 11 lit. d). Typy wykroczeń znajdowały się również w innych ustawach zaliczanych do prawa środowiska w ówczesnym rozumieniu.

¹⁸¹ M. K i n d l, Několik uvah o odpovědnosti v životním prostředí, Právník 1981, č. 4, s. 326.

Obok odpowiedzialności za wykroczenia pojawiła się druga kategoria czynów sankcjonowanych karami pieniężnymi, popełnianych przez organizacje. Były one przewidziane w specjalnej ustawie z 1975 r. o karach za naruszanie przepisów prawnych o tworzeniu i ochronie zdrowych warunków życia¹⁸², ale także w ustawach dotyczących podstawowych komponentów środowiska, takich jak m.in. ustawa o ochronie powietrza przed zanieczyszczeniem¹⁸³, ustawy wodne¹⁸⁴ i ustawy leśne¹⁸⁵. Różnica polegała na tym, że za wykroczenia mogły odpowiadać tylko osoby fizyczne pod warunkiem wykazania ich winy, za inne delikty administracyjne w zasadzie organizacje, czyli przedsiębiorstwa państwowe (innych niż państwowe w Czechosłowacji nie było) lub spółdzielnie, aczkolwiek w niektórych ustawach była przewidziana także odpowiedzialność pracowników organizacji.

W Polsce przepisy zawierające administracyjne kary pieniężne (delikty administracyjne) w odniesieniu do ochrony środowiska pojawiły się na początku lat sześćdziesiątych ubiegłego stulecia. Pierwszą była ustawa z dnia 31 stycznia 1961 r., o ochronie wód przed zanieczyszczeniami¹⁸⁶, następnie ustawa z 30 maja 1962 Prawo wodne¹⁸⁷, kolejne to ustawa z dnia 21 kwietnia 1966 r., o ochronie powietrza przed zanieczyszczeniami¹⁸⁸. Nurt ten kontynuowany był również w latach siedemdziesiątych i osiemdziesiątych, czego wyrazem jest ustawa z 24 października 1974 r., Prawo wodne¹⁸⁹ oraz ustawa z 31 stycznia 1980 r., o ochronie i kształtowaniu środowiska¹⁹⁰.

Przed pojawieniem się regulacji typizujących czyny zagrożone administracyjną karą pieniężną istniała wyłącznie odpowiedzialność karna, najczęściej za wykroczenia, znacznie rzadziej za przestępstwa. W latach sześćdziesiątych i siedemdziesiątych ubiegłego stulecia, zaczęły pojawiać się pierwsze delikty administracyjne, ale nie zamiast przestępstw i wykroczeń, lecz obok nich. Czyli wraz z wykroczeniami i przestępstwami współistniały

¹⁸² Zákon č. 36/1975 Sb., o pokutách za porušování právních předpisů o vytváření a ochraně zdravých životních podmínek.

¹⁸³ Zákon č. 35/1967 Sb., o opatřeních proti znečištění ovzduší.

¹⁸⁴ Zákon č. 138/1973 o vodách (vodní zákon), zákon České národní rady č. 130/1974 Sb., o státní správě ve vodním hospodářství.

¹⁸⁵ Zákon č. 61/1977 Sb., o lesích, zákon České národní rady č. 96/1977 Sb., o hospodaření v lesích a státní správě lesního hospodářství.

¹⁸⁶ Ustawa z dnia 31 stycznia 1961 r., o ochronie wód przed zanieczyszczeniami, Dz. U. z 1961 r., Nr 5, poz. 33.

¹⁸⁷ Ustawa z dnia 30 maja 1962 r. – Prawo wodne, Dz. U. z 1962 r., Nr 34, poz. 158.

¹⁸⁸ Ustawa z dnia 21 kwietnia 1966 r., o ochronie powietrza przed zanieczyszczeniami, Dz. U. z 1966 nr 14, poz. 87.

¹⁸⁹ Ustawa z dnia 24 października 1974 r. – Prawo wodne, Dz. U. z 1974 r., Nr 38, poz. 230.

¹⁹⁰ Ustawa z dnia 31 stycznia 1980 r., o ochronie i kształtowaniu środowiska, Dz. U. z 1980 r., Nr 3, poz. 6, tekst jedn. Dz. U. z 1994 r., Nr 49, poz. 196 z późn. zm.

delikty administracyjne, za które odpowiedzialność ponosiły tylko „zakłady”, potem „jednostki organizacyjne”, ale nie osoby fizyczne¹⁹¹.

Na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych XX wieku nastąpiło stopniowe rozszerzanie odpowiedzialności za delikty administracyjne zagrożone administracyjną karą pieniężną na osoby fizyczne. Można powiedzieć, że ten okres stanowił początek eliminowania wykroczeń (a nawet przestępstw) na rzecz deliktów administracyjnych¹⁹². Zjawisko to nazwane zostało konwersją odpowiedzialności karnej w administracyjną¹⁹³. Konwersja jest przekształceniem przez ustawodawcę czynu typizowanego jako przestępstwo lub wykroczenie w czyn zagrożony administracyjną karą pieniężną (delikt administracyjny). Polega ona – co do zasady – na tym, że ustawodawca najczęściej uchyla przepis ustawy statuujący dane przestępstwo bądź wykroczenie, po czym opis czynu zabronionego pozostaje taki sam¹⁹⁴.

Zasadnicza zmiana koncepcji odpowiedzialności za wykroczenia nastąpiła w Czechosłowacji w 1990 r., kiedy ukazały się dwie jednakowe ustawy o wykroczeniach: czeska i słowacka. Ustawy te nie miały charakteru kodeksów, ale zawierały części szczególne, w których przewidziano odpowiedzialność za niektóre wykroczenia, jak w brzmieniu pierwotnym za wykroczenia leśne (§ 33), wodne (§ 34), z zakresu rolnictwa, łowiectwa i rybactwa (§ 35), geologii (§ 38), górnictwa (§ 39 i 40). Dopełnieniem tych przepisów był § 45 o wykroczeniach w ochronie środowiska, który w wersji czeskiej przytoczymy w pełnym brzmieniu:

§ 45 Přestupky na úseku ochrany životního prostředí

(1) Wykroczenia dopuszcza się, kto przez naruszenie szczególnych przepisów prawnych o ochronie środowiska w sposób inny niż wynika to z § 21–44 pogorszy środowisko.

(2) Za wykroczenie z ust. 1 można nałożyć pokutę do 10 000 koron czeskich.

Po podziale Czechosłowacji z dniem 1 stycznia 1993 r. na samodzielne Republiki Czeską i Słowacką ustawy o wykroczeniach stopniowo w dziedzinie ochrony środowiska traciły znaczenie, co polegało na tym, że przepisy § 33, 34, 35, 38–40 były uchylane, a wykroczeniach w nich przewidziane były przejmowane przez czeskie i słowackie ustawy: leśne, wodne, łowieckie, rybackie, geologiczne i górnicze. Pozostał jedynie w mocy § 45 o wykroczeniach w ochronie środowiska, który w Czechach obowiązywał do 30 czerwca 2017 r., w Słowacji natomiast obowiązuje nadal, a przewidziana w jego ust. 2 sankcja wynosi obec-

¹⁹¹ Tak w: ustawie o ochronie wód przed zanieczyszczeniem z 1961 r.; ustawie prawo wodne z 1962 r.; ustawie o ochronie powietrza z 1966 r.; ustawie Prawo wodne z 1974 r.; ustawie o ochronie i kształtowaniu środowiska z 1980 r.

¹⁹² Przykładem mogą być delikty w prawie morskim.

¹⁹³ Zob. D. Danecka, Konwersja odpowiedzialności karnej w administracyjną w prawie polskim, Warszawa 2018.

¹⁹⁴ Tamże, s. 173.

nie 99 euro. Znaczenie tego przepisu jest jednak minimalne, ponieważ ochrona środowiska środkami odpowiedzialności represyjnej jest realizowana na podstawie nader licznych ustaw specjalnych w postaci odpowiedzialności za wykroczenia i inne niż wykroczenia delikty administracyjne.

Punktem zwrotnym w regulacji odpowiedzialności administracyjnej w ochronie środowiska było wejście w życie federalnej ustawy z 1991 r. o drobnej przedsiębiorczości, która nadal obowiązuje tak w Czechach, jak i w Słowacji. Wszystkie ustawy z zakresu ochrony środowiska wydawane po jej wejściu w życie przyjmowały taki sam schemat: w regulacjach o charakterze penalnym dotyczących wykroczeń i innych deliktów administracyjnych (ale nie przestępstw, bo typizacje przestępstw mogą znajdować się tylko w kodeksach karnych) posłużono się zróżnicowaniem polegającym na tym, że odrębnie typizowano wykroczenia, za które odpowiadały „zwykłe” osoby fizyczne, to znaczy osoby fizyczne niebędące przedsiębiorcami, odrębnie zaś inne delikty administracyjne, za które odpowiadały osoby prawne i osoby fizyczne będące przedsiębiorcami. Warunkiem odpowiedzialności za wykroczenia było zawinienie, z reguły wystarczało zawinienie nieumyślne, natomiast odpowiedzialność za inne delikty administracyjne była odpowiedzialnością obiektywną, bez względu na zawinienie, ale niekiedy z możliwością uniknięcia odpowiedzialności przez przeprowadzenie tzw. *liberačního důvodu*, to jest wykazania przez obwinionego, że uczynił wszystko, czego racjonalnie, ale obiektywnie można wymagać, aby do naruszenia przepisów o ochronie środowiska nie doszło. Przedsiębiorcy będący osobami prawnymi odpowiadali na zasadzie odpowiedzialności obiektywnej za każdy delikt administracyjny, natomiast przedsiębiorcy będący osobami fizycznymi tylko wtedy, gdy delikt miał związek z prowadzeniem przedsiębiorstwa, bo jeżeli takiego związku nie miał, to także osoba fizyczna będąca przedsiębiorcą odpowiadała za wykroczenie tak samo jak „zwykła” osoba fizyczna.

Taki stan prawny utrzymał się w Słowacji, natomiast w Czechach zmienił się z dniem 1 lipca 2017 r. w ten sposób, że nowe pojęcie wykroczenia objęło dawne delikty administracyjne, ale nie zmieniło się podstawowe założenie, iż „zwykłe” osoby fizyczne odpowiadają za wykroczenie pod warunkiem udowodnienia im winy, natomiast osoby prawne i osoby fizyczne będące przedsiębiorcami odpowiadają za wykroczenia na zasadach odpowiedzialności obiektywnej, bez względu na winę, ale z możliwością zwolnienia się od niej przez przeprowadzenie *liberačního důvodu*, który stał się instytucją regulowaną w czeskiej ustawie o wykroczeniach jako powszechna, mająca zastosowanie do wszystkich wykroczeń, w tym wykroczeń w zakresie ochrony środowiska.

Jak to w obowiązującym stanie prawnym wygląda w Czechach i Słowacji przedstawimy na przykładzie czterech szczególnie charakterystycznych dla ochrony środowiska ustaw, do których zaliczamy: podstawową jeszcze federalną ustawę z 1991 r. o środowisku, nadal obowiązującą w Czechach i Słowacji,

ustawy wodne¹⁹⁵, ustawy o odpadach¹⁹⁶, ustawy o ochronie przyrody i krajobrazu¹⁹⁷, przyjmując kolejność najpierw ustawy słowackie, potem czeskie.

Zacznijmy od ustawy o środowisku. W wersji słowackiej według pierwotnego brzmienia § 28 ust. 1 ustawy o środowisku organy ochrony środowiska wymierzają pokutę:

- do 1 000 000 koron słowackich osobie prawnej lub osobie fizycznej uprawnionej do prowadzenia przedsiębiorstwa, która przy swoim działaniu przez naruszenie przepisów prawnych spowoduje szkodę ekologiczną¹⁹⁸,
- do 500 000 koron słowackich osobie prawnej lub osobie fizycznej uprawnionej do prowadzenia przedsiębiorstwa, która nie podejmie czynności zmierzających do naprawy stanu środowiska albo nie wykona obowiązku zawiadomienia organów administracji o pogorszeniu stanu środowiska.

W § 28 ust. 2 określono terminy przedawnienia: rok od stwierdzenia naruszenia, ale najpóźniej 3 lata od popełnienia naruszenia, a w § 28 ust. 3 zamieszczono wskazanie, że wymierzenie pokuty nie dotyczy powszechnie obowiązujących przepisów o naprawieniu szkody. Żadnych innych przepisów dotyczących tych dwóch deliktów administracyjnych nie ma.

W wersji czeskiej znamiona czynów są identyczne, ale zgodnie z reformą lat 2016–2017 zostały już one nazwane wykroczeniami, za które organy ochrony środowiska wymierzają pokutę w wysokości do miliona koron czeskich za pierwsze i do pół miliona koron czeskich za drugie. Przepisów o przedawnieniu i zasadach wymiaru kary już w wersji czeskiej nie ma, ponieważ one znajdują się w ustawie o odpowiedzialności za wykroczenia.

Słowacka ustawa wodna zawiera część jedenastą *Zodpovednost' za porušenie povinnosti* złożoną z czterech paragrafów. Pierwszy z nich, § 74 pod nagłówkiem *Správne delikty* w ust. 1 stanowi, że organ państwowej administracji wodnej wymierzy pokutę osobie prawnej lub osobie fizycznej będącej przedsiębiorcą za kilkadziesiąt niezwykle kazuistycznie ujętych deliktów, wśród których znajdują się m.in. pobór wód bez wymaganego pozwolenia, wprowadzanie ścieków bez wymaganego pozwolenia, naruszenie obowiązków związanych z postępowaniem z substancjami szkodliwymi dla wód, zakończone dopełnieniem w postaci naruszenia innych obowiązków. Wysokość sankcji określa § 75,

¹⁹⁵ W Czechach – zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), w Słowacji – zákon č. 364/2004 Z.z. o vodách a o zmene zákona Slovenskej národnej rady č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov (vodný zákon).

¹⁹⁶ W Czechach – zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, w Słowacji – zákon č. 79/2015 Z.z. o odpadoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

¹⁹⁷ W Czechach – zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, w Słowacji – zákon č. 543/2002 Z.z. o ochrane prírody a krajiny.

¹⁹⁸ W oryginale – ekologická ujma. zdefiniowana w § 10 ustawy o środowisku jako strata lub osłabienie naturalnych funkcji ekosystemów, powstające przez uszkodzenie ich komponentów albo naruszenie wewnętrznych więzi i procesów w następstwie działalności człowieka.

w skrajnych przypadkach może ona sięgać 100 000 euro, kolejny § 76 określa zasady wymierzenia kar, ostatni § 77 typizuje wykroczenia.

Czeska ustawa wodna zawiera rozdział XII *Přestupky* podzielony na dwa oddziały: pierwszy typizujący wykroczenia osób fizycznych (§ 116–125), drugi typizujący wykroczenia osób prawnych i osób fizycznych – przedsiębiorców (§ 125a–125k). Są to ujęcia niezwykle kazuistyczne, typów takich wykroczeń jest kilkadziesiąt, najistotniejsze to różne warianty zanieczyszczenia wód, a sankcje w najpoważniejszych przypadkach mogą sięgać 10 milionów koron czeskich.

Słowacka ustawa o odpadach zawiera część dziesiątą *Zodpovednosť za porušenie povinností* złożoną z trzech paragrafów, spośród których § 115 typizuje kilkadziesiąt wykroczeń zagrożonych pokutą do 1500 lub 2500 euro, natomiast § 117 typizuje już kilkaset innych deliktów administracyjnych popełnianych przez osoby prawne lub osoby fizyczne będące przedsiębiorcami, podzielonych na sześć grup zagrożonych pokutą: od 500 do 50 000 euro, od 800 do 80 000 euro, od 1200 do 120 000 euro, od 1500 do 200 000 euro, od 2000 do 250 000 euro, od 4000 do 350 000 euro.

Czeska ustawa o odpadach zawiera część dziesiątą *Přestupky* podzieloną na dwa rozdziały: rozdział I *Přestupky právnických a podnikajících fyzických osob* (§ 66–68) oraz rozdział II *Přestupky fyzických osob* (§ 69). Dysproporcja między oboma rozdziałami jest znaczna, pierwszy przewiduje odpowiedzialność za kilkadziesiąt wykroczeń, przy czym maksymalna pokuta może sięgać 300 000, 500 000, 1 000 000, 10 000 000 i nawet 50 000 000 koron czeskich, w tym ostatnim przypadku za takie wykroczenia, jak np. umieszczenie na składowisku odpadów, których według ustawy lub przepisów wykonawczych składować nie wolno, albo nieprzestrzeganie warunków składowania określonych w przepisach wykonawczych. Za wykroczenia „zwykłych” osób fizycznych są dwie podstawowe pokuty do 20 000 lub 50 000 koron czeskich i dopiero w przypadku m.in. przemieszczania odpadów sprzecznie z bezpośrednio stosowanymi przepisami Unii Europejskiej pojawia się pokuta do 1 000 000 koron czeskich.

Słowacka ustawa o ochronie przyrody i krajobrazu zawiera część siódmą *Zodpovednosť za porušenie povinností na úseku ochrany prírody a krajiny*, która § 90 i 91 obejmuje wspólnym nagłówkiem *Iné správne delikty a sankcie*, przy czym w § 90 przewiduje pokuty do 9 958, 17 euro, do 23 235,74 euro oraz do 33 193,91 euro¹⁹⁹ za kilkadziesiąt postaci naruszeń przepisów o ochronie przyrody i krajobrazu, po czym następuje § 92 *Priestupky* typizujący kilkadziesiąt postaci wykroczeń zagrożonych pokutą do 331,93 euro, 3 319,39 euro, 6 638,78 euro i 9 958,17 euro. Warto zauważyć, że czyny

¹⁹⁹ To niezwykle określenie sankcji do drugiego miejsca po przecinku wynika z mechanicznego przeliczenia koron słowackich na euro.

wskazane w § 90 i 92 w dużym stopniu pokrywają się, ale przedsiębiorcy grozi pokuta znacznie surowsza niż „zwykłej” osobie fizycznej.

Czeska ustawa o ochronie przyrody i krajobrazu zawiera część ósmą *Odpovědnost na úseku ochrany přírody* złożoną z pięciu paragrafów, spośród których § 87 typizuje *Přestupky fyzických osob*, które w zależności od ciężaru gatunkowego zagrożone są pokutą do 10 000 koron czeskich (§ 87 ust. 1 lit. a–l), do 20 000 koron czeskich (§ 87 ust. 2 lit. a–i) i do 100 000 koron czeskich (§ 87 ust. 3 lit. a–o). Kolejny § 88 typizuje *Přestupky právnických a podnikajících fyzických osob*, które w zależności od ciężaru gatunkowego zagrożone są pokutą do 1 000 000 koron czeskich (§ 88 ust. 1 lit. a–o) i do 2 000 000 koron czeskich (§ 88 ust. 2 lit. a–p). Podobnie jak w ustawie słowackiej, tak też w ustawie czeskiej niektóre wykroczenia pokrywają się. Tytułem przykładu w § 87 ust. 3 lit. n oraz w § 88 ust. 2 lit. n mamy taki sam czyn: wykonywanie w obszarze szczególnie chronionym, uznanym obszarze chronionym na podstawie umowy, w obszarze o znaczeniu europejskim lub obszarze ptasim (w dwóch ostatnich przypadkach chodzi o obszary składające się na sieć obszarów chronionych Natura 2000) działań zakazanych lub działań wymagających zgody organu ochrony przyrody bez takiej zgody, ale jeżeli się go dopuszcza:

- „zwykła” osoba fizyczna, to grozi jej pokuta do 100 000 koron czeskich, a warunkiem odpowiedzialności jest udowodnienie jej winy,
- przedsiębiorca (będący osobą prawną lub fizyczną), to grozi mu pokuta do 2 000 000 koron czeskich, a odpowiada na zasadach odpowiedzialności obiektywnej bez względu na winę.

Wskazane wyżej przykłady (a jest ich znacznie więcej, ale na prezentację pełnego systemu odpowiedzialności w prawie słowackim i czeskim nie ma w tym szkicu miejsca) dowodzą, że odpowiedzialność represyjna przedsiębiorcy jest nieporównanie surowsza niż odpowiedzialność „zwykłej” osoby fizycznej. Przez wiele lat odpowiedzialność przedsiębiorcy nie miała regulacji o charakterze ogólnym i jeśli ustawy nie przewidywały wzmiankowanego już *liberačního důvodu*, to odpowiedzialność przedsiębiorcy była w istocie odpowiedzialnością absolutną. Aby uniknąć takiej mechanicznej, częstokroć niesprawiedliwej konsekwencji ustawodawca czeski zdecydował się na określenie zasad odpowiedzialności przedsiębiorcy za wykroczenie w ustawie z dnia 12 lipca 2016 r., którą w tym miejscu już w odniesieniu do odpowiedzialności w dziedzinie ochrony środowiska nieco szerzej przedstawimy.

Czeska ustawa o odpowiedzialności za wykroczenia kwestię sprawstwa osoby prawnej reguluje w § 20 pod nagłówkiem „Osoba prawna jako sprawca” (*Právnická osoba jako pachatel*). Regulacja zamieszczona w tym przepisie jest po części wzorowana na ustawie o odpowiedzialności karnej osób prawnych, ponieważ podstawową kategorią pojęciową jest przypisywalność (*přičitatelnost*) działania osoby fizycznej osobie prawnej. Przepis § 20 ust. 1

wymienia cztery warianty, w których działania (lub zaniechania) osoby fizycznej naruszającej obowiązek prawny nałożony na osobę prawną (lub jej jednostkę organizacyjną), a więc także obowiązek ochrony środowiska, można przypisać osobie prawnej:

- przy działaniu osoby prawnej,
- w bezpośrednim związku z działaniem osoby prawnej,
- na korzyść osoby prawnej,
- w interesie osoby prawnej.

We wszystkich wariantach musi chodzić o taką osobę, której działanie lub zaniechanie jest przypisywane osobie prawnej. Stosownie do § 20 ust. 2 za osobę, której zachowanie jest przypisywane osobie prawnej w celu oceny odpowiedzialności osoby prawnej za wykroczenie, uznaje się:

- organ statutowy lub członka organu statutowego,
- inny organ osoby prawnej lub członka tego organu,
- pracownika lub osobę pozostającą w podobnym stosunku przy wykonywaniu zadań wynikających z tego stosunku,
- osobę fizyczną, która wykonuje zadania osoby prawnej,
- osobę fizyczną, z której osoba prawna korzysta przy wykonywaniu swych działań,
- osobę fizyczną, która działa za osobę prawną, jeżeli osoba prawna wyko-rzystała efekty tego działania.

Wyliczenie tych osób jest stosunkowo szerokie, ale niewątpliwie taksatywne (wyczerpujące)²⁰⁰.

Niezwykle ważną regułę zawiera § 20 ust. 6, według którego odpowiedzialność osoby prawnej nie jest uwarunkowana zindywidualizowaniem konkretnej osoby fizycznej, której zachowanie jest przypisywane osobie prawnej. Organ administracji prowadzący postępowanie nie jest zobowiązany do wskazania takiej osoby fizycznej zwłaszcza wtedy, gdy ze stwierdzonych okoliczności faktycznych wynika jasno, że do zachowania dającego podstawę odpowiedzialności osoby prawnej doszło przy działaniu osoby prawnej. Organ powinien jednak dążyć do zidentyfikowania osoby fizycznej działającej bezprawnie, a to z uwagi na wyrażoną w art. 20 ust. 7 zasadę niezależności odpowiedzialności osoby prawnej i osób fizycznych²⁰¹, wedle której odpowiedzialnością osoby prawnej za wykroczenie nie jest dotknięta odpowiedzialność osób fizycznych, a odpowiedzialnością osób fizycznych nie jest dotknięta odpowiedzialność osoby prawnej. Oznacza to, że ustawa czeska dopuszcza równoległą odpowiedzialność osoby prawnej i osoby fizycznej. Odpowiedzialność

²⁰⁰ L. Jemelka, P. Vetešník, Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Zákon o některých přestupcích. Komentář, Praha 2017, s. 164.

²⁰¹ H. Kučerová, E. Horzinková, Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákon o některých přestupcích s komentářem a judikaturou, Praha 2017, s. 141–142.

osoby prawnej za wykroczenie i odpowiedzialność osoby fizycznej są od siebie niezależne, samodzielne. Nie chodzi więc ani o współsprawstwo, ani o uczestnictwo, którego ustawa o odpowiedzialności za wykroczenia jako instytucji części ogólnej nie zna. Równoległa odpowiedzialność osoby prawnej i działającej za nią osoby fizycznej za to samo wykroczenie nie narusza zakazu *ne bis in idem*, ponieważ chodzi o ściganie i karanie dwóch różnych osób²⁰².

Odpowiedzialność osoby fizycznej prowadzącej przedsiębiorstwo (*podnikající fyzická osoba*) została w § 22 i 23 ustawy o odpowiedzialności za wykroczenia uregulowana podobnie jak odpowiedzialność osoby prawnej, czyli jako odpowiedzialność obiektywna, ale tylko wtedy, gdy popełnienie wykroczenia ma związek z prowadzeniem przedsiębiorstwa (jeżeli takiego związku nie ma, także osoba fizyczna prowadząca przedsiębiorstwo odpowiada tak jak „zwykła” osoba fizyczna). Przedsiębiorca będący osobą fizyczną może odpowiadać za wykroczenie na podstawach obiektywnych (bez względu na zawinienie) jeżeli wykroczenie popełnia sam naruszając obowiązek ciążyący na nim jako przedsiębiorcy lub ciążyący na nim tak jak na każdej osobie fizycznej (obowiązek przestrzegania wymagań ochrony środowiska jest tu dobrym przykładem), ale tylko wtedy, gdy naruszenie obowiązku nastąpiło przy prowadzeniu przedsiębiorstwa lub w bezpośrednim związku z tym. Może również odpowiadać za wykroczenie, jeżeli popełnia je osoba fizyczna, której działania przypisuje się osobie fizycznej – przedsiębiorcy. Za takie osoby w myśl § 22 ust. 3 uważa się:

- pracownika lub osobę w podobnym stosunku przy wykonywaniu zadań wynikających z tego stosunku,
- osobę fizyczną, która wykonuje zadania osoby fizycznej będącej przedsiębiorcą,
- osobę fizyczną, z której osoba fizyczna – przedsiębiorca korzysta w swej działalności,
- osobę fizyczną, która za osobę fizyczną – przedsiębiorcę działała, jeżeli przedsiębiorca wykorzysta efekty takiego działania.

Jak już kilkakrotnie wspominaliśmy, odpowiedzialność osoby prawnej oraz osoby fizycznej – przedsiębiorcy za wykroczenia przeciwko środowisku (tak jak i za każde inne wykroczenia) jest wprawdzie odpowiedzialnością obiektywną, ale nie absolutną. Zamieszczony w rozdziale III części drugiej ustawy o odpowiedzialności za wykroczenia § 21 pod nagłówkiem „Zwolnienie się osoby prawnej od odpowiedzialności za wykroczenie” (*Zproštění odpovědnosti právnické osoby za přešůpek*) w ust. 1 stanowi, że osoba prawna nie odpowiada za wykroczenie, jeżeli wykaże, że dołożyła wszelkich wysiłków, których można wymagać, aby do popełnienia wykroczenia nie dopuścić. To jest ów powód zwalniający (*liberační důvod*) znany już licznym (ale

²⁰² H. Prášková, *Nové přestupkové právo*, Praha 2017, s. 149.

nie wszystkim) ustawom wcześniejszym, który został podniesiony do rangi zasady ogólnej. Podkreślić trzeba, że ciężar dowodu spoczywa na osobie prawnej, która aby zwolnić się od odpowiedzialności musi wykazać, że dołożyła wszelkich wysiłków, których można wymagać (*veškeré úsili, které bylo možno požadovat*), aby nie dopuścić do wykroczenia. Przepis § 21 ust. 2 stanowi, że osoba prawna nie może zwolnić się od odpowiedzialności za wykroczenie, jeżeli z jej strony nie była wykonywana obowiązkowa lub potrzebna kontrola nad osobą fizyczną, której działanie jest przypisywane osobie prawnej, albo nie podjęła niezbędnych środków prowadzących do zapobieżenia wykroczeniu lub odwrócenia jego skutków.

W literaturze wskazuje się, że dołożenie należytej troski należy oceniać obiektywnie i wymagać podjęcia tylko takich środków, które są teoretycznie i praktycznie możliwe. Wymagania nie mogą być bezbrzeżne, nieproporcjonalne i ekonomicznie nie do uniesienia. W żadnym przypadku nie można zgodzić się z twierdzeniem, które niekiedy wysuwa praktyka administracyjna, że osoba prawna nie dołożyła należytej pieczy, bo do popełnienia deliktu administracyjnego doszło (z argumentacją, że gdyby takich wysiłków dołożyła, to do popełnienia deliktu by nie doszło)²⁰³.

Przepis § 21 ustawy o odpowiedzialności za wykroczenia stosuje się także do odpowiedzialności osoby fizycznej będącej przedsiębiorcą, o czym stanowi wprost § 23 ust. 1 tej ustawy.

Kończąc rozważania nad czeskim prawem wykroczeń zatrzymamy się nad sankcjami, jakie mogą dotknąć przedsiębiorcy dopuszczającego się wykroczenia, ze szczególnym zwróceniem uwagi na wykroczenia przeciwko środowisku. W obowiązującym stanie prawnym ustawodawca powrócił do tradycyjnego określenia owych sankcji mianem kar administracyjnych (*správní tresty*)²⁰⁴. Ustawa o odpowiedzialności za wykroczenia w § 35 przewiduje pięć rodzajów kar administracyjnych:

- nagana (*napomenutí*) będąca karą o charakterze przede wszystkim moralnym, możliwą do wymierzenia za każde wykroczenie,
- kara pieniężna (*pokuta*) jako kara najczęściej stosowana, którą zagrożone jest każde wykroczenie, przy czym jej granice (z reguły górną, niekiedy dolną i górną) wyznaczają ustawy szczególne,
- zakaz wykonywania działalności (*zákaz činnosti*) jako kara możliwa do wymierzenia tylko wtedy, gdy ustawa jej wymierzenie przewiduje,
- przepadek rzeczy lub wartości zamiennej (*propadnutí věci nebo náhradní hodnoty*) jako kara możliwa zawsze, ale jeżeli chodzi o przepadek rzeczy służącej do popełnienia wykroczenia lub uzyskanej wykroczeniem,

²⁰³ H. Prášková, *Nové přestupkové právo*, Praha 2017, s. 157–158.

²⁰⁴ Tym terminem posługiwały się kodeksy z 1950 r. Ustawa z 1961 r. zastąpiła kary terminem „środki” (*opatření*) a ustawa z 1990 r. terminem „sankcje” (*sankce*).

- upublicznienie orzeczenia o wykroczeniu (*zveřejnění rozhodnutí o přestupku*) jako kara możliwa do orzeczenia tylko jeżeli ustawa ją przewiduje i tylko wobec osób prawnych lub osób fizycznych będących przedsiębiorcami.

Literatura czeska zwraca uwagę na tę ostatnią karę, która wprawdzie jeszcze z przepisach o ochronie środowiska nie jest przewidziana, ale gdyby ją w tej dziedzinie wprowadzić mogłaby mieć istotne znaczenie prewencyjne²⁰⁵.

W polskich opracowaniach poświęconych odpowiedzialności prawnej w ochronie środowiska wyróżnia się najczęściej jej trzy rodzaje:

- 1) cywilną,
- 2) karną, która obejmuje odpowiedzialność: za przestępstwa, za wykroczenia oraz – w szerokim rozumieniu – za delikty administracyjne zagrożone karą pieniężnymi²⁰⁶,
- 3) administracyjną²⁰⁷.

Systematyka ta wynika z tytułu VI ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska²⁰⁸. Składa się on z trzech działów, które regulują kolejno: odpowiedzialność cywilną (art. 322–328 p.o.ś.), odpowiedzialność karną (art. 329–361 p.o.ś.) oraz odpowiedzialność administracyjną (art. 362–375 p.o.ś.). Podkreślić należy, iż ustawy szczególne regulują szczegółowo kwestie odpowiedzialności prawnej, przewidując sankcje za określone tam czyny zabronione. Najczęściej przewidują one odpowiedzialność karną za przestępstwa bądź wykroczenia oraz odpowiedzialność administracyjną za delikty administracyjne zagrożone administracyjnymi karą pieniężnymi. W Polsce ustawodawca sankcjom pieniężnym nadaje różne nazwy: kara, kara porządkowa, grzywna, grzywna w celu przymuszenia, opłata, opłata sankcyjna, opłata podwyższona, opłata eksploatacyjna, opłata manipulacyjna dodatkowa, dodatkowa opłata produktowa, kwota dodatkowa czy dodatkowe zobowiązanie podatkowe. Sankcje te najczęściej zaliczane są do odpowiedzialności administracyjnej.

„Wskazanie istoty odpowiedzialności prawnej w prawie administracyjnym jest trudne z uwagi na rozległość regulacji tego prawa i złożoność konstrukcji prawnych w nim występujących. Zatem trudne jest także skonstruowanie uniwersalnych reguł i zasad odpowiedzialności dotyczących całego obszaru prawa administracyjnego”²⁰⁹. Wytyczenie sztywnych granic odpowiedzialności karnej i administracyjnej jest niezwykle trudne. W prawie administracyjnym nie

²⁰⁵ H. Kučerová, E. Horzinková, Komentář, *op. cit.*, s. 272.

²⁰⁶ Podział taki został uzasadniony w dalszej części opracowania.

²⁰⁷ W. Radecki, Odpowiedzialność prawna..., s. 64 i n.; W. Radecki, Prawna ochrona przyrody..., s. 324 i n.; J. Jendrośka, M. Bar, Prawo ochrony..., s. 997–1037.

²⁰⁸ Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska, Dz. U. z 2017 r., poz. 519 z późn. zm., dalej: p.o.ś.

²⁰⁹ M. Wincenciak, Odpowiedzialność prawna w prawie budowlanym, (w:) Z. Duniewska, M. Stahl (red.), Odpowiedzialność administracji i w administracji, Warszawa 2013, s. 512.

brakuje bowiem przykładów regulacji, w których odpowiedzialność administracyjna zbliżona została do konstrukcji odpowiedzialności prawa karnego²¹⁰.

Większość polskich ustaw szczególnych z zakresu prawa ochrony środowiska przewiduje odpowiedzialność zarówno za czyny typizowane jako wykroczenia, jak i za delikty administracyjne. Wśród nich wskazać można przykładowo ustawy „odpadowe”: ustawę z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach²¹¹, która w dziale X zawiera „Przepisy karne i administracyjne kary pieniężne”; ustawę z dnia 20 stycznia 2005 r. o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji²¹²; ustawę z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach²¹³, ustawę z dnia 11 września 2015 r., o zużytym sprzęcie elektrycznym i elektronicznym²¹⁴, ustawę z dnia 24 kwietnia 2009 r., o bateriach i akumulatorach²¹⁵; ustawę z dnia 29 czerwca 2007 r., o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów²¹⁶; ustawę z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody²¹⁷. Ramy opracowania nie pozwalają na wskazanie wszystkich ustaw z zakresu szeroko rozumianego prawa ochrony środowiska, które przewidują odpowiedzialność przedsiębiorców za wykroczenia oraz delikty administracyjne.

W. Radecki, badając zagadnienia odpowiedzialności administracyjnej w ochronie środowiska doszedł do wniosku, że odpowiedzialność administracyjna zbudowana jest według modelu karnistycznego oraz pełni funkcje charakterystyczne dla odpowiedzialności karnej: represyjną, prewencyjną, wychowawczą, sygnalizacyjną itp.²¹⁸

Co do zasady, w doktrynie prawa administracyjnego przyjmuje się regułę tzw. odpowiedzialności obiektywnej, co oznacza, że dla wymierzenia kary pieniężnej podmiotowi, który dopuścił się naruszenia prawa, nie jest wymagane przypisanie winy²¹⁹.

²¹⁰ Zob. D. Danecka, *Konwersja odpowiedzialności karnej w administracyjną w prawie polskim*, Warszawa 2018, s. 42 i n.

²¹¹ Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach, Dz. U. z 2018 r., poz. 992 z późn. zm.

²¹² Ustawa z dnia 20 stycznia 2005 r. o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji, Dz. U. z 2018 r., poz. 578 z późn. zm.

²¹³ Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, Dz. U. z 2018 r., poz., 1454 z późn. zm.

²¹⁴ Ustawa z dnia 11 września 2015 r., o zużytym sprzęcie elektrycznym i elektronicznym, Dz. U. z 2018 r., poz. 1466 z późn. zm.

²¹⁵ Ustawa z dnia 24 kwietnia 2009 r. o bateriach i akumulatorach, tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r., poz. 1803 z późn. zm.

²¹⁶ Ustawa z dnia 29 czerwca 2007 r. o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów, Dz. U. z 2018 r., poz. 296 z późn. zm.

²¹⁷ Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, Dz. U. z 2018 r., poz. 1614.

²¹⁸ W. Radecki, *Kilka uwag o zastępowaniu odpowiedzialności karnej odpowiedzialnością administracyjną*, (w:) M. Bojarski, (red.), *Współczesne problemy nauk penalnych. Zagadnienia wybrane*, Wrocław 1994, s. 14.

²¹⁹ Na temat administracyjnych kar pieniężnych por. M. Stahl, M. Lewickiego, R. Lewickiej (red.), *Sankcje...*, i przywołaną tam literaturę.

W ostatnich latach obserwuje się tendencję do „odchodzenia” od tradycyjnego pojmowania odpowiedzialności administracyjnej²²⁰. Szczególnie w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego zauważyć można dążenie do indywidualizacji tej odpowiedzialności poprzez uzależnienie jej od stwierdzenia winy bądź innych okoliczności sprawy²²¹. Ponadto dostrzega się jej represyjny charakter²²². Ma to szczególnie istotne znaczenie z punktu widzenia niniejszego opracowania, ponieważ najczęściej ponoszą ją właśnie przedsiębiorcy.

Ustawodawca po raz pierwszy uzależnił odpowiedzialność administracyjną od winy w 2007 roku. Wówczas weszła w życie ustawa o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów²²³. Znamiona strony przedmiotowej deliktów administracyjnych określonych w art. 32 ust. 3 m.p.o (oraz art. 33 m.p.o.) poprzedzone zostały sformułowaniem „choćby nieumyślnie”, co oznacza, że sprawca odpowiada, jeżeli dopuścił się naruszeń umyślnie lub nieumyślnie.

Innym przykładem, w którym ustawodawca przewidział konieczność uwzględniania winy podmiotu ukaranego administracyjną karą pieniężną, może być art. 88 ust. 6 i 7 ustawy o ochronie przyrody²²⁴. Wyjątek od „obiektywnej” odpowiedzialności można dostrzec także w art. 89 ust. 7 ustawy o ochronie przyrody²²⁵, który przewiduje, że w przypadku usunięcia albo zniszczenia drzewa lub krzewu, albo uszkodzenia drzewa w okolicznościach uzasadnionych stanem wyższej konieczności, nie wymierza się administracyjnej kary pieniężnej.

M. Szydło również uważa, że element winy powinien być uwzględniany zarówno jako przesłanka odpowiedzialności, jak i jako kryterium decydujące o wysokości kary pieniężnej²²⁶. Wyraził pogląd, że indywidualizacja odpowiedzialności jest podstawową zasadą współczesnego prawa, która powinna być

²²⁰ Szerzej: D. Danecka, *Konwersja odpowiedzialności karnej w administracyjną w prawie polskim*, Warszawa 2018, s. 50 i n.

²²¹ Zob. wyrok TK z dnia 1 lipca 2014 r., sygn. SK 6/12, sentencja ogłoszona w Dz. U. z dnia 14 lipca 2014 r., poz. 926, wyrok z uzasadnieniem w OTK ZU 2014, nr 7A, poz. 68.

²²² M. Błachucki, *Wytoczne w sprawie nakładania administracyjnych kar pieniężnych (na przykładzie wytycznych wydawanych przez Prezesa UOKiK)*, (w:) M. Błachucki (red.), *Administracyjne...*, s. 44.

²²³ Ustawa z dnia 29 czerwca 2007 r. o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów, Dz. U. z 2015 r., poz. 1048 z późn. zm.

²²⁴ Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r., o ochronie przyrody, Dz. U. z 2015 r., poz. 1651 z późn. zm. Art. 88 ust. 6 u.o.p. stanowi: „Kara jest umarzana po upływie 5 lat od dnia, w którym decyzja o odroczeniu terminu płatności kary stała się ostateczna, i po stwierdzeniu zachowania żywotności drzewa lub krzewu, lub braku żywotności drzewa lub krzewu z przyczyn niezależnych od podmiotu ukaranego”. Art. 88 ust. 7 u.o.p. stanowi: „W przypadku stwierdzenia, że drzewo lub krzew obumarły przed upływem 5 lat od dnia, w którym decyzja o odroczeniu terminu płatności kary stała się ostateczna, karę uiszcza się niezwłocznie, chyba że drzewo lub krzew nie zachowały żywotności z przyczyn niezależnych od podmiotu ukaranego”.

²²⁵ Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r., o ochronie przyrody, Dz. U. z 2018 r., poz. 142 z późn. zm.

²²⁶ M. Szydło, *Charakter i struktura prawna administracyjnych kar pieniężnych*, SP 2003, nr 4, s. 143.

uznawana także w obszarze naruszeń prawnoadministracyjnych, co przemawia za uwzględnieniem winy jako przesłanki odpowiedzialności. Zwrócił również uwagę na to, że podmiotami ponoszącymi odpowiedzialność administracyjną często są profesjonaliści (przedsiębiorcy) lub osoby zajmujące stanowisko kierownicze w podmiotach gospodarczych, od których można oczekiwać postępowania przezornego i ostrożnego, ze starannością właściwą dla profesjonalisty. Podstawą do postawienia zarzutu mogłoby być stwierdzenie jakiegokolwiek zaniedbania, niedołożenia należytej i obiektywnie oczekiwanej staranności²²⁷. Sugeruje on, aby „organy administracji nie pozbawiały poszczególnych jednostek prawa do wykazywania swojej »niewinności« oraz dowodzenia, że za dane naruszenie nie ponoszą odpowiedzialności (gdyż np. pomimo przestrzegania wszystkich reguł ostrożności oraz starannego działania i tak nie dałoby się uniknąć naruszenia dyrektywy prawnoadministracyjnej)”²²⁸.

P. Wojciechowski uznał propozycję, którą uzasadniała zarówno doktryna, jak i orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, zgodnie z którą odpowiedzialność administracyjna ma charakter odpowiedzialności obiektywnej, ale nie absolutnej. Zdaniem tego autora wprawdzie sankcje powinny być stosowane automatycznie, ale podmiot naruszający przepis powinien mieć możliwość zwolnienia się od odpowiedzialności, wykazując, iż uczynił wszystko, czego można było od niego rozsądnie wymagać w celu uniknięcia naruszenia²²⁹.

Z punktu widzenia przedsiębiorców najistotniejsze jest zagadnienie dotyczące możliwości przypisania winy osobie prawnej. Z jednej strony bowiem przyjmuje się, że odpowiedzialność administracyjna jest niezależna od winy sprawcy. Z drugiej strony jednak w przypadku niektórych deliktów ustawodawca nakazuje uwzględnić element subiektywny, uzależniając odpowiedzialność od winy sprawcy. Może to budzić pewne wątpliwości, zwłaszcza dlatego, że odpowiedzialność za delikty administracyjne ponoszą przede wszystkim osoby prawne i inne jednostki organizacyjne.

W polskiej doktrynie ten rodzaj odpowiedzialności nazywa się „karnoadministracyjną”²³⁰. Ponoszenie winy przez podmioty niebędące osobami fizycznymi budzi wątpliwości i niejednokrotnie było przedmiotem rozmaitych

²²⁷ Tamże.

²²⁸ Tamże, s. 143.

²²⁹ P. Wojciechowski, *Model odpowiedzialności administracyjnej w prawie żywnościowym*, Warszawa 2016, s. 157.

²³⁰ M. Sachajko, *Komentarz do art.56 ustawy – Prawo energetyczne*, (w:) Z. Muras (red.), M. Swora (red.), F. Elżanowski, A. Falecki, R. Gawin, M. Gutowski, J. Kędzia, K. Kloc-Everson, D. Kośka, M. Mordwa, M. Nowaczek-Zaremba, D. Nowak, M. Sachajko, A. P. Skoczylas, K. Smagiel, M. Stefaniuk, M. Szołakowska, R. Trypens, M. Woszczyk, M. Zawiska, *Prawo energetyczne. Komentarz*, LEX 2010, nb. 29.

rozważań. M. Król-Bogomilska dokonała przeglądu stanowisk formułowanych w tym zakresie²³¹. Wyróżniła trzy podstawowe poglądy na tę kwestię.

Według pierwszego, zbliżonego do stanowisk prezentowanych w doktrynie prawa karnego, jak również w prawie administracyjnym, osoby prawne nie mają zdolności do ponoszenia winy, ponieważ „istotę winy stanowi osobista zarzucalność oparta na zdolności sprawcy do tego, by powstała w jego psychice motywacja skłaniająca go w chwili popełnienia czynu do przestrzegania norm”²³². Drugi pogląd przewiduje, że można przypisać winę osobie prawnej „w znaczeniu niedostatków organizacyjnych lub nieprawidłowości w funkcjonowaniu osoby prawnej”²³³. Zgodnie z trzecim poglądem, wina osoby prawnej łączy się z winą bezpośredniego sprawcy szkody, a więc osoby fizycznej²³⁴. Stanowisko w tym zakresie wyraził także Trybunał Konstytucyjny, zdaniem którego wina jest niezbędną przesłanką odpowiedzialności administracyjnej, w odniesieniu do wszystkich podmiotów ją ponoszących, co wynika z konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego. „W odniesieniu do kary administracyjnej dla jej wymierzenia musi [...] wystąpić subiektywny element zawinienia. Podmiot, który nie dopełnia obowiązku administracyjnego, musi więc mieć możliwość obrony i wykazywania, że niedopełnienie obowiązku jest następstwem okoliczności, za które nie ponosi odpowiedzialności”. W dalszej części TK stwierdził, że inne rozwiązanie byłoby „nie do pogodzenia z zasadą demokratycznego państwa prawnego”²³⁵.

Podsumowanie

Zarówno w Polsce, Czechach, jak i Słowacji prowadzenie działalności gospodarczej objęte jest swobodą, w ramach której przedsiębiorcy mogą działać wedle swoich potrzeb i uznania, dopóki działania te zgodne są z nakazami i zakazami określonymi przez normy prawa. Prawo ochrony środowiska nakłada jednak na przedsiębiorców liczne ograniczenia, których naruszenie powoduje odpowiedzialność, którą na gruncie powyższych rozważań nazwać można represyjną. Ograniczenia te mają swoje źródło zarówno w przepisach ustaw zasadniczych, jaki i w przepisach szeroko rozumianego prawa ochrony środowiska.

Najważniejsze różnice, w zakresie prawa represyjnego, dotyczą prawa wykroczeń oraz odpowiedzialności karnej osób prawnych. W Polsce prawo wykroczeń stanowi część prawa karnego, natomiast w Czechach i Słowacji zali-

²³¹ M. Król-Bogomilska, *Kary pieniężne w prawie antymonopolowym*, Warszawa 2001, s. 97–98.

²³² Tamże.

²³³ Tamże..., s. 97.

²³⁴ Tamże..., s. 98.

²³⁵ Wyrok TK z dnia 1 marca 1994 r., sygn. U 7/93, <http://otk.trybunal.gov.pl/>.

cza się do prawa administracyjnego. Z kolei odnosząc się do odpowiedzialności karnej osób prawnych, to jedynie na Słowacji wprowadzono przepisy regulujące tę kwestię do kodeksu karnego. Jednakże ustawodawca słowacki nie wprowadził właściwej odpowiedzialności karnej osób prawnych, ograniczając się do regulacji w ramach środków ochronnych (zabezpieczających) w postaci konfiskaty sumy pieniężnej (§ 83a słowackiego tr.z.) i konfiskaty mienia (§ 83b słowackiego tr.z.). Z kolei w Polsce oraz Czechach obowiązują odrębne ustawy w tym zakresie, jednakże o zasadniczo odmiennych założeniach. W Polsce odpowiedzialność osoby prawnej uzależnia się od uprzedniego prawomocnego skazania lub stwierdzenia w innej formie popełnienia przestępstwa przez osobę fizyczną, która jest odpowiednio powiązana z osobą prawną. W Czechach odpowiedzialność karna osoby prawnej nie jest zależna od ujawnienia i pociągnięcia do odpowiedzialności osoby fizycznej.

Zarówno czeskie jak i słowackie rozwiązania zawarte w ustawie o wykroczeniach, mogą stać się w pewnym sensie inspiracją dla polskiego ustawodawcy. Z punktu widzenia rozważań na temat odpowiedzialności represyjnej przedsiębiorcy, szczególnie istotne byłoby *de lege ferenda* uniezależnienie jego odpowiedzialności od odpowiedzialności osoby fizycznej.

Bibliografia

1. Bieniek-Koronkiewicz E., Sieńczyło-Chlabicz J., Podejmowanie i wykonywanie działalności gospodarczej, Warszawa 2002, Lex el.
2. Blajer P., Ustanowienie przez przedsiębiorcę zapisu windykacyjnego, LEX, WK 16.
3. Błachucki M., Wytyczne w sprawie nakładania administracyjnych kar pieniężnych (na przykładzie wytycznych wydawanych przez Prezesa UOKiK), (w:) Administracyjne kary pieniężne w demokratycznym państwie prawa, pod red. M. Błachuckiego, Warszawa 2015.
4. Bojarski M., Radecki W., Kodeks wykroczeń. Komentarz, Warszawa 2016.
5. Bohuslav L., Přičitatelnost trestného činu právnické osobě, (w:) Jelínek J. a kolektiv, Trestní odpovědnost právnických osob v České republice. Bilance a perspektivy, Praha 2013.
6. Brodecki Z., Konopacka M., Brodecka-Chamera A., Komparatystyka kultur prawnych, Warszawa 2010.
7. Burda E., (w:) Burda E., Čenteš J., Kolesar J., Záhora J., a kolektiv, Trestný zákon. Všeobecná časť. Komentar – I diel, Praha 2010.
8. Burda E., Čenteš J., Kolesar J., Záhora J., a kolektiv, Trestný zákon. Osobitná časť.II. diel. Komentar, Praha 2011.
9. Ciechanowicz-Mc Lean J., Działalność administracji publicznej w świetle zasad prawa ochrony przyrody, (w:) Górski M., Bucińska J., Niedziółka M., Stec R., Strus D., Administracja publiczna – człowiek a ochrona środowiska. Zagadnienia społeczno-prawne, Warszawa 2011.
10. Cepek B., a kolektiv, Environmentálne právo. Všeobecná a osobitná časť, Plzeň. 2015.

11. Danecka D., Nauka prawa ochrony środowiska – rys historyczny, (w:) Prawo i polityka ochrony środowiska w doktrynie i praktyce, pod red. A. Barczak A. Ogonowskiej, Szczecin 2016.
12. Danecka D., Konwersja odpowiedzialności karnej w administracyjną w prawie polskim, Warszawa 2018.
13. Danecka D., O odesłaniach pozatekstowych, ocenach i uznaniu w prawie administracyjnym, PiP 2014, nr 7.
14. Drobnik J., (w:) Damohorský M., a kolektiv, Právo životního prostředí, Praha 2010.
15. Eliáš K., a kolektiv, Nový občanský zákoník s aktualizovanou důvodovou zprávou a rejstříkem, Ostrava 2012.
16. Fenyk J., Smejkal L., Bilá, I., Zákon o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim. Komentář, Praha 2018.
17. Filar M., (red.), Kwaśniewski Z., Kala D., Komentarz do ustawy o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych zaczęty zabronione pod groźbą kary, Toruń 2006.
18. Gardocki L., Prawo karne, Warszawa 2003.
19. Izdebski J., Prawne i organizacyjne aspekty podejmowania działalności gospodarczej, Lublin 2010.
20. Jančářová I., a kolektiv, Právo životního prostředí: obecná část, Brno 2016.
21. Jančářová I., a kolektiv, Právo životního prostředí: zvláštní část, Brno 2015.
22. Jančářová I., Hanák J., Průchová I., a kolektiv, Vlastník a podnikatel při ochraně životního prostředí, Brno 2015.
23. Jelínek J., Trestní odpovědnost právnických osob, Praha 2007.
24. Jelínek J., Nad českým zákonem o trestní odpovědnosti právnických osob, (w:) Jelínek J., a kolektiv, Trestní odpovědnost právnických osob v České republice. Bilance a perspektivy, Praha 2013.
25. Jelinek J., Herczeg J., Zákon o trestní odpovědnosti právnických osob, Komentář s judikaturou, Praha 2013.
26. Jemelka L., Vetešník P., Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Zákon o některých přestupcích. Komentář, Praha 2017.
27. Kierzkowska J., (w:) Danecka D., Kierzkowska J., Trzcińska D., Ograniczenia działalności gospodarczej ze względu na ochronę przyrody, Warszawa 2018.
28. Kindl M., Několik uvah o odpovědnosti v životním prostředí, Právník 1981, č. 4.
29. Klapáč J., Právo na životné prostredie a právo životného prostredia, Bratislava 1985.
30. Klat-Wertlecka L., Sankcja egzekucyjna..., s. 70–71; P. Przybysz, Egzekucja administracyjna, Warszawa 1999.
31. Kočan, Š., Genéza trestnej zodpovednosti právnických osôb v podmienkach Slovenskej republiky, (w:) Jelínek J. a kolektiv, Trestní odpovědnost právnických osob v České republice. Bilance a perspektivy, Praha 2013.
32. Kučerová H., Horzinková E., Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákon o některých přestupcích s komentářem a judikaturou, Praha 2017.
33. Kučerová H., Horzinková E., Zákon o přestupcích s komentářem a judikaturou, Praha 2009.
34. Kordik M., Nepravá trestná zodpovednost právnických osôb podľa súčasnej právnej úpravy v Slovenskej republike a základ pravej trestnej zodpovednosti podľa pripravovaného návrhu zákona v SR, (w:) Jelínek J. a kolektiv, Trestní od-

- povědnost právnických osob v České republice, Bilance a perspektivy, Praha 2013.
35. Košičiarová S., Potrebuje Slovenská republika zákon o zodpovednosti za správne delikty?, *Správní právo* 2017, č. 7–8, s. 456.
36. Košičiarová S. a kolektiv, *Právo životného prostredia*, Bratislava 2009.
37. Król-Bogomilska M., *Kary pieniężne w prawie antymonopolowym*, Warszawa 2001.
38. Lityński A., *Wydział karny Komisji Kodyfikacyjnej II Rzeczypospolitej. Dzieje prac nad częścią ogólną kodeksu karnego*, Katowice 1991.
39. Marek A., *Prawo wykroczeń*, Kraków 2004.
40. Markiewicz J., *Kształtowanie się polskiego systemu prawa sądowego i jego twórcy w okresie międzywojennym 1919–1939 (Wybrane zagadnienia)*, Teka Komisji Prawniczej Oddziału Lubelskiego Polskiej Akademii Nauk 2010/III.
41. Mates P., a kolektiv, *Základy správního práva trestního*, Praha 2010.
42. Machajová J., a kolektiv, *Všeobecne správne právo*, Bratislava 2008.
43. Madar Z., Pfeffer A., *Životní prostředí. Pyramida Lexikony*, Praha 1973.
44. Madar Z., *Právo socialistických států a péče o životní prostředí*, Praha 1983.
45. Mates P., a kolektiv, *Základy správního práva trestního*, Praha 2017.
46. Mates P., a kolektiv, *Základy správního práva trestního*, Praha 2010.
47. Maslen M., *Limity práva na životné prostredie pri výkone slobody podnikania*, (w:) Jančářová I., Hanák J., Průchová I. a kolektiv, *Vlastník a podnikatel při ochraně životního prostředí*, Brno 2015.
48. Měkota, R., *Ochrana přírody v československom práve*, Bratislava 1968.
49. Mroczynski-Szmaj L., (w:) Olszewski J., *Prawo gospodarcze*, Wydawnictwo C. H. Beck, Warszawa 2016.
50. Namysłowska-Gabrysiak B., *Odpowiedzialność karna osób prawnych*, Warszawa 2003.
51. Nita B., *Model odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary*, PiP 2003, nr 6.
52. Novotný O., Vokoun R., Šamal P., a kolektiv, *Trestní právo hmotné. Zvláštní část*, Praha 2010.
53. Olszewski J., *Prawo gospodarcze*, Wydawnictwo C. H. Beck., Warszawa 2016.
54. Pokorná J., *Podnikatelé, obce a životní prostředí*, (w:) Jančářová I., Hanák J., Průchová I. a kolektiv, *Vlastník a podnikatel při ochraně životního prostředí*, Brno 2015.
55. Prášková H., *Nové přestupkové právo*, Praha 2017.
56. Prášková H., (w:) Hendrych D., a kolektiv, *Správní právo. Obecná část*, Praha 2016.
57. Prášková H., *Základy odpovědnosti za správní delikty*, Praha 2013.
58. Průcha P., *Správní právo, Obecná část*, Plzeň 2012.
59. Přenosil G., *Péče o životní prostředí a trestní právo*, „Stát a právo” 1979, t. 19.
60. Pyrcak-Górowska M., Raglewski J., Szewczyk M., Tarapata S., *Kodeks karny. Część ogólna. Tom I. Część I. Komentarz do art. 1–52*, opublikowano WK 2016, nr 10420.
61. Radecki W., Sommer J., *Rozdział I: Koncepcje regulacji prawnej ochrony przyrody. Ochrona przyrody a ochrona środowiska* (w:) Sommera J. (red.), *Prawne formy ochrony przyrody*, Warszawa 1990.

62. Radecki W., Prawna ochrona przyrody w Polsce, Czechach i Słowacji. Studium prawnoporównawcze, Warszawa 2010.
63. Radecki W., Ochrona środowiska w polskim, czeskim i słowackim prawie karnym, Warszawa 2013, LEX.
64. Radecki W., Kilka uwag o zastępowaniu odpowiedzialności karnej odpowiedzialnością administracyjną, (w:) Bojarski M. (red.), Współczesne problemy nauk penalnych. Zagadnienia wybrane, Wrocław 1994.
65. Radecki W., Odpowiedzialność karna osób prawnych w Czechach i Słowacji, Prokuratura i Prawo 2016, nr 11.
66. Radecki W., Odpowiedzialność karna osób prawnych w Czechach i Słowacji, Prokuratura i Prawo 2016, nr 11.
67. Sachajko M., Komentarz do art.56 ustawy – Prawo energetyczne, (w:) Muras Z. (red.), Swora M., (red.), Elżanowski F., Falecki A., Gawin, R., Gutowski M., Kędzia J., Kloc-Evison K., Kośka. D., Mordwa M., Nowaczek-Zaremba M., Nowak D., Sachajko M., Skoczylas A. P., Smagieł K., Stefaniuk M., Szostakowska M., Trypens, R., Woszczyk M., Zawiska M., Prawo energetyczne. Komentarz, LEX 2010, nb. 29.
68. Šimovček, I., Strémy T., Trestná alebo správna zodpovednosť právnických osôb, (w:) Jelínek J. a kolektiv, Trestní odpovědnost právnických osob v České republice. Bilance a perspektivy, Praha 2013.
69. Skupiński J., Szumski J., Problemy kodyfikacji prawa karnego, PiP 1998, nr 9–10.
70. Slovník současné češtiny, Lingea 2011.
71. Spišáková H., Zákon o priestupkoch. Komentar, Bratislava 2015.
72. Stahl M., Sankcje administracyjne – problemy węzłowe, (w:) Stahl M., Lewicka, R., Lewicki M., (red.), Sankcje administracyjne. Blaski i cienie, Warszawa 2011.
73. Szydło M., Charakter i struktura prawna administracyjnych kar pieniężnych, SP 2003, nr 4.
74. Trzcińska D., Sprawiedliwość ekologiczna w obszarze zapobiegania zanieczyszczeniom środowiska z perspektywy standardów emisji i jakości środowiska, (w:) Bojar-Fijałkowski T. (red.), Sprawiedliwość ekologiczna w prawie i praktyce, Gdańsk 2016.
75. Walas. M., Ograniczenie wolności działalności gospodarczej w ustawie o ochronie przyrody, (w:) Górski M. (red.), Prawo ochrony przyrody a wolność gospodarcza, Warszawa 2011.
76. Warylewski J., Prawo karne. Część ogólna, Warszawa 2015,
77. Werbel-Cieślak M., Rola przepisów o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary w polskim systemie prawnej ochrony środowiska, Warszawa 2014.
78. Widła T., Zienkiewicz D., Logika, Warszawa 2006, s. 43–44.
79. Wincenciak M., Odpowiedzialność prawna w prawie budowlanym, (w:) Duniewska Z., Stahl M. (red.), Odpowiedzialność administracji i w administracji, Warszawa 2013.
80. Wojciechowski P., Model odpowiedzialności administracyjnej w prawie żywnościowym, Warszawa 2016.
81. Wróbel W., Komentarz do art. 53 Kodeksu karnego, (w:) Wróbel W. (red.), Zoll A. (red.), Barczak-Oplustil A., Bielski M., Bogdan G., Ćwiąkański Z., Dąbrowska-Kardas M., Górowski W., Iwański M., Jakubowski M., Jodłowski J., Kardas P.,

- Majewski J., Małecki M., Plich A., Pyrcak-Górowska M., Raglewski J., Szewczyk M., Tarapata S. Kodeks karny. Część ogólna. Tom I. Część I. Komentarz do art. 1–52, opublikowano WK, 2016, nr 10420.
82. Záhora J., Šimovček I., Zákon o trestnej zodpovednosti právnických osôb. Komentár, Bratislava 2016.
83. Záhora J., Zodpovednosť právnických osôb za trestné činy v európskej dimenzii – komparatívny prehľad, (w:) Jelínek J. a kolektiv, Trestní odpovědnost právnických osob v České republice. Bilance a perspektivy, Praha 2013.
84. Zdyb M., Sieradzka M., Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej. Komentarz. lex a Wolters Kluwer business., Warszawa 2013.
85. Ziemiński Z., Logika praktyczna, Warszawa 1984.
86. Zoll A., Komentarz do art. 4 Kodeksu karnego, (w:) Wróbel W. (red.), Zoll A. (red.), Barczak-Oplustil A., Bielski M., Bogdan G., Ćwiąkański Z., Dąbrowska-Kardas M., Górowski W., Iwański M., Jakubowski M., Jodłowski J., Kardas P., Majewski J., Małecki M., Plich A., Pyrcak-Górowska M., Raglewski J., Szewczyk M., Tarapata S. Kodeks karny. Część ogólna. Tom I. Część I. Komentarz do art. 1–52, opublikowano WK, 2016, nr 10420.

Entrepreneur as a subject of repressive responsibility in environmental protection in Polish, Czech and Slovak law

Abstract

The subject of the article are considerations regarding the legal situation of an entrepreneur being a natural person, a legal person or other organizational unit, which for the violation of environmental protection requirements is subject to repressive liability, that is for crimes, offenses and administrative delict. After presenting the concept of repressive responsibility, there is a discussion of criminal responsibility, and then administrative and administrative-criminal responsibility in the field of environmental protection. This issue was presented against the background of historical and comparative law, including legal systems at first Czechoslovakia, then the Czech Republic and Slovakia, with particular emphasis on the concept of criminal and administrative-criminal responsibility of legal persons.

Key words

Entrepreneur, environmental protection, legal liability, crime, offense, administrative delict.

Monika Klejnowska

Kryminologiczne i prawne aspekty przestępczości bankowej

Streszczenie

Artykuł przedstawia rys genezy przestępczości bankowej oraz jej ewolucję. Zwrócono uwagę na wąskie i szerokie ujęcie przestępczości bankowej. Ukazano jak wygląda obecnie struktura przestępczości bankowej, ze szczególnym wskazaniem na sposoby popełniania bankowych przestępstw elektronicznych. Zwrócono uwagę jakie są prawne rozwiązania w nowej ustawie z dnia 1 marca 2018 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowemu terroryzmowi, z którymi łączy się działalność banków.

Na zakończenie wskazano na najistotniejsze postulaty pod adresem prowadzenia właściwej polityki prawnej wobec przestępczości bankowej tak, aby bankowość elektroniczna była bezpiecznym rodzajem powszechnych usług we współczesnym świecie.

Słowa kluczowe

Przestępczość bankowa, cyberprzestępczość, polityka kryminalna.

Przestępczość bankowa jawi się jako problem godny uwagi dla praktyka i teoretyka, gdyż związana jest z dotykającą współcześnie – w zasadzie każdego – sferą życia, jaką jest działalność banków. W codziennym życiu, zarówno osoby fizyczne, jak i osoby prawne bądź inne jednostki organizacyjne zakładają i korzystają, wręcz nieraz już obligatoryjnie, z kont bankowych, realizując wpłaty z tytułu transakcji handlowych czy rachunków, bądź wypłaty z tytułu wynagrodzenia bądź innych należnych świadczeń. Taka powszednia działalność wymaga, aby zwrócić uwagę na bezpieczeństwo i ochronę obrotu finansowego przed zachowaniami patologicznymi czy wręcz kryminalnymi¹. Z tego też powodu banki i cały system bankowy należą do

¹ Kwestie te były przedmiotem seminarium naukowego zorganizowanego przez Zakład Postępowania Karnego oraz Studenckie Koło Naukowe Postępowania Karnego i Postępowania Karnego Wykonawczego „Temida” 15 maja 2018 r. na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Rzeszowskiego. Udział w seminarium wzięli teoretycy i praktycy prawa (przedstawiciele m.in. środowiska sędziowskiego, prokuratorskiego, Policji i adwokatury). Pod dysku-

jednych z bardziej narażonych na działania przestępcze sektorów gospodarki. Oszustwa wymierzone w sektor bankowy podważają zaufanie do instytucji banku i mają przede wszystkim wpływ na sferę działalności gospodarczej². Powszechność obrotu finansowego z udziałem banków niestety zwiększa zakres takich nieprawidłowych zachowań. W szczególności przestępczość bankowa ma różne oblicza i wykazuje sporą dynamikę, a także specyfikę, dostosowując się do rozwoju technologicznego, co prowadzi niestety do niezwykle szybkiej modyfikacji *modus operandi* przestępstw związanych z działalnością bankową.

Genezy dynamicznie rozwijającej się przestępczości bankowej należy szukać w okresie liberalizacji gospodarki, która nastąpiła w Polsce po 1989 roku, co spowodowało zmianę stosunków społeczno-gospodarczych. W konsekwencji nastąpiło zwiększenie aktywności banków, w szczególności związanej z działalnością kredytową. Funkcjonowanie banków szczególnie było narażone na działania przestępcze (głównie wyłudzenia kredytów) na początku lat 90. Większość najgroźniejszych nadużyć w systemie bankowym miała miejsce w latach 1990–1993. Główne przyczyny tego zjawiska, jak wskazano w literaturze, to między innymi powszechnie występujące błędy w obowiązujących ówczesnie procedurach bankowych, wadliwie skonstruowane regulaminy bankowe, nieprzestrzeganie regulaminów bankowych, brak wykwalifikowanej kadry bankowej, łatwość uzyskiwania zezwoleń na prowadzenie działalności gospodarczej bez posiadania własnego kapitału. Gwałtowny rozwój sektora bankowego, odnotowany na przełomie lat 80. i 90. nie szedł w parze z przystosowaniem zarówno banków, jak i bankowców do funkcjonowania w warunkach gospodarki wolnorynkowej³. Kolejnym bodźcem zachowań patologicznych związanych z działalnością bankową był wzrost znaczenia w sferze społecznej kredytów bankowych w związku z akcesją Polski do Unii Europejskiej⁴.

Na tle nauk penalnych istotne jest zwrócenie uwagi na kwestie terminologicznie związane z używaniem w doktrynie i praktyce pojęć „przestępczość bankowa” i „przestępczość przeciwbankowa”. Istota tych pojęć jest podobna. Przestępczość bankowa ogólnie rozumiana jest jako czyny, których dopuścili się klienci banków i inne osoby, powodujące naruszenie przepisów prawa

się poddano w szczególności: specyfikę popełniania przestępstw bankowych, zasady odpowiedzialności za tego typu przestępstwa, kwestie ścigania tych przestępstw i aspekty dowodowe, a także kwestie kryminologiczne.

² S. Juszczyk, T. Żak, Skala i kierunki zmian wyłudzeń kredytów w Polsce, Zarządzanie finansami i rachunkowość 2013, nr 1 (2), s. 83.

³ S. Juszczyk, T. Żak, Skala i kierunki zmian wyłudzeń kredytów w Polsce, Zarządzanie finansami i rachunkowość 2013, nr 1 (2), s. 83.

⁴ S. Juszczyk, T. Żak, Skala i kierunki zmian wyłudzeń kredytów w Polsce, Zarządzanie finansami i rachunkowość 2013, nr 1 (2), s. 83.

karnego w związku z prowadzoną przez banki działalnością⁵. Z kolei podkreśla się, że „przestępczość przeciwbankowa” obejmuje przestępstwa kryminalne popełniane na szkodę banków. Jest to zatem kategoria czynów zabronionych, w wyniku których instytucją pokrzywdzoną jest bank. Do tej grupy przestępstw zaliczane są w szczególności napady na banki i konwoje bankowe, niszczenie mienia bankowego, włamania do bankowych systemów informatycznych⁶. Przez pojęcie „przestępczość przeciwbankowa” należy zatem rozumieć te rodzaje przestępstw, które zostały popełnione w związku z wykonywaniem przez bank czynności, przewidziane w kodeksie karnym oraz w innych przepisach dotyczących działalności bankowej, w tym w szczególności w przepisach prawa bankowego. Można do nich zaliczyć:

- wyłudzenie kredytów,
- nadużycie udzielonego zaufania lub przekroczenie uprawnień przez pracownika,
- „pranie pieniędzy”,
- naruszenie przepisów karnych zawartych w prawie bankowym,
- przestępstwa czekowe i wekslowe.

Wobec niestety rozrastającej się skali omawianego zjawiska można byłoby postulować posłużenie się jeszcze szerszym wobec wspomnianych dwóch pojęć „przestępczość bankowa” i „przestępczość przeciwbankowa” pojęciem jakim jest pojęcie „przestępczość związana z działalnością bankową”. Obejmowałoby ono również przestępstwa skierowane, jedynie pośrednio przeciwko bankom, w których pokrzywdzonymi byłiby bezpośrednio klienci banków, którzy dokonali legalnie i dobrowolnie transakcji bankowej, np. wypłacili pieniądze ze swego konta, natomiast potem „puścili w obieg związany z działalnością przestępczą”. Na przykład klient banku wypłacone ze swego konta pieniądze dobrowolnie wręczył, jak się potem okazało, oszustowi działającemu tzw. metodą oszustwa „na wnuczka”, czy „na policjanta” itp. albo wręcza je świadomie sprawcy przestępstwa żądającego okupu. Przy tak szerokim ujęciu przestępczości związanej z działalnością banków uwagę zwraca też udział podmiotów zaufania publicznego jakimi są notariusze uczestniczący w zawieraniu umów dotyczących nieruchomości wiążących się w obrocie prawnym z pokaźnymi sumami pieniędzy. Nierzadko „dopuszczają” oni do zawarcia takich umów, na pozór formalnie legalnych w świetle prawa, które w perspektywie prowadzą do przekazania własności nieruchomości za symboliczną kwotę (np. zabezpieczenie pożyczki) osobie, która działa podstępnie, wprowadza w błąd drugą stronę transakcji bądź wprost realizuje znamiona przestępstwa oszustwa.

⁵ S. Juszczyk, T. Żak, Skala i kierunki zmian wyłudzeń kredytów w Polsce, Zarządzania finansami i rachunkowość 2013, nr 1 (2), s. 83.

⁶ Dane za stroną internetową: <http://www.ogn.com.pl/rodzaje-przestepczosci-bankowej/> dostęp 26 czerwca 2018 r.

Liczba klasycznych napadów na banki w formie żądania przez sprawców – działających z użyciem broni – bezpośrednio od kasjera wydania pieniędzy czy przedostanie się do banków po pokonaniu zabezpieczeń w postaci np. alarmów, zamknięć, szyfrów, sejfów, bądź archaiczne robienie podkopów w ostatnich latach zmniejsza się czy wręcz zanika. Zmiana struktury przestępczości bankowej wynika po pierwsze ze zmiany organizacji działalności banków, a po drugie z zaangażowania w tę działalność nowoczesnych technologii. Zwiększanie przez banki zabezpieczeń środków finansowych gromadzonych w bankach idzie w parze z wykształceniem przez przestępców również dla nich bezpiecznego, szybkiego i łatwego sposobu na zdobycie środków finansowych i to od razu w dużej ilości. W szczególności banki przenoszą swoje oddziały do dużych sklepów lub małych miejscowości, gdzie tworzą małe placówki z niewielką kwotą pieniędzy. Sytuacja ta spowodowała, że przestępcy zwracają większą uwagę na oszustwa bankowe, które wiążą się z mniejszym ryzykiem i pozwalają na zdobycie większych kwot pieniędzy⁷.

Przestępczość przeciwbankowa była i jest związana w dużej mierze z prowadzeniem przez banki działalności kredytowej. Najczęściej spotykanym przestępstwem godzącym w interesy finansowe banku jest wyłudzenie kredytu bankowego. Specyfiką tej kategorii przestępstw jest fakt, iż mogą one być popełniane zarówno przez klientów banków, którzy dokonują klasycznych wyłudzeń kredytów, jak i przez osoby zatrudnione w bankach, które zaniedbują obowiązujące procedury bankowe. Zdarza się również przestępcze współdziałanie między klientami banku, a jego pracownikami⁸, czy nawet samodzielne działania pracowników banków polegające np. na przywłaszczaniu czy kradzieży pieniędzy klientów, w tym np. zmarłych klientów banku, bądź udział pracowników banku w przestępstwie poprzez pomoc innym sprawcom w dostarczaniu istotnych dla ułatwienia popełnienia przestępstwa informacji, a także udzielanie kredytów na podstawie fałszywych dokumentów. Przestępstwa tzw. kredytowe to zjawisko trwale związane z sektorem bankowym i w praktyce niemożliwe do całkowitego wyeliminowania, jednak możliwe do istotnego ograniczenia⁹. Oszustwo kredytowe według art. 297 kodeksu karnego – ogólnie rzecz ujmując – to zespół działań, które zmierzają do nieuczciwego przywłaszczenia udzielonego zasilania finansowego w postaci kredytu, pożyczki itp. Najczęściej do próby wyłudzenia kredytu dochodzi za pomocą kradzionych lub podrabianych dokumentów¹⁰.

⁷ S. Juszczyk, T. Żak, Skala i kierunki zmian wyłudzeń kredytów w Polsce, Zarządzania finansami i rachunkowość 2013, nr 1 (2), s. 84.

⁸ Dane za stroną internetową: <http://www.ogn.com.pl/rodzaje-przestepczosci-bankowej/> dostęp 26 czerwca 2018 r., dostęp 7 września 2018 r.

⁹ S. Juszczyk, T. Żak, Skala i kierunki zmian wyłudzeń kredytów w Polsce, Zarządzania finansami i rachunkowość 2013, nr 1 (2), s. 84.

¹⁰ S. Juszczyk, T. Żak, Skala i kierunki zmian wyłudzeń kredytów w Polsce, Zarządzania finansami i rachunkowość 2013, nr 1 (2), s. 84. Zob. też dane za stroną internetową:

Tego typu przestępczość bankowa związana jest z rozwojem gospodarki, gdy rozwinęły swą działalność na szeroką skalę banki, czy nawet powstały tzw. parabanki, a dany podmiot zaciągając w takiej instytucji finansowej zobowiązania finansowe wpadał w „spirale długów” i dochodziło do sytuacji, gdy brano pożyczki na spłatę innej pożyczki – nawet po kilka w jednym banku. Z tego względu pozytywnie ocenić należy wprowadzenie do kodeksu karnego art. 297 penalizującego nadużycia kredytowe.

Do innych najczęściej ściganych przez prokuraturę przestępstw bankowych należą również te z art. 171 prawa bankowego¹¹, czyli prowadzenie działalności bankowej bez zezwolenia, a ponadto fałszowanie weksli, czy złamanie tajemnicy bankowej.

Wzrasta jednak liczba przestępstw związanych z bankowością elektroniczną¹². Pod pojęciem bankowości elektronicznej kryje się „forma usług świadczonych przez banki na rzecz klientów, polegająca na umożliwieniu dostępu do rachunku bankowego na odległość za pomocą urządzeń do elektronicznego przetwarzania i przechowywania danych, takich jak komputer, telefon, bankomat, terminal, odbiorniki telewizji cyfrowej”¹³. Taka forma działalności przynosi korzyści bankom i ich klientom, głównie pozwalając zaoszczędzić czas obsługi oraz ułatwiając kontrolowanie rachunku bankowego. Jednakże wraz z rozwojem bankowości elektronicznej rośnie przestępczość elektroniczna, czy też cyberprzestępczość, w tym przestępczość cybertransgraniczna.

Cyberprzestępczość bankowa to jedna z najgroźniejszych form współczesnej przestępczości. Jeśli chodzi o cyberprzestrzeń, to w dokumencie „Rządowy program ochrony cyberprzestrzeni Rzeczypospolitej Polskiej na lata 2011–2016” określa się ją jako „cyfrową przestrzeń przetwarzania i wymiany informacji tworzoną przez systemy i sieci teleinformatyczne wraz z powiązaniami pomiędzy nimi oraz relacjami z użytkownikami”¹⁴. Nie sta-

<https://www.bankier.pl/wiadomosc/Coraz-wiecej-przestepstw-w-bankowosci-Oto-dane-Komendy-Glownej-Policji-7285092.html> dostęp 26 czerwca 2018 r., dostęp 7 września 2018 r.

¹¹ Ustawa z dnia z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe, tekst jedn. Dz. U. z 2017 r., poz. 1876 ze zm.

¹² Według statystyk udostępnionych przez Komenda Główna Policji dotyczących przestępstw o charakterze bankowym - w okresie od stycznia do listopada 2017 r. stwierdzono blisko 6 tys. przestępstw związanych z bankowością, z czego 1,8 tys. opisano jako ataki na e-bankowość i phishing. Dane za stroną internetową: <https://prnews.pl/18-tys-stwierdzonych-przestepstw-dotyczacych-e-bankowosci-2017-r-zobaczcie-statystyki-kgp-432171> dostęp 26 czerwca 2018 r.

¹³ M. Czyżak, Cyberprzestępczość bankowa i środki jej zwalczania, *Ekonomiczne Problemy Usług* 2016, nr 123, s. 204.

¹⁴ Dane za stroną internetową: https://www.enisa.europa.eu/topics/national-cyber-security-strategies/ncss-map/Poland_Cyber_Security_Strategy.pdf, dostęp 7 września 2018 r. Zob. też Strategię Cyberbezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej na lata 2017 – 2022, dane za stroną internetową: https://www.gov.pl/documents/31305/0/strategia_cyberbezpieczenia

nowi ona jednakże jedynie zbioru takich fizycznych składników, jak: systemy, sieci, oprogramowanie oraz przetwarzane w nich informacje, chociaż wskazywałyby na to niektóre jej definicje, w tym ta przywołana powyżej. Nie jest to także wyłącznie suma transakcji dokonywanych przez użytkowników Internetu, jakkolwiek sam Internet stanowi jej najistotniejszy element składowy. Cyberprzestrzeń to również koncepcja utworzenia równoległego środowiska będącego nowym wymiarem ludzkiej aktywności¹⁵.

W literaturze wskazuje się kilka grup przestępstw z zakresu bankowości elektronicznej. Jest to między innymi:

- przestępczość dotycząca kart płatniczych (fałszowanie, wyłudzenie, *skimming*). Powszechny jest zwłaszcza *skimming*, który polega na bezprawnym skopiowaniu zawartości paska magnetycznego karty bankowej (np. płatniczej bądź kredytowej) służącym wytworzeniu duplikatu karty w postaci tzw. „białej karty” lub oryginalnej karty uzyskanej w banku w drodze przestępstwa¹⁶. Nieraz sprawcy przestępstwa, zwłaszcza w miejscach publicznych, np. w galeriach handlowych, obserwują znajdujący się tam bankomat służący im do *skimmingu*, siedząc w restauracji;
- internetowa przestępczość bankowości elektronicznej. Popularny jest w tym zakresie *phishing*, który przybierać może postać: e-maila wysłanego rzekomo w imieniu banku, zawierającego prośbę podania haseł dostępu, i przekierowania klienta usług bankowych do fikcyjnej strony www imitującej graficznie stronę banku, ale kontrolowanej oczywiście przez przestępcę, jak również telefon do klienta banku z fałszywą informacją pochodzącą rzekomo od pracownika banku z prośbą o podanie loginu i hasła¹⁷. *Phishing* obejmuje inne jeszcze odmiany. Groźna jest też ta, która nazywana jako *whaling* ma charakter ukierunkowany po rozpoznaniu psychologicznym klienta. Do innych form bankowej przestępczości internetowej należą *cyberlaundaring*, sabotaż komputerowy, *hacking*, *sniffing* (przechwytywanie przez nieuprawnione osoby danych przesyłanych przez WiFi z wykorzystaniem programów komputerowych tzw. *snifferów*, których zadaniem jest odbiór i analiza danych pobranych z sieci)¹⁸, oraz *spoofing* (podszywanie się pod inny element systemu informatycznego

rzeczypospolitej_polskiej_na_lata_2017_-_2022.pdf/f249b627-4050-a6f4-5cd3-351aa025be09, dostęp 7 września 2018 r.

¹⁵ M. Czyżak, Cyberprzestępczość bankowa i środki jej zwalczania, *Ekonomiczne Problemy Usług* 2016, nr 123, 204.

¹⁶ M. Czyżak, Cyberprzestępczość bankowa i środki jej zwalczania, *Ekonomiczne Problemy Usług* 2016, nr 123, s. 205.

¹⁷ M. Czyżak, Cyberprzestępczość bankowa i środki jej zwalczania, *Ekonomiczne Problemy Usług* 2016, nr 123, s. 205.

¹⁸ M. Czyżak, Cyberprzestępczość bankowa i środki jej zwalczania, *Ekonomiczne Problemy Usług* 2016, nr 123, s. 206.

celem wykorzystania go jako narzędzia do przeprowadzenia ataku na określoną stronę internetową)¹⁹;

– inne przestępstwa.

Dodatkowo w grę wchodzi typy przestępstw bankowych kwalifikowane z art. 267, 286, 192a§2 269a, 268, 268a, 287 k.k.

Dochodzi też do naruszania przepisów art. 4 i 10 ustawy o usługach elektronicznych²⁰.

Należy ponadto pamiętać o zabezpieczeniu banków przed popełnianiem przestępstw związanych z tzw. praniem pieniędzy i wspieraniem finansowym przestępstw o charakterze terrorystycznym, z którymi może być powiązana działalność banków. Jeśli chodzi o prawne zabezpieczenie, to warto w pierwszej kolejności wskazać na nową ustawę z dnia 1 marca 2018 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu²¹ (która weszła w życie 13 lipca 2018 r.). Stanowi ona wykonanie Dyrektywy UE 2015/849 z 20 maja 2015 r. w sprawie zapobiegania wykorzystywaniu systemu finansowego do prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu. Ustawa koncentruje się na zabezpieczeniu prawnym stosowanym przez banki, w tym ocenie ryzyka w zakresie nawiązywania współpracy i transakcji bankowych.

W rozdziale 5 ustawy pt. „Środki bezpieczeństwa finansowego oraz inne obowiązki instytucji obowiązyanych”²² w art. 33 wskazano, że:

„1. Instytucje obowiązywane stosują wobec swoich klientów środki bezpieczeństwa finansowego.

2. Instytucje obowiązywane rozpoznają ryzyko prania pieniędzy oraz finansowania terroryzmu związane ze stosunkami gospodarczymi lub z transakcją okazjonalną oraz oceniają poziom rozpoznanego ryzyka.

3. Instytucje obowiązywane dokumentują rozpoznane ryzyko prania pieniędzy oraz finansowania terroryzmu związane ze stosunkami gospodarczymi lub z transakcją okazjonalną oraz jego ocenę, uwzględniając w szczególności czynniki dotyczące:

- 1) rodzaju klienta;
- 2) obszaru geograficznego;
- 3) przeznaczenia rachunku;

¹⁹ M. Cz y ż a k, *Cyberprzestępczość bankowa i środki jej zwalczania*, *Ekonomiczne Problemy Usług* 2016, nr 123, s. 206.

²⁰ Ustawa z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną, tekst jedn. Dz. U. z 2017 r., poz. 1219 ze zm.

²¹ Poz. 723.

²² Instytucjami obowiązanymi są – według art. 2 ust. a pkt 1) ustawy – banki krajowe, oddziały banków zagranicznych, oddziały instytucji kredytowych, instytucje finansowe mające siedzibę na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz oddziały instytucji finansowych niemających siedziby na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, w rozumieniu ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe (Dz. U. z 2017 r., poz. 1876, z późn. zm.3).

- 4) rodzaju produktów, usług i sposobów ich dystrybucji;
- 5) poziomu wartości majątkowych deponowanych przez klienta lub wartości przeprowadzonych transakcji;
- 6) celu, regularności lub czasu trwania stosunków gospodarczych.

4. Instytucje obowiązane stosują środki bezpieczeństwa finansowego w zakresie i z intensywnością uwzględniającymi rozpoznane ryzyko prania pieniędzy oraz finansowania terroryzmu związane ze stosunkami gospodarczymi lub z transakcją okazjonalną oraz jego ocenę”.

W art. 34 ustawy unormowano, co obejmują środki bezpieczeństwa finansowego, a w art. 35 ust. 1 ustawa określa w jakich przypadkach instytucje obowiązane stosują środki bezpieczeństwa finansowego.

W omawianej ustawie unormowano identyfikację klienta oraz weryfikację tożsamości klienta, osoby upoważnionej do działania w jego imieniu oraz beneficjenta rzeczywistego (art. 36 i 37).

Zgodnie z art. 39 ustawy „1. Weryfikacja tożsamości klienta i beneficjenta rzeczywistego następuje przed nawiązaniem stosunków gospodarczych lub przeprowadzeniem transakcji okazjonalnej.

2. Weryfikacja tożsamości klienta i beneficjenta rzeczywistego może być zakończona podczas nawiązywania stosunków gospodarczych, jeżeli jest to konieczne dla zapewnienia ciągłości prowadzenia działalności gospodarczej i gdy występuje niskie ryzyko prania pieniędzy oraz finansowania terroryzmu. W takich przypadkach weryfikacja jest dokonywana w możliwie krótkim terminie od momentu rozpoczęcia nawiązywania stosunków gospodarczych”.

Chociaż w art. 38 ustawy wskazano warunki, pod którymi instytucje obowiązane przy uwzględnieniu rozpoznanego ryzyka prania pieniędzy oraz finansowania terroryzmu mogą odstąpić od stosowania środków bezpieczeństwa finansowego.

W myśl art. 41 ustawy „1. W przypadku gdy instytucja obowiązana nie może zastosować jednego ze środków bezpieczeństwa finansowego, o których mowa w art. 34 ust. 1:

- 1) nie nawiązuje stosunków gospodarczych;
- 2) nie przeprowadza transakcji okazjonalnej;
- 3) nie przeprowadza transakcji za pośrednictwem rachunku bankowego;
- 4) rozwiązuje stosunki gospodarcze.

2. Instytucja obowiązana ocenia, czy niemożność zastosowania środków bezpieczeństwa finansowego, o której mowa w ust. 1, stanowi podstawę do przekazania Generalnemu Inspektorowi zawiadomienia, o którym mowa w art. 74 lub art. 86.

3. Przepisów ust. 1 i 2 nie stosuje się do instytucji obowiązanych, o których mowa w art. 2 ust. 1 pkt 14, w zakresie, w jakim instytucje te ustalają sytuację prawną klienta w związku z postępowaniem sądowym, wykonywa-

niem obowiązków polegających na obronie, reprezentowaniu lub zastępowaniu klienta w postępowaniu sądowym albo udzielaniu klientowi porady prawnej dotyczącej wszczęcia postępowania sądowego lub uniknięcia takiego postępowania”.

W przepisach ustawy mowa jest o ocenie ryzyka, a także o „niższym” i „wyższym” ryzyku prania pieniędzy oraz finansowania terroryzmu. Przy czym w art. 42 i 43 wskazuje się na przesłanki obydwu rodzajów ryzyka.

Dodatkowo w art. 44–46 ustawy unormowano sytuacje, gdy instytucje obowiązane stosują wzmożone bądź specyficzne środki bezpieczeństwa finansowego wobec klientów pochodzących z państwa trzeciego wysokiego ryzyka lub mających w nim siedzibę. Instytucje obowiązane mogą korzystać z usług podmiotu trzeciego przy stosowaniu środków bezpieczeństwa finansowego – art. 47 ustawy.

Określono też prawnie okres przechowywania dokumentacji związanej z zawieranymi przez bank transakcjami i nawiązanymi stosunkami z klientami – art. 49 ustawy.

Zgodnie z art. 50. ust. 1. ustawy instytucje obowiązane wprowadzają wewnętrzną procedurę w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu, zwaną dalej „wewnętrzną procedurą instytucji obowiązanej”. Z kolei w myśl art. 51 ust. 1. instytucje obowiązane wchodzące w skład grupy oraz ich oddziały i jednostki zależne z większościowym udziałem tych instytucji mające siedzibę w państwie trzecim wprowadzają grupową procedurę w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu, zwaną dalej „procedurą grupową”, w celu wykonania ciężących na grupie oraz wchodzących w jej skład podmiotach obowiązków określonych w przepisach o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu.

Według art. 52 ust. 1. instytucje obowiązane zapewniają udział osób wykonujących obowiązki związane z przeciwdziałaniem praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu w programach szkoleniowych dotyczących realizacji tych obowiązków.

Wreszcie ustawa przewiduje obowiązki informacyjne w zakresie stwierdzenia nieprawidłowości, w tym przestępstw. Przede wszystkim zgodnie z art. 53 ust. 1. ustawy instytucje obowiązane opracowują i wdrażają wewnętrzną procedurę anonimowego zgłaszania przez pracowników lub inne osoby wykonujące czynności na rzecz instytucji obowiązanej rzeczywistych lub potencjalnych naruszeń przepisów z zakresu przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu. Z kolei Rozdział 8. ustawy pt. „Wstrzymywanie transakcji i blokowanie rachunków” określa zasady powiadamiania przez instytucje obowiązane Generalnego Inspektora Informacji Finansowej, a także powiadamianie przez ten podmiot – prokuratora.

Zapobieganiu i zwalczaniu szeroko pojmowanych przestępstw bankowych służą zasadniczo po pierwsze, rozwiązania organizacyjno-techniczne stosowane przez banki, a po drugie, regulacje prawne skierowane przeciwko ich sprawcom.

Z jednej strony zatem potrzebne są instrumenty służące zapobieganiu takiej przestępczości, a z drugiej takie, które stanowią reakcję państwa na zjawiska patologiczne tego rodzaju. Szczególną uwagę warto zwrócić na Komisję Nadzoru Finansowego w obszarze bezpieczeństwa systemów teleinformatycznych wykorzystywanych w bankowości²³.

De lege ferenda trzeba bacznie obserwować, czy zachodzi potrzeba wprowadzenia do systemu prawnego nowych typów przestępstw, aby być „krok naprzód przed przestępcami”.

Należy doskonalić nowe taktyki i techniki wykrywania takich przestępstw. Sprawcy również doskonalą się pod względem technicznym. Znany jest przecież przypadek włamania się do systemów bankowych po ominięciu zabezpieczeń nawet w Polsce na Giełdę Papierów Wartościowych. W szczególności zatem przy bankowej przestępczości elektronicznej istotne będą nowe metody identyfikacji śladów elektronicznych, przeszukiwanie sieci komputerowych, zabezpieczanie dowodów cyfrowych, w tym elektronicznych. Na znaczeniu może zyskać bankowość biometryczna jako rodzaj zabezpieczenia ze strony banków przed przestępcami. Pamiętać należy o specyfice tych przestępstw, gdzie następuje oddzielenie miejsca pobytu sprawcy od skutku²⁴.

Przy przestępczości bankowej cybertransgranicznej nieodzowna będzie współpraca międzynarodowa organów ścigania i wymiaru sprawiedliwości, w tym wymiana informacji.

Konieczne jest również przede wszystkim współdziałanie w zwalczaniu przestępczości bankowej samych banków z organami ścigania i wymiaru sprawiedliwości. To pracownicy banku najczęściej jako pierwsi stykają się z zagrożeniem przestępstwem (i mogą niejednokrotnie je skutecznie udaremnić) lub jego popełnieniem. Nieodzowna będzie profilaktyka i sankcjonowanie w zakresie szeroko pojętej przestępczości związanej z działalnością banków tzw. okołobankowej, gdy sprawcy przy legalnym działaniu klienta banku przejmują od niego pieniądze.

²³ M. Czyżak, Cyberprzestępczość bankowa i środki jej zwalczania, *Ekonomiczne Problemy Usług* 2016, nr 123, s. 206.

²⁴ Zob. R. Jaworski, Wykrywanie przestępstw popełnianych w bankowości elektronicznej (problematyka dowodowa), *Centrum Badań Problemów Prawnych i Ekonomicznych Komunikacji Elektronicznej, e-Biuletyn* 2004, nr 3, s. 1–7, dane za stroną internetową: http://www.digitallibrary.pl/Content/24754/Wykrywanie_przestepstw_popelnianych.pdf, dostęp 7 września 2018 r.

Należy ponadto mieć na uwadze to, aby prowadzić właściwą politykę kadrową w bankach, zwracając szczególną uwagę na kwalifikacje moralne kadry, zwłaszcza by uniknąć przestępstw popełnianych przez pracowników banków.

Prewencja prawna w zakresie przestępczości bankowej jednak nie wystarczy, jeśli potencjalni pokrzywdzeni przestępstwami bankowymi po prostu nie zachowują zdrowego rozsądku. Tymczasem ciągle popularne są „niebezpieczne” konkursy internetowe organizowane w celu wyłudzenia danych osobowych. Niestety bierze w nich udział jeszcze zbyt duża liczba osób i to niezależnie od wykształcenia, pochodzenia, czy inteligencji.

Należy prognozować, że elektroniczna przestępczość bankowa będzie zyskiwać na znaczeniu, a nawet w dalszej perspektywie wyeliminuje przestępczość tradycyjną.

Stosowanie jednak właściwej polityki prawnej wobec przestępczości bankowej pozwoli uznać, że bankowość elektroniczna jest bezpiecznym rodzajem powszechnych usług we współczesnym świecie.

Bibliografia

Literatura

1. Czyżak M., Cyberprzestępczość bankowa i środki jej zwalczania, *Ekonomiczne Problemy Usług* 2016, nr 123.
2. Jaworski R., Wykrywanie przestępstw popełnianych w bankowości elektronicznej (problematyka dowodowa), Centrum Badań Problemów Prawnych i Ekonomicznych Komunikacji Elektronicznej, e-Biuletyn 2004, nr 3, dane za stroną internetową: http://www.digitallibrary.pl/Content/24754/Wykrywanie_przestepstw_popelnianych.pdf, dostęp 7 września 2018 r.
3. Juszczak S., Żak T., Skala i kierunki zmian wyłudzeń kredytów w Polsce, *Zarządzania finansami i rachunkowość* 2013, nr 1 (2).

Dane ze strony internetowej:

1. <http://www.ogn.com.pl/rodzaje-przestepczosci-bankowej/> dostęp 26 czerwca 2018 r.
2. <https://www.bankier.pl/wiadomosc/Coraz-wiecej-przestepstw-w-bankowosci-Oto-dane-Komendy-Glownej-Policji-7285092.html> dostęp 26 czerwca 2018 r., dostęp 7 września 2018 r.
3. <https://prnews.pl/18-tys-stwierdzonych-przestepstw-dotyczacych-e-bankowosci-2017-r-zobaczcie-statystyki-kgp-432171> dostęp 26 czerwca 2018 r., dostęp 7 września 2018 r.
4. „Rządowy program ochrony cyberprzestrzeni Rzeczypospolitej Polskiej na lata 2011–2016” https://www.enisa.europa.eu/topics/national-cyber-security-strategies/ncss-map/Poland_Cyber_Security_Strategy.pdf, dostęp 7 września 2018 r.
5. „Strategia Cyberbezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej na lata 2017–2022”, dane za stroną internetową: https://www.gov.pl/documents/31305/0/strategia_

cyberbezpieczenstwa_rzeczypospolitej_polskiej_na_lata_2017_-_2022.pdf/f249b627-4050-a6f4-5cd3-351aa025be09, dostęp 7 września 2018 r.

Akty normatywne

1. Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe, tekst jedn. Dz. U. z 2017 r., poz. 1876 ze zm.
2. Ustawa z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną, tekst jedn. Dz. U. z 2017 r., poz. 1219 ze zm.
3. Ustawa z dnia 1 marca 2018 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu, poz. 723.

Criminological and legal aspects of banking crime

Abstract

The article presents an outline of the genesis of banking crime and its evolution. Attention was drawn to the narrow and broad view of banking crime. It shows what the structure of banking crime currently looks like, with particular reference to ways of committing bank electronic transactions. Attention was drawn to the legal solutions in the new Act of March 1, 2018 on counteracting money laundering and terrorism financing, with which the activities of banks are combined.

At the end, the article pointed to the most important postulates for conducting a proper legal policy towards banking crime, so that electronic banking would be a safe type of universal services in the modern world.

Key words

Banking crime, cybercrime, criminal policy.

Damian Wąsik

Udział prokuratora w postępowaniu administracyjnym – wybrane zagadnienia praktyczne

Streszczenie

Zasadniczym celem niniejszej publikacji jest prezentacja najważniejszych zagadnień związanych z udziałem prokuratora w postępowaniu administracyjnym i stosowanymi przez niego środkami prawnymi. Punktem wyjścia rozważań czynionych w artykule są przede wszystkim wątpliwości powstałe w związku ze stosowaniem przepisów art. 182–189 k.p.a., a także często niejednolite orzecznictwo sądowo-administracyjne w powyższej materii. Z tego względu, obok przedstawienia licznych judykatów odnoszących się do statusu prokuratora w postępowaniu administracyjnym, szczególną uwagę zwrócono na kwestie sporne, wywołujące wątpliwości w praktyce. W publikacji poruszono takie kwestie jak żądanie przez prokuratora wszczęcia postępowania administracyjnego, wstąpienie przez prokuratora do toczącego się postępowania administracyjnego czy stosowanie instytucji sprzeciwu prokuratora od ostatecznej decyzji administracyjnej.

Słowa kluczowe

Postępowanie administracyjne, decyzja administracyjna, prokuratura, instytucja sprzeciwu od decyzji, odwołanie od decyzji.

I. Wprowadzenie

Niewątpliwie jednym z najważniejszych zadań prokuratury jest stanie na straży praworządności, co zostało wyrażone w art. 2 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze (tekst jedn. Dz. U. z 2017 r., poz. 1767 ze zm.). W piśmiennictwie wskazuje się, że wymienione sformułowanie obejmuje szeroko pojęte zapewnienie poszanowania praw obywateli oraz ujawnianie przestępstw i ściganie ich sprawców. Strzeżenie praworządności rozumianej zarówno w wąskim, jak i w szerokim sensie odnosi się wyłącznie do praworządności w znaczeniu formalnym, czyli zgodności działania wszystkich organów, instytucji i organizacji państwowych, spółdzielczych,

społecznych itp. oraz wszystkich obywateli z obowiązującym prawem¹. Słusznym jest pogląd, iż merytoryczna działalność prokuratury sprowadza się do ochrony porządku prawnego i czuwania nad przestrzeganiem prawa przez pozostałe organy państwowe i inne państwowe jednostki organizacyjne, a także przez organizacje spółdzielcze i społeczne oraz przez indywidualnych obywateli. Do prokuratury nie należy jednak administrowanie i zarządzanie, orzekanie i rozstrzyganie. Jej powołaniem jest jedynie strzeżenie prawa i kontrola legalności działania innych podmiotów. Celem, któremu ma służyć wykonywanie zadania określonego w art. 2 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze, jest ochrona i umacnianie ustroju politycznego oraz społeczno-gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej².

Ochrona praworządności przez prokuraturę realizowana jest m.in. na sferze prawa administracyjnego i postępowania administracyjnego. Nieprzypadkowo udziałowi prokuratora w sprawach administracyjnych poświęcono w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz. U. z 2017 r., poz. 1257 ze zm.), dalej jako „k.p.a.”, odrębny Dział IV. Należy zauważyć, że zgodnie z art. 3 § 1 pkt 3 i 7 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze obowiązki określone w art. 2 tego aktu prawnego Prokurator Generalny, Prokurator Krajowy i pozostali zastępcy Prokuratora Generalnego oraz podlegli im prokuratorzy wykonują m.in. przez podejmowanie środków przewidzianych prawem, zmierzających do prawidłowego i jednolitego stosowania prawa w postępowaniu sądowym, administracyjnym, w sprawach o wykroczenia oraz w innych postępowaniach przewidzianych przez ustawę, jak również zaskarżanie do sądu niezgodnych z prawem decyzji administracyjnych oraz udział w postępowaniu sądowym w sprawach zgodności z prawem takich decyzji. Realizacja powyższych zadań niekiedy jest określana w piśmiennictwie jako kontrola

¹ Zob. A. Kiełtyka, W. Kotowski, A. Ważny, Art. 2, (w:) Prawo o prokuraturze. Komentarz, Warszawa 2017, LEX 2018.

² *Ibidem*. W przedmiocie roli prokuratora w postępowaniu administracyjnym zob. również następujące pozycje piśmiennicze: B. Sygit, Krytyczne uwagi do kodeksu postępowania administracyjnego, CASUS 1998, nr 3, s. 20; J. Kornakiewicz, P. Piątek, Działalność pozakarna prokuratora w sprawach dotyczących reglamentowanej działalności gospodarczej, cz. II, Prok. i Pr. 2009, nr 6, s. 79–99; M. Daszkiewicz, Uwagi na tle udziału prokuratora w postępowaniu przed organem II instancji, Admin. 2008, nr 4, s. 160–177; E. Baran, H. Wichlińska-Polak, Zarys metodologii pracy prokuratora w sprawach administracyjnych, Prok. i Pr. 2008, nr 2, s. 83–94; M. Kotulska, Udział prokuratora w postępowaniu administracyjnym, St. Iur. Lubl. 2006, nr 7, s. 95–108; M. T. Kalocińska, Udział prokuratora w postępowaniu administracyjnym – polemika, Prok. i Pr. 2009, nr 7–8, s. 169–179; M. Lewandowski, Dopuszczalność sprzeciwu prokuratora w postępowaniu egzekucyjnym w administracji, Prok. i Pr. 2011, nr 11, s. 150–159; E. Białowąs, Sprzeciw prokuratora w postępowaniu administracyjnym, PPP 2011, nr 7–8, s. 105–114.

prokuratorska administracji prowadzona z punktu widzenia legalności, ukierunkowana na eliminowanie stanów niezgodnych z prawem³.

Szczegółowy tryb działań prokuratora podejmowanych w sprawach administracyjnych normują ponadto przepisy rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 7 kwietnia 2016 r. – Regulamin wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury (tekst jedn. Dz. U. z 2017 r., poz. 1206 ze zm.). Istotnym jest w tej sytuacji § 367 pkt 1 regulaminu, zgodnie z którym prokurator inicjuje postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądem administracyjnym oraz bierze udział w tych postępowaniach, jeżeli wymaga tego ochrona praworządności, a w szczególności gdy naruszenie prawa lub bezczynność organu narusza interes Rzeczypospolitej Polskiej lub interes społeczny. W podejmowanych działaniach prokurator powinien kierować się też zasadą ekonomiki procesowej, co zostało wyrażone w pkt 4 wymienionego przepisu, w myśl którego jeżeli w sprawie można wnieść zarówno skargę do wojewódzkiego sądu administracyjnego, jak i sprzeciw, wyboru jednego z tych środków dokonuje się z uwzględnieniem potrzeby szybkiego i skutecznego załatwienia sprawy.

Zasadniczym celem niniejszej publikacji jest prezentacja najważniejszych zagadnień związanych z udziałem prokuratora w postępowaniu administracyjnym i stosowanymi przez niego środkami prawnymi. Punktem wyjścia rozważań czynionych w artykule są przede wszystkim wątpliwości powstałe w związku ze stosowaniem przepisów art. 182–189 k.p.a., a także często niejednolite orzecznictwo sądowo-administracyjne w powyższej materii. Z tego względu, obok przedstawienia licznych judykatów odnoszących się do statusu prokuratora w postępowaniu administracyjnym, szczególną uwagę zwrócono na kwestie sporne, wywołujące wątpliwości w praktyce. Za potrzebą poruszenia wymienionych zagadnień przemawia w szczególności konieczność określenia granic dopuszczalnych czynności proceduralnych, które może podjąć prokurator w sprawach administracyjnych w celu realizacji zadań ustawowych związanych z ochroną praworządności.

II. Żądanie wszczęcia postępowania w celu usunięcia stanu niezgodnego z prawem (art. 182 k.p.a.)

Zgodnie z art. 182 k.p.a. prokuratorowi służy prawo zwrócenia się do właściwego organu administracji publicznej o wszczęcie postępowania w celu usunięcia stanu niezgodnego z prawem.

³ Zob. B. Jaworska-Dębska, (w:) M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2013, s. 525. Zob. również G. Łaszczyca, *Rozprawa administracyjna w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2008, s. 82–83.

Na kanwie interpretacji przepisu art. 182 k.p.a. pojawiają się następujące zagadnienia, wymagające wyjaśnienia: 1) w jakich okolicznościach uzasadnione jest zgłoszenie przez prokuratora żądania wszczęcia postępowania administracyjnego; 2) w jakiej formie prokurator powinien zgłosić to żądanie; wreszcie 3) czy prokurator może samodzielnie rozporządzać interesem prawnym podmiotu uprawnionego do złożenia wniosku o wszczęcie postępowania administracyjnego, gdy ten z jakiegokolwiek przyczyny nie jest zainteresowany zainicjowaniem tegoż postępowania.

Zasadniczą przesłanką uzasadniającą skierowanie przez prokuratora do właściwego organu administracji publicznej żądania wszczęcia postępowania jest konieczność usunięcia stanu niezgodnego z prawem. W orzecznictwie sądowo-administracyjnym wyraźnie podkreśla się, że ocena, czy taki stan istnieje, należy do prokuratora i nie podlega weryfikacji przez organ administracji publicznej, do którego wpłynął wymieniony wniosek prokuratora. Wynika to z faktu, że organ jest związany takim wnioskiem⁴.

W kontekście powyższych rozważań problematyczne może wydawać się dokładne określenie statusu prokuratora biorącego udział w postępowaniu administracyjnym. W piśmiennictwie wskazuje się, że nawet w sytuacji, gdy w żądaniu prokuratora wniesionym na podstawie art. 182 k.p.a. kwestia jego faktycznego udziału w postępowaniu administracyjnym wszczętym na skutek tego żądania pozostała otwarta, organ prowadzący postępowanie i tak jest obowiązany zawiadamiać prokuratora o każdej czynności procesowej oraz doręczać mu odpisy postanowień i decyzji wydanych w sprawie⁵. Prokurator uczestniczący w postępowaniu w przypadkach określonych w art. 182–184 k.p.a. nie jest stroną postępowania w rozumieniu art. 28 k.p.a., ale służy mu prawa strony, co oznacza, że może on w pełni skorzystać z tych uprawnień, które przepisy kodeksu przyznają stronie⁶. Na organie administracji publicznej spoczywa więc obowiązek zawiadamiania prokuratora o czynnościach procesowych i doręczania wydanych w sprawie rozstrzygnięć nawet, gdy prokurator ten nie oświadczył wyraźnie, iż będzie brał udział w postępowaniu wszczętym na skutek wniesionego przez siebie żądania⁷.

Z powyższym koresponduje art. 188 k.p.a., zgodnie z którym prokuratorowi, który bierze udział w postępowaniu w przypadkach określonych w art. 182–184, służą prawa strony. Mając prawa strony, prokurator nie jest zwią-

⁴ Por. Z. Janowicz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1995, s. 438 i nast.; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 6 listopada 2012 r., sygn. II SA/Kr 1597/11, LEX nr 1240974.

⁵ Por. B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego, Komentarz*, Warszawa 2008, s. 816.

⁶ Por. M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego, Komentarz*, Warszawa 2009, s. 886.

⁷ Por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 14 września 2010 r., sygn. I OSK 1491/09, LEX nr 745047.

zany z żadną ze stron, dokonuje on w pełni samodzielnie wszystkich czynności procesowych, realizując własne zadania urzędowe związane ze strzeżeniem praworządności. Decyzja (postanowienie) załatwiająca sprawę powinna być mu doręczona do wiadomości w celu umożliwienia korzystania z uprawnień procesowych⁸. Jednocześnie podkreślić należy, że sam fakt udziału prokuratora w postępowaniu sądowo-administracyjnym nie może decydować o tym, że tym samym prokurator brał udział w postępowaniu administracyjnym przed organami administracji publicznej. Jeżeli więc stosownie do przyznanych mu uprawnień, prokurator wniósł skargę do sądu administracyjnego i w wyniku jej rozpoznania zapadł wyrok kasacyjny, to sytuacja taka nie daje podstaw do uznania, iż prokurator brał udział w postępowaniu administracyjnym⁹.

W przedmiocie wymagań formalnych stawianych żądaniu prokuratora wszczęcia postępowania administracyjnego podnieść należy, że udział prokuratora w postępowaniu administracyjnym na prawach strony nie można domniemywać¹⁰. Udział ten musi być jednak oparty bądź o złożone przez niego żądanie wszczęcia postępowania administracyjnego (art. 182 k.p.a.), bądź oświadczenie o przystąpieniu do już toczącego się postępowania administracyjnego (art. 183 § 1 k.p.a.). Wyodrębnia się zatem dwie różne, a zarazem rozłączne przesłanki udziału prokuratora w postępowaniu administracyjnym: żądanie wszczęcia postępowania administracyjnego wniesione w oparciu o art. 182 k.p.a. oraz oświadczenie o przystąpieniu do już toczącego się postępowania administracyjnego zgłoszone stosownie do art. 183 § 1 k.p.a. Zgodnie z tym rozróżnieniem do uznania, iż prokurator jest uczestnikiem postępowania administracyjnego na prawach strony, wystarczające jest spełnienie jednej z tych przesłanek¹¹. Należy też pamiętać, że sam fakt udziału prokuratora w postępowaniu sądowo-administracyjnym nie może decydować o tym, że prokurator brał udział w postępowaniu administracyjnym przed organami administracji publicznej. Jeżeli więc stosownie do przyznanych mu uprawnień, prokurator wniósł skargę do sądu administracyjnego i w wyniku jej rozpoznania zapadł wyrok kasacyjny, to sytuacja taka nie daje podstaw do uznania, iż prokurator brał udział w postępowaniu administracyjnym¹².

⁸ Por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 26 października 2011 r., sygn. III SA/Łd 952/11, LEX nr 1154738.

⁹ Por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 20 września 2006 r., sygn. II GSK 55/06, LEX nr 273689.

¹⁰ Por. uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 4 kwietnia 2006 r., sygn. I OPS 6/05, ONSAiWSA 2006, nr 3, poz. 6.

¹¹ Por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 4 kwietnia 2005 r., sygn. II GSK 3/05, ONSAiWSA, 2005 nr 5, poz. 112.

¹² Por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 20 września 2006 r., sygn. II GSK 55/06, LEX nr 273689.

Kwestia określenia daty, z jaką następuje wszczęcie procedury administracyjnej w oparciu o dyspozycję art. 182 k.p.a., budzi spory w doktrynie. Z jednej strony stwierdza się, że data wniesienia przez prokuratora żądania wszczęcia postępowania nie może być uznana za datę początkową postępowania, skoro w przypadku wszczęcia postępowania z urzędu moment początkowy postępowania jest wyznaczany przez pierwszą czynność organu administracji¹³. Z drugiej strony wskazuje się na to, że ze względu na przyznanie prokuratorowi praw strony datę wszczęcia postępowania należy ustalać tak samo, jak w przypadku złożenia przez stronę żądania wszczęcia postępowania, co znaczy, że datą wszczęcia postępowania w sprawie jest dzień doręczenia żądania prokuratora właściwemu organowi administracji publicznej¹⁴. W orzecznictwie słusznie zauważa się jednak w powyższej materii, że złożenie do organu wniosku o wszczęcie postępowania administracyjnego w celu, o którym mowa w art. 182 k.p.a., skutkuje wszczęciem postępowania administracyjnego zgodnie z regułą wyrażoną w art. 61 § 3 k.p.a. w dacie otrzymania przez organ wniosku prokuratora o wszczęcie postępowania¹⁵.

Odnosząc się do trzeciego z wymienionych wcześniej zagadnień pojawiających się na kanwie stosowania art. 182 k.p.a., to jest inicjatywy prokuratora we wszczęciu postępowania administracyjnego, które zasadniczo prowadzone jest na wniosek strony, wskazać należy, że prokurator ma procesową legitymację do żądania wszczęcia postępowania w każdej sprawie podlegającej załatwieniu w drodze decyzji administracyjnej. Prawo prokuratora do żądania wszczęcia postępowania administracyjnego jest niezależne od tego, czy ukształtowanie sytuacji prawnej jednostki w drodze decyzji administracyjnej może być dokonane z urzędu, czy na wniosek, w tym na żądanie strony w rozumieniu art. 28 k.p.a. Skoro prokurator jako podmiot na prawach strony posiada legitymację formalną do żądania wszczęcia każdego postępowania administracyjnego w sprawie indywidualnej rozstrzyganej w drodze decyzji administracyjnej, to prawnie niedopuszczalne jest wydanie postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania na podstawie art. 61a k.p.a. z powołaniem się na okoliczność, że z żądaniem wystąpił podmiot niebędący stroną postępowania. W orzecznictwie sądowo-administracyjnym przyjmuje się, że w przypadku, gdy przepis prawa wymaga wniosku strony w rozumieniu art. 28 k.p.a., a organ administracji publicznej podjął postępowanie

¹³ Por. J. Borkowski, (w:) B. Adamiak, J. Borkowski, Kodeks postępowania administracyjnego..., s. 800 i nast.

¹⁴ Por. J. Starościak, (w:) E. Iserzon, J. Starościak, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, Warszawa 1964, s. 294.

¹⁵ Por. postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 6 grudnia 2007 r., sygn. III SA/Wa 1192/07, LEX nr 517174; postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 4 maja 1982r., sygn. I SA 72/82, LEX nr 1688601; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 14 września 2010 r., sygn. I OSK 1491/09, LEX nr 745047.

administracyjne na żądanie prokuratora, to warunkiem prowadzenia tego postępowania jest uzyskanie zgody podmiotu posiadającego w sprawie będącej przedmiotem postępowania własny interes prawny (strona postępowania w rozumieniu art. 28 k.p.a.). W sytuacji, gdy taki podmiot nie wyrazi zgody na prowadzenie postępowania administracyjnego, to organ administracji publicznej ma obowiązek umorzyć postępowanie, gdyż do podmiotu posiadającego własny interes prawny, poza ustawowo określonymi wyjątkami, należy także prawo rozporządzania postępowaniem administracyjnym (art. 61 § 2 k.p.a.)¹⁶. Dodać należy, że stwierdzenie istnienia interesu prawnego wymaga ustalenia związku o charakterze materialno-prawnym między obowiązującą normą prawną a sytuacją prawną konkretnego podmiotu prawa, polegającego na tym, że akt stosowania tej normy może mieć wpływ na sytuację prawną tego podmiotu w zakresie prawa materialnego. Interes taki powinien być bezpośredni, konkretny, realny i znajdować potwierdzenie w okolicznościach faktycznych, które uzasadniają zastosowanie przepisu prawa materialnego¹⁷.

III. Realizacja prawa udziału prokuratora w postępowaniu administracyjnym (art. 183 k.p.a.)

Zgodnie z art. 183 § 1 k.p.a. prokuratorowi służy prawo udziału w każdym stadium postępowania w celu zapewnienia, aby postępowanie i rozstrzygnięcie sprawy było zgodne z prawem. Ponadto w myśl § 2 wymienionej regulacji organ administracji publicznej zawiadamia prokuratora o wszczęciu postępowania oraz o toczącym się postępowaniu w każdym przypadku, gdy uzna udział prokuratora w postępowaniu za potrzebny.

Zasadnym jest stwierdzenie, że przepis art. 183 § 1 k.p.a. jest unormowaniem szczególnym mającym zapewnić prokuratorowi możliwość przystąpienia do już toczącego się postępowania administracyjnego. Nie można natomiast interpretować tego przepisu w ten sposób, że wymaga on złożenia przez prokuratora oświadczenia o przystąpieniu do postępowania, które zostało zainicjowane zwróceniem się przez niego o wszczęcie postępowania lub wniesieniem sprzeciwu od decyzji ostatecznej. Byłoby to bowiem działanie kompletnie niecelowe¹⁸. Co więcej, skoro przepis art. 183 k.p.a. stanowi o prawie udziału w każdym stadium postępowania, słowo „każdy” oznacza, że nie ma takiego stadium postępowania, z którego prokurator mógłby zo-

¹⁶ Por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 21 stycznia 2016 r., sygn. III SA/Po 743/15, LEX nr 1991740.

¹⁷ Por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 21 listopada 2012 r., sygn. II OSK 1321/11, LEX nr 1291911.

¹⁸ Por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 11 września 2006 r., sygn. I OSK 1067/06, LEX nr 2210310.

stać wyłączony¹⁹. Organ administracyjny nie ma kompetencji do dokonywania we własnym zakresie oceny zasadności udziału prokuratora w postępowaniu administracyjnym. Ponadto ciąży na nim bezwzględny obowiązek powiadamiania z urzędu prokuratora o czynnościach proceduralnych w postępowaniu, do którego prokurator przystąpił²⁰.

W orzecznictwie sądowo-administracyjnym podkreśla się, że prawa strony służą prokuratorowi dopiero od chwili włączenia się do postępowania administracyjnego. Jeżeli prokurator nie włączył się do postępowania administracyjnego przed wydaniem decyzji przez organ pierwszej instancji, to nie może wstąpić do tego postępowania, wnosząc odwołanie od decyzji, wydanej w postępowaniu administracyjnym, w którym nie brał udziału²¹. Rozwija-

¹⁹ Por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 2 grudnia 2009 r., sygn. II SA/Łd 618/09, LEX nr 581607.

²⁰ Por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 22 kwietnia 2009 r., sygn. II OSK 838/07, LEX nr 562852.

²¹ Por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 10 marca 2011 r., sygn. II OSK 431/10, LEX nr 1080288. Jednym z najbardziej dyskusyjnych zagadnień występujących w obszarze stosowania art. 183 k.p.a. jest kwestia, czy w świetle obowiązujących przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego prokuratorowi przysługuje prawo do wniesienia odwołania od decyzji nie zaskarżonej przez stronę w sytuacji, gdy nie brał on udziału w postępowaniu pierwszoinstancyjnym. W aktualnej ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie na pytanie to należy udzielić odpowiedzi negatywnej. Stanowisko te kształtuje obecnie w zdecydowanej większości spraw linię orzecniczą sądów administracyjnych. Przeciwny pogląd zakładał natomiast, że w zakresie oceny dopuszczalności wniesienia przez prokuratora odwołania od decyzji istotne są regulacje zawarte w art. 183 § 1 i 188 k.p.a. Pierwszy z tych przepisów stanowi, że prokuratorowi służy prawo udziału w każdym stadium postępowania w celu zapewnienia, aby postępowanie i rozstrzygnięcie sprawy było zgodne z prawem, zgodnie z art. 188 k.p.a. prokuratorowi, który bierze udział w postępowaniu w przypadkach określonych w art. 182–184, służą prawa strony. Przystąpienie prokuratora do postępowania w przypadku, gdy nie brał w nim wcześniej udziału, następować miałooby przez złożenie odwołania. W celu zapewnienia, aby rozstrzygnięcie było zgodne z prawem prokurator może korzystać zarówno ze zwykłych środków prawnych przysługujących stronom, jak odwołanie oraz ze środków nadzwyczajnych. Prokuratorowi przyszedłoby również szczególny środek prawny w postaci sprzeciwu – art. 184 k.p.a., jednakże środek ten przysługuje wyłącznie w odniesieniu do decyzji ostatecznych. Ponadto sprzeciw może być wniesiony tylko wtedy, gdy przepisy kodeksu lub przepisy szczególne przewidują wznowienie postępowania, stwierdzenie nieważności decyzji albo jej uchylenie lub zmianę, zatem muszą zachodzić przesłanki do wzruszenia decyzji w jednym z tych trybów. Sprzeciw prokuratorski stanowi wspólne określenie kilku różnych środków prawnych, których wspólną cechą jest ich nadzwyczajny charakter. Przyjęcie poglądu o niedopuszczalności złożenia odwołania, po pierwsze zmuszałoby prokuratora do oczekiwania, aż decyzja organu I instancji stanie się ostateczna i w tym okresie nie mógłby on podejmować żadnych działań, po drugie, jak wykazano powyżej, zakres kontroli decyzji w wyniku złożenia sprzeciwu, jest znacznie zawężony w stosunku do kontroli instancyjnej uruchamianej poprzez złożenie odwołania. W związku z tym, mając na uwadze zadania prokuratora, wykładnia celowościowa art. 183 § 1 k.p.a. i art. 188 k.p.a. miałaby przemawiać za dopuszczalnością wniesienia przez prokuratora odwołania w sytuacji, gdy dostrzega on naruszenie prawa w wydanej decyzji, a strona nie jest zainteresowana jej zaskarżeniem, zamiast oczekiwania, aż decyzja ta

jąc tę tezę zauważyć należy, że prokurator samodzielnie decyduje o tym, czy będzie brał udział w postępowaniu administracyjnym. W przypadku przyjęcia udziału w postępowaniu administracyjnym prokuratorowi służą prawa strony na zasadzie określonej w art. 188 k.p.a. Wobec tego, aby można było rozważać, czy prokuratorowi przysługuje np. prawo wniesienia odwołania od decyzji wydanej przez organ administracji publicznej pierwszej instancji, w pierwszej kolejności należy ustalić, czy prokurator włączył się do postępowania przed tym organem przed wydaniem decyzji²².

Decyzja administracyjna, jako akt indywidualny, kończy sprawę w danej instancji (art. 104 § 1 k.p.a.). Zatem, jeżeli prokurator nie włączył się do postępowania administracyjnego przed wydaniem decyzji przez organ pierwszej instancji, to nie może wstąpić do tego postępowania, wnosząc odwołanie od decyzji, wydanej w postępowaniu administracyjnym, w którym nie brał udziału. Po wydaniu decyzji przez organ pierwszej instancji nie toczy się postępowanie, do którego mógłby wstąpić prokurator. Dopiero, bowiem, wniesienie odwołania uruchamia dalszy tok (stadium) postępowania administracyjnego, umożliwiając weryfikację, kasację lub reformację rozstrzygnięcia organu pierwszej instancji. Przepis art. 183 § 1 k.p.a. wyraźnie mówi o prawie prokuratora do udziału w każdym stadium postępowania, a nie o prawie do uruchomienia każdego stadium postępowania. Udział można bowiem brać w czymś co się już toczy. Tymczasem po zakończeniu postępowania przed organem pierwszej instancji nie toczy się żadne stadium postępowania administracyjnego. Prokurator praw strony nie posiada nie biorąc udziału w postępowaniu (poza postępowaniem), a zatem jako podmiot niebiorący udziału w postępowaniu przed organem pierwszej instancji nie ma prawa do wniesienia odwołania od decyzji²³.

IV. Instytucja sprzeciwu prokuratora od ostatecznej decyzji administracyjnej (art. 184–187 k.p.a. i art. 189 k.p.a.)

Prawidłowa ocena sytuacji procesowej prokuratora wymaga jednoznacznego ustalenia, czy włączył się on do postępowania administracyjnego przed

stanie się ostateczna, co da możliwość złożenia sprzeciwu. Co więcej, pogląd ten miałby również odpowiadać wyrażonej w art. 12 k.p.a. zasadzie szybkości i prostoty postępowania nakazującej posługiwanie się możliwie najprostszymi środkami prowadzącymi do załatwienia sprawy. Por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 18 grudnia 2007 r., sygn. II SA/Bk 612/07, LEX nr 342107; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 29 września 2005 r., sygn. II OSK 34/05, LEX nr 182610; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego (do 31 grudnia 2003 r.) w Rzeszowie z dnia 5 października 1999 r., sygn. SA/Rz 208/99, LEX nr 657567.

²² Zob. B. A d a m i a k, Wadliwość decyzji administracyjnej, Wrocław 1986, s. 123 i nast.

²³ *Ibidem*, s. 123 i nast.

wydaniem decyzji przez organ pierwszej instancji. Jeżeli nie dojdzie do uruchomienia stadium postępowania odwoławczego, do którego prokurator mógłby się włączyć, to dopiero kiedy decyzja taka stanie się ostateczna prokurator może skorzystać z instrumentów procesowych w postaci sprzeciwu²⁴.

Zgodnie z art. 184 § 1 k.p.a. prokuratorowi służy prawo wniesienia sprzeciwu od decyzji ostatecznej, jeżeli przepisy kodeksu lub przepisy szczególne przewidują wznowienie postępowania, stwierdzenie nieważności decyzji albo jej uchylenie lub zmianę. Stosownie do § 2 wymienionego przepisu prokurator wnosi sprzeciw do organu właściwego do wznowienia postępowania, stwierdzenia nieważności decyzji albo jej uchylenia lub zmiany, z tym wyjątkiem, że sprzeciw od decyzji wydanej przez ministra wnosi Prokurator Generalny (§ 3). Jeżeli natomiast podstawą sprzeciwu jest naruszenie przepisu art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a., w myśl art. 184 § 4 k.p.a. wniesienie sprzeciwu wymaga zgody strony.

W orzecznictwie sądowo-administracyjnym formułowane jest stanowisko, że sprzeciw prokuratorski jest nadzwyczajnym środkiem prawnym umożliwiającym zainicjowanie jednego ze szczególnych postępowań administracyjnych (trybów weryfikacji lub zmiany decyzji ostatecznej). Środek ten wyrażony w piśmie procesowym – z uwagi na formę i organ, od którego pochodzi – ma walor dokumentu urzędowego w rozumieniu art. 76 § 1 k.p.a. Analizując treść takiego dokumentu, organ zobowiązany jest uwzględnić nie tylko samo wniesienie sprzeciwu, ale co do zasady również uznać fakty potwierdzone w uzasadnieniu tego środka prawnego. Wobec braku przedstawienia jakiegokolwiek przeciwdowodu można zatem przyjąć, że faktem stwierdzonym w dokumencie urzędowym, jakim jest sprzeciw prokuratora, o którym mowa w art. 184 k.p.a., jest nie tylko samo jego wniesienie, ale przede wszystkim również te okoliczności, które zostały wskazane w uzasadnieniu tego dokumentu²⁵. Dodatkowo podnieść należy, że prokurator powinien uzyskać zgodę strony na wniesienie sprzeciwu, jeżeli podstawą sprzeciwu jest twierdzenie, że strona bez własnej winy nie brała udziału w postępowaniu. A contrario prokurator nie jest obowiązany do uzyskania zgody strony na realizację prawa do wniesienia sprzeciwu w przypadku sprzeciwu opartego na innych podstawach wznowieniowych, w tym na podstawie art. 145a i art. 145b k.p.a.²⁶

Problematycznym zagadnieniem jest kwestia dopuszczalności wnoszenia przez prokuratora sprzeciwu od postanowień wydawanych przez organy administracji publicznej. Kontrowersje pojawiły się w odniesieniu do wyrażonego w judykaturze twierdzenia, że wprowadzie przepis art. 126 k.p.a., okre-

²⁴ Por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 10 marca 2011 r., sygn. II OSK 431/10, LEX nr 1080288.

²⁵ Por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 1 sierpnia 2017 r., sygn. I OSK 2796/15, LEX nr 2440381.

²⁶ Por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 16 lipca 2014 r., sygn. III SA/Po 20/14, LEX nr 1504120.

ślający zakres odpowiedniego stosowania przepisów k.p.a. dotyczących decyzji do postanowień, nie przewiduje odpowiedniego stosowania art. 184 § 1 k.p.a. do postanowień, niemniej nie oznacza to braku możliwości wniesienia przez prokuratora sprzeciwu także od ostatecznego postanowienia, jeżeli przepisy kodeksu lub przepisy szczególne przewidują wznowienie postępowania, stwierdzenie nieważności postanowienia albo jego uchylenie lub zmianę. Odstąpienie od wykładni gramatycznej art. 184 § 1 k.p.a. na rzecz wykładni celowościowej i systemowej miało być uzasadnione koniecznością uwzględnienia regulacji prawnych dotyczących pozycji i zadań spoczywających na prokuraturze, konkretnie podejmowania środków przewidzianych prawem, zmierzających do prawidłowego i jednolitego stosowania prawa m.in. w postępowaniu administracyjnym. Wykładnia gramatyczna art. 184 § 1 k.p.a. miałaby natomiast prowadzić do uzależnienia możliwości działania prokuratora od zakończenia postępowania ostatecznym rozstrzygnięciem merytorycznym, pozbawiając go możliwości ochrony praworządności oraz podejmowania czynności w celu prawidłowego stosowania prawa w postępowaniu administracyjnym w odniesieniu do takich rozstrzygnięć jakimi pozostają ostateczne postanowienia. Tymczasem sam fakt, że prokuratorowi służy prawo do wniesienia sprzeciwu od decyzji ostatecznej i w ten sposób realizowany jest jego cel, jakim jest zbadanie zgodności z prawem działania organu w toku postępowania o stwierdzenie nieważności decyzji, nie może być uznany za argument wyłączający konieczność rozszerzającej interpretacji art. 184 § 1 k.p.a.²⁷

Po przeanalizowaniu wymienionego problemu Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 10 marca 2011 r., sygn. II OSK 431/10 (LEX nr 1080288) zajął stanowisko, że prokurator nie jest uprawniony do wniesienia sprzeciwu od postanowienia. Sprzeciw prokuratora dotyczyć może jedynie decyzji administracyjnej. Z przepisu art. 126 k.p.a., normującego

²⁷ Por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 15 kwietnia 2015 r., sygn. II SA/Go 46/15, LEX nr 1937353. W wyroku tym podnoszono ponadto, że prokuratorska ochrona praworządności nie może być sprowadzana do możliwości inicjowania tylko takich postępowań administracyjnych, które służą eliminacji z obiegu prawnego jedynie ostatecznych decyzji administracyjnych dotkniętych kwalifikowanymi wadliwościami z pominięciem postanowień ostatecznych. Ochrona praworządności realizowana przez prokuratora powinna bowiem służyć eliminowaniu z obrotu prawnego także dotkniętych nimi postanowień ostatecznych. Wykładnia językowa art. 184 § 1 k.p.a. nie może być zatem uznana za wystarczającą, skoro pozbawia prokuratora możliwości realizowania ustawowych celów, dla których jest powołany w tym na etapie postępowania administracyjnego, wcześniejszym niż zakończenie go decyzją ostateczną. Tym samym przy wykładni przepisu art. 184 § 1 k.p.a. kluczowym pozostaje stwierdzenie odnoszące się do „ostateczności” rozstrzygnięcia, od którego może być wniesiony sprzeciw, a nie do jego prawnej formy. Również wskazanie w nim, iż prawo wniesienia sprzeciwu służy w sytuacji, jeżeli przepisy kodeksu lub przepisy szczególne przewidują wznowienie postępowania, stwierdzenie nieważności decyzji albo jej uchylenie lub zmianę uprawnia do wniosku, iż sprzeciw prokuratora dopuszczalny jest także od postanowienia, w odniesieniu do którego przepisy k.p.a. przewidują możliwość stwierdzenia jego nieważności.

jakie przepisy k.p.a. stosuje się odpowiednio do postanowień, nie wynika, aby art. 184 § 1 k.p.a. miał odpowiednie zastosowanie do postanowień. Wykładnię celowościową i systemową, odwołującą się do zadań prokuratury określonych ustawowo uznano w opisywanych warunkach za nieuprawnioną, z uwagi na inną rolę i znaczenie procesowe decyzji i postanowień²⁸.

W praktyce mogą pojawić się problemy z prawidłową kwalifikacją środka prawnego wniesionego przez prokuratora, uszczegóławiając – czy w danym przypadku prokurator włącza się do postępowania administracyjnego na podstawie art. 183 § 1 k.p.a., czy też wnosi sprzeciw stosując art. 184 § 1 k.p.a. Istotne znaczenie ma tutaj ustalenie, w jakim stadium znajdowało się postępowanie administracyjne w dacie wniesienia środka prawnego. Procesowe zasady udziału prokuratora w postępowaniu administracyjnym są wyraźnie uregulowane i nie można doprowadzać do sytuacji, w której zaciera się istotną granicę między włączeniem się prokuratora do określonego stadium postępowania administracyjnego (art. 183 § 1 k.p.a.), a wniesieniem sprzeciwu od decyzji ostatecznej (art. 184 § 1 k.p.a.). W przypadku wniesienia sprzeciwu przez prokuratora następuje wszczęcie postępowania w sprawie wzruszenia ostatecznej decyzji i w tym postępowaniu będą przysługiwały prokuratorowi procesowe prawa strony. Wniesienie sprzeciwu po wydaniu decyzji przez organ pierwszej instancji nie uruchamia postępowania odwoławczego. Prokurator, który nie brał udziału w postępowaniu poprzedzającym wydanie decyzji przez organ pierwszej instancji nie może wnieść od tej decyzji odwołania²⁹.

Zgodnie z art. 185 § 1 k.p.a. sprzeciw prokuratora powinien być rozpatrzony i załatwiony w terminie trzydziestu dni od daty jego wniesienia. Formuła „załatwienie sprzeciwu” oznacza, że w terminie określonym w przepisie organ ma obowiązek załatwić sprawę przez wydanie decyzji co do jej istoty lub kończącej postępowanie w inny sposób. Nie jest zatem wystarczające podjęcie przez organ jakichkolwiek czynności procesowych, lecz załatwienie sprawy przez wydanie decyzji (art. 104 k.p.a.). W razie jednak niezakończono sprzeciwu w wymienionym terminie mają odpowiednie zastosowanie przepisy art. 36–38 k.p.a., o czym stanowi art. 185 § 2 k.p.a. Tym samym, jeżeli sprzeciw prokuratora nie został załatwiony w terminie kodeksowym, organ administracji publicznej obowiązany jest, stosownie do art. 36 k.p.a., poinformować strony o przyczynach zwłoki i wskazać nowy termin załatwienia sprawy (tzw. zasada sygnalizacji). W przeciwnym razie uznać należy, że w sprawie powstaje stan bezczynności, a organ administracji publicznej, nie informując skarżącego o przyczynach zwłoki, uchybia obowiązkowi wynikającemu z art. 36 § 1 k.p.a. w związku z art. 185 § 2 k.p.a. Co więcej – w zależności od okresu trwania

²⁸ Analogicznie w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 15 grudnia 2010 r., sygn. II SA/Gd 521/10, LEX nr 752549.

²⁹ Por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 10 marca 2011 r., sygn. II OSK 431/10, LEX nr 1080288.

bezczynności może ona nosić cechy rażącego naruszenia prawa. Za tego rodzaju naruszenie uznaje się chociażby długotrwałość prowadzenia postępowania (w praktyce – np. przekroczenie roku przy rozpatrywaniu sprawy dotyczącej wymierzenia opłaty za podłączenie do urządzeń zaopatrzenia w wodę i kanalizacyjnych) oraz brak w tym czasie jakiegokolwiek aktywności organu³⁰.

Zgodnie z art. 186 k.p.a. w przypadku wniesienia sprzeciwu przez prokuratora właściwy organ administracji publicznej wszczyna w sprawie postępowanie z urzędu, zawiadamiając o tym strony. W sytuacji wznowienia postępowania na skutek sprzeciwu prokuratora organ nie bada przesłanek formalnych, tak jak w przypadku podania o wznowienie (termin, status prawny podmiotu, wskazanie przesłanek wznowienia), ale ma obowiązek – co do zasady – wszcząć z urzędu postępowanie³¹.

Zauważyć należy, że w sytuacji, w której organ administracji publicznej prowadzący postępowanie w przedmiocie stwierdzenia nieważności decyzji uzna, iż nie zachodzą przesłanki nieważności decyzji określone w art. 156 § 1 k.p.a. powinien wydać decyzję o odmowie stwierdzenia nieważności decyzji. Musi to uczynić zarówno wtedy, gdy postępowanie było wszczęte na wniosek strony, jak i wtedy, gdy postępowanie zostało wszczęte z urzędu w wyniku złożenia przez prokuratora sprzeciwu od decyzji ostatecznej – art. 186. k.p.a. To, że niewystępowanie przesłanek nieważności spowoduje w przypadku postępowania wszczętego z urzędu pewną niezręczność językową w postaci niejako odmowy „samemu sobie” stwierdzenia nieważności, nie może zmienić faktu, iż adresatem tej decyzji jest przede wszystkim prokurator oraz, co oczywiste, strony postępowania administracyjnego³². Zakończenie postępowania decyzją o odmowie stwierdzenia nieważności decyzji ostatecznej oznacza, że: 1) sprawa jej eliminacji z obrotu prawnego została merytorycznie rozpoznana, 2) nie stwierdzono żadnej z podstaw stwierdzenia nieważności decyzji wymienionych w art. 156 § 1 k.p.a., 3) zdecydowano o pozostawieniu przedmiotowej decyzji w obrocie prawnym³³.

W myśl art. 187 k.p.a. w przypadku wniesienia przez prokuratora sprzeciwu organ administracji publicznej, do którego sprzeciw wniesiono, obowiązany jest niezwłocznie rozpatrzyć, czy zachodzi potrzeba wstrzymania wykonania decyzji do chwili załatwienia sprzeciwu. Wydanie postanowienia o wstrzymaniu wykonania w całości lub w części aktu lub czynności administracyjnej uza-

³⁰ Por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 8 maja 2015 r., sygn. II SAB 52/15, LEX nr 1755605.

³¹ Por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 10 kwietnia 2018 r., sygn. II SA/Op 77/18, LEX nr 2482849.

³² Por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 28 listopada 2006 r., sygn. I OSK 100/06, LEX nr 290671; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 17 listopada 2006 r., sygn. I OSK 42/06, LEX nr 291165.

³³ Por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 17 listopada 2006 r., sygn. I OSK 41/06, LEX nr 319145.

sadnione jest wówczas, gdy zachodzi niebezpieczeństwo wyrządzenia znacznej szkody lub spowodowania trudnych do odwrócenia skutków. Wskazana regulacja ustanawia tzw. ochronę tymczasową polegającą na wstrzymaniu wykonania zaskarżonego aktu administracyjnego (czynności administracyjnej) do czasu rozpoznania sprzeciwu prokuratora. Warunkiem jej zastosowania jest zaistnienie okoliczności uzasadniających niebezpieczeństwo wyrządzenia znacznej szkody lub spowodowania trudnych do odwrócenia skutków. Nie ulega przy tym wątpliwości, że chodzi tutaj o ochronę strony, względnie innych uczestników postępowania, których dotyczą skutki zaskarżonego aktu administracyjnego³⁴.

Zgodnie z art. 189 k.p.a. prokurator, który wniósł skargę na decyzję organu administracji publicznej do sądu administracyjnego, nie może z tych samych przyczyn wnieść sprzeciwu. Interpretacja tego przepisu może budzić pewne wątpliwości. Wykładnia językowa art. 189 k.p.a. prowadzi bowiem do błędnego wniosku, że nie można wnieść sprzeciwu w sytuacji, gdy prokurator z tych samych przyczyn wniósł wcześniej skargę do sądu administracyjnego w żadnej sytuacji procesowej. Dopiero szukanie sensu tego przepisu, który sprowadza się do tego, by na skutek sprzeciwu prokuratora organ administracji publicznej nie był zmuszony do zajęcia stanowiska co do zgodności z prawem oceny prawnej wyrażonej przez sąd administracyjny, ponieważ ta ocena jest wiążąca zarówno dla sądu, jak i organu administracyjnego (art. 153 p.p.s.a.), pozwala na właściwą wykładnię art. 189 k.p.a. W orzecznictwie sądowo-administracyjnym zauważa się, że art. 189 k.p.a. należy rozumieć w ten sposób, iż niedopuszczalne jest wniesienie sprzeciwu w sprawie, która była przedmiotem merytorycznej oceny sądu administracyjnego, i z przyczyn, które sąd ten uznał za nieuzasadniające uchylecia bądź stwierdzenia nieważności decyzji. Nie powinny natomiast zamykać prokuratorowi drogi do żądania zwerifikowania decyzji w trybie administracyjnym te przyczyny, które stanowią ujemne przesłanki procesowe dla poddania decyzji kontroli sądu administracyjnego. Dotyczy to także sytuacji umorzenia postępowania sądowego wszczętego na podstawie skargi wniesionej przez prokuratora³⁵. Konkludując tę część rozważań wskazać należy, że zawarte w art. 189 k.p.a. określenie „z tych samych przyczyn” oznacza, że przepis ten ma zastosowanie wówczas, gdy w wyniku rozpoznania przez sąd administracyjny skargi prokuratora na decyzję nastąpiła prekluzja stanu faktycznego, który miałby być podstawą

³⁴ Por. postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 8 lipca 2010 r., sygn. III SA/Po 398/10, LEX nr 669852.

³⁵ Por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 20 kwietnia 2011 r., sygn. I SA/Gd 138/11, LEX nr 786686. Tak też w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego (do 31 grudnia 2003 r.) w Gdańsku z dnia 21 marca 2000 r., sygn. II SA/Gd 230/98, LEX nr 672669.

wniesienia przez prokuratora sprzeciwu od tej decyzji. Decydujące znaczenie mają zatem przyczyny oddalenia takiej skargi przez sąd administracyjny³⁶.

V. Podsumowanie

W ostatnich latach stwierdza się zwiększoną aktywność prokuratorów w postępowaniach administracyjnych prowadzonych w różnych materiach. Okoliczność tę obrazują chociażby dane statystyczne gromadzone przez Prokuraturę Krajową w Warszawie, a wcześniej przez Prokuraturę Generalną w Warszawie. Jak wynika z publikowanych przez wymienione instytucje sprawozdań statystycznych tematyka rejestrowanych i rozpoznawanych spraw od kilku lat nie ulega zasadniczej zmianie i najczęściej dotyczy zagadnień z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego, prawa budowlanego, ochrony środowiska, ochrony przyrody, prawa wodnego, prawa geologicznego i górniczego, gospodarki nieruchomościami, ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych, ustawy o dokumentach paszportowych, o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, ustawy o pomocy społecznej, ustawy o broni i amunicji, a także ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz ustawy o kierujących pojazdami, a także ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Odrębną grupę stanowią sprawy z zakresu prawa podatkowego prowadzone w oparciu o przepisy proceduralne ordynacji podatkowej, a także liczne sprawy dotyczące problematyki uchwał organów samorządu terytorialnego. Korzystając z ustawowych kompetencji, prokuratorzy podejmują następujące środki prawne z zakresu prawa administracyjnego: odwołania od decyzji nieostatecznych, zażalenia, sprzeciwu od decyzji ostatecznych, wnioski o wszczęcie postępowania administracyjnego, zgłoszenia udziału w postępowaniu administracyjnym, a także wnioski o uchylenie lub zmianę uchwał organów samorządu terytorialnego³⁷. W 2017 r. prokuratorzy wszystkich szczebli organizacyjnych złożyli 10 088 wniosków o wszczęcie postępowania administracyjnego na podstawie art. 182 k.p.a., a także wzięli udział w 8836 postępowaniach na podstawie art. 183 k.p.a., w tym w 6624 sprawach z własnej inicjatywy, natomiast w 2212 przypadkach na wniosek organu administracji publicznej. Ogółem w sprawach tych złożono 129 odwołań (uwzględniono 121) oraz 43 zażalenia (uwzględniono 36). Ponadto złożono 741 sprzeciwów od ostatecznych decyzji

³⁶ Por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego (do 31 grudnia 2003 r.) w Warszawie z dnia 16 lipca 1990 r., sygn. II SA 307/90, LEX nr 10771.

³⁷ Por. Sprawozdanie Prokuratora Generalnego z rocznej działalności prokuratury w 2015 r., Warszawa, Marzec 2016, s. 103–106.

administracyjnych na podstawie art. 184 k.p.a. (z tego uwzględnionych zostało 545 sprzeciwów, a cofnięto zaledwie 2)³⁸.

Powyższe jednoznacznie wskazuje na to, że efektywność czynności podejmowanych przez prokuratorów w sprawach administracyjnych uzależnione jest od dobrej znajomości orzecznictwa sądowo-administracyjnego, zwłaszcza w zagadnieniach proceduralnych. Tymczasem obserwowany brak jednolitej linii orzeczniczej w fundamentalnych kwestiach, takich jak np. możliwość składania środków zaskarżenia w sprawach, w których prokurator (z różnych przyczyn) nie brał udziału w postępowaniu pierwszoinstancyjnym, wymaga stałej i wnikliwej analizy stanowisk judykatury. Z tego względu należy postulować nie tylko o aktywność prokuratorów w obszarze udziału w sprawach administracyjnych, ale również podejmowanie w środowiskach prawniczych i naukowych dyskusji na temat rozwiązań legislacyjnych usprawniających realizację jednego z najważniejszych zadań prokuratury – ochrony praworządności i eliminowania stanów niezgodnych z obowiązującym porządkiem prawnym.

Piśmiennictwo

1. Adamiak B., Wadliwość decyzji administracyjnej, Wrocław 1986.
2. Adamiak B., Borkowski J., Kodeks postępowania administracyjnego, Komentarz, Warszawa 2008.
3. Baran E., Wichlińska-Polak H., Zarys metodologii pracy prokuratora w sprawach administracyjnych, Prok. i Pr. 2008, nr 2, s. 83–94.
4. Białowas E., Sprzeciw prokuratora w postępowaniu administracyjnym, PPP 2011, nr 7–8, s. 105–114.
5. Daszkiewicz M., Uwagi na tle udziału prokuratora w postępowaniu przed organem II instancji, Admin. 2008, nr 4, s. 160–177.
6. Iserzon E., Starościk J., Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, Warszawa 1964.
7. Janowicz Z., Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, Warszawa 1995.
8. Jaśkowska M., Wróbel A., Kodeks postępowania administracyjnego, Komentarz, Warszawa 2009.
9. Kalocińska M. T., Udział prokuratora w postępowaniu administracyjnym – polemika, Prok. i Pr. 2009, nr 7–8, s. 169–179.
10. Kiełtyka A., Kotowski W., Ważny A., Prawo o prokuraturze. Komentarz, Warszawa 2017.
11. Kornakiewicz J., Piątek P., Działalność pozakarna prokuratora w sprawach dotyczących reglamentowanej działalności gospodarczej, cz. II, Prok. i Pr. 2009, nr 6, s. 79–99.
12. Kotulska M., Udział prokuratora w postępowaniu administracyjnym, St. Iur. Lubl. 2006, nr 7, s. 95–108.

³⁸ Por. Sprawozdania statystyczne PK-P1K, PK-P1CA i PK-1N za 2017 r. Źródło: <https://pk.gov.pl/wp-content/uploads/2018/04/sprawozdanie-PK-P1K.pdf> (Data dostępu: 13 września 2018 r.).

13. Lewandowski M., Dopuszczalność sprzeciwu prokuratora w postępowaniu egzekucyjnym w administracji, Prok. i Pr. 2011, nr 11, s. 150–159;
14. Łaszczyca G., Rozprawa administracyjna w ogólnym postępowaniu administracyjnym, Warszawa 2008.
15. Stahl M. (red.), Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie, Warszawa 2013.
16. Sygitt B., Krytyczne uwagi do kodeksu postępowania administracyjnego, CASUS 1998, nr 3, s. 20.

Orzecznictwo

1. Uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 4 kwietnia 2006 r., sygn. I OPS 6/05, ONSAiWSA 2006 nr 3, poz. 6.
2. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 20 września 2006 r., sygn. II GSK 55/06, LEX nr 273689.
3. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 28 listopada 2006 r., sygn. I OSK 100/06, LEX nr 290671.
4. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 18 grudnia 2007 r., sygn. II SA/Bk 612/07, LEX nr 342107.
5. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 2 grudnia 2009 r., sygn. II SA/Łd 618/09, LEX nr 581607.
6. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 15 grudnia 2010 r., sygn. II SA/Gd 521/10, LEX nr 752549.
7. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 20 kwietnia 2011 r., sygn. I SA/Gd 138/11, LEX nr 786686.
8. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 26 października 2011 r., sygn. III SA/Łd 952/11, LEX nr 1154738.
9. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 6 listopada 2012 r., sygn. II SA/Kr 1597/11, LEX nr 1240974.
10. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 16 lipca 2014 r., sygn. III SA/Po 20/14, LEX nr 1504120.
11. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 15 kwietnia 2015 r., sygn. II SA/Go 46/15, LEX nr 1937353.
12. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 8 maja 2015 r., sygn. II SAB 52/15, LEX nr 1755605.
13. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 21 stycznia 2016 r., sygn. III SA/Po 743/15, LEX nr 1991740.
14. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 10 kwietnia 2018 r., sygn. II SA/Op 77/18, LEX nr 2482849.
15. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego (do 31 grudnia 2003 r.) w Warszawie z dnia 16 lipca 1990 r., sygn. II SA 307/90, LEX nr 10771.
16. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego (do 31 grudnia 2003 r.) w Rzeszowie z dnia 5 października 1999 r., sygn. SA/Rz 208/99, LEX nr 657567.
17. Wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego (do 31 grudnia 2003 r.) w Gdańsku z dnia 21 marca 2000 r., sygn. II SA/Gd 230/98, LEX nr 672669.

18. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 4 kwietnia 2005 r., sygn. II GSK 3/05, ONSAiWSA 2005 nr 5, poz. 112.
19. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 29 września 2005 r., sygn. II OSK 34/05, LEX nr 182610.
20. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 20 września 2006 r., sygn. II GSK 55/06, LEX nr 273689.
21. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 11 września 2006 r., I OSK 1067/06, LEX nr 2210310.
22. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 17 listopada 2006 r., sygn. I OSK 42/06, LEX nr 291165.
23. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 22 kwietnia 2009 r., sygn. II OSK 838/07, LEX nr 562852.
24. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 14 września 2010 r., sygn. I OSK 1491/09, LEX nr 745047.
25. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 10 marca 2011 r., sygn. II OSK 431/10, LEX nr 1080288.
26. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 21 listopada 2012 r., sygn. II OSK 1321/11, LEX nr 1291911.
27. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 1 sierpnia 2017 r., sygn. I OSK 2796/15, LEX nr 2440381.
28. Postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 6 grudnia 2007 r., sygn. III SA/Wa 1192/07, LEX nr 517174.
29. Postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 8 lipca 2010 r., sygn. III SA/Po 398/10, LEX nr 669852.
30. Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 4 maja 1982 r., sygn. I SA 72/82, LEX nr 1688601.

Participation of the public prosecutor in administrative proceedings – selected practical issues

Abstract

The main purpose of this publication is to present the most important issues related to the participation of the public prosecutor in administrative proceedings and the legal remedy he uses. The starting point of the considerations made in the article are, above all, the doubts arising in connection with the application of the provisions of art. 182–189 Polish Code of Administrative Procedure, as well as often inconsistent judicial and administrative jurisdiction in the above matter. For this reason, apart from the presentation of numerous judicies referring to the status of public prosecutor in administrative proceedings, particular attention was paid to disputable issues that

raise doubts in practice. The publication includes issues such as the prosecutor's request to initiate administrative proceedings, the prosecutor's joining to administrative proceedings or the use of the prosecutor's opposition institution against the valid administrative decision.

Key words

Administrative proceedings, administrative decision, prosecutor's office, institution of objection to the decision, appeal against the administrative decision.

Michał Najman*

Strona przedmiotowa i podmiotowa przestępstwa znieważenia i ograbienia zwłok i grobu w polskim prawie karnym

Streszczenie

W niniejszym opracowaniu podjęta zostaje próba podsumowania dotychczasowego dorobku judykatury i doktryny w odniesieniu do wykładni pojęcia znieważenia i ograbienia zwłok na gruncie art. 262 k.k., jak również zwrócona została uwaga na konieczność uregulowania kwestii nekrofilii w polskim prawie karnym oraz zawarte zostały postulaty de lege ferenda dotyczących relacji między art. 262 § 1 i § 2 k.k.

Słowa kluczowe

Znieważenie, ograbienie, zwłoki, grób.

1. Wstęp

Zbezczeszczenie zwłok i grobu jest klasycznym przestępstwem znanym wielu porządkom prawnokarnym już od starożytności¹. W wielowiekowym dorobku prawnym nie udało się jednak ustalić wspólnego brzmienia przepisów karnych chroniących cześć osób zmarłych, w szczególności co do określenia czynności sprawczej. Część kodeksów przyjmuje syntetyczne ujęcie przestępstwa zbezczeszczenia zwłok², inne z kolei kazuistyczne³. Problemy

* Doktorant w Katedrze Prawa Karnego Międzynarodowego UŁ.

¹ M. Jońca, Przestępstwo znieważenia grobu w rzymskim prawie karnym, Wydawnictwo KUL, Lublin 2013, s. 16; J. Rominkiewicz, Ateńskie prawo pogrzebowe, Acta Universitatis Wratislaviensis No 3674, Prawo CCCXIX, Wrocław 2015, s. 24; Ł. Grzendzicki, Koncepcje śmierci w religii wybranych starożytnych cywilizacji, Studia Koszalińsko-Kołobrzeskie 2011, nr 17, s. 70.

² Kodeks karny Polski, Kodeks Karny Francji z 1997 r. <https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006070719>, (dostęp w dniu 18 lipca 2018r).

³ Kodeks Karny Korei Południowej z 1953 r. <http://www.refworld.org/docid/3f49e3ed4.html>, (dostęp w dniu 18 lipca 2018 r.). Kodeks Karny Japonii, <http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/hourei/>

interpretacyjne oraz związane z kwalifikacją przestępstwa zbezczeszczenia zwłok wynikają z jego przedmiotu ochrony, który trudno jednoznacznie określić. W części porządków prawnych przedmiotem ochrony zbezczeszczenia zwłok lub grobu jest godność ludzka⁴, w innych porządek publiczny⁵, uczucia religijne⁶ czy cześć⁷. W jeszcze innych wyodrębnia się szczególnie rozdział w ustawach karnych, zawierający katalog przepisów określających znamiona przestępstwa zbezczeszczenia zwłok lub grobu⁸. W polskim porządku prawnym przestępstwo zbezczeszczenia zwłok regulowane jest w art. 262 k.k. Ustawodawca przyjął syntetyczne ujęcie czynności sprawczych zbezczeszczenia zwłok i grobu przez określenie ich mianem znieważenia oraz grabienia.

2. Pojęcie znieważenia

Znieważenie pełni dwojaką funkcję w k.k. Jest albo samodzielnym typem przestępstwa (art. 216 k.k.), albo jako czynność wykonawcza innych przestępstw (art. 133, 135, 136 § 3 i 4, 137, 196, 226⁹, 257, 261, 262, 347, 350 k.k.). W orzecznictwie przyjmuje się, że pojęcie to musi być interpretowane jednolicie¹⁰. Sąd Najwyższy w wyroku z 17 lutego 1993 r. (sygn. III KRN 24/92¹¹), uznał, że termin „znieważa” ma takie samo znaczenie (i zakres) we wszystkich przepisach, w których określa on czyn zabroniony. Za powszechnie przyjmowanym w doktrynie stanowiskiem, iż typ przestępstwa znamieny tymi samymi znamionami jak inny typ przestępstwa (typ podstawowy) oraz dodatkowym znamieniem modyfikującym, jest typem zmodyfikowanym (kwalifikowanym lub uprzywilejowanym) dla przestępstwa z typu podstawowego¹². Tak więc uznać należy, że przestępstwo znieważenia

data/PC.pdf (dostęp w dniu 17 lipca 2018 r.), Straßengesetzbuch, https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_stgb (dostęp w dniu 18 lipca 2018 r.).

⁴ Kodeks Karny Francji z 1997 r. (<https://www.legifrance.gouv...>).

⁵ Kodeks karny Polski.

⁶ Straßengesetzbuch (<https://www.gesetze...>).

⁷ Kodeks Karny Rzeszy Niemieckiej z dnia 15 maja 1871 r. (<https://www.gesetze...>).

⁸ Kodeks Karny Korei Południowej z 1953 r. (<http://www.refworld...>), Kodeks Karny Japonii (<http://www.cas.go...>).

⁹ Uznany za niekonstytucyjny przez TK w wyroku z dnia 11 października 2006 r., sygn. P 3/06, <http://dziennikustaw.gov.pl/du/2006/s/190/1409> (dostęp w dniu 30 sierpnia 2017 r.).

¹⁰ Wyrok Sądu Apelacyjnego w Łodzi z dnia 17 stycznia 2013 r., sygn. II AKa 273/13, LEX nr 1294813, z głosem krytycznym J. Kułeszy, Głosa do wyroku Sądu Apelacyjnego w Łodzi z dnia 17 stycznia 2013 r., sygn. II AKa 273/13, Prokuratura i Prawo 2014, nr 1, s. 181–190.

¹¹ Lex nr 22114.

¹² T. Bojarski, Odmiany podstawowych typów przestępstw w polskim prawie karnym, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1982, s. 20; W. Wolter, Wykład prawa karnego. Część I, zeszyt 1, Kraków 1970, s. 29; I. Andrejew, Polskie prawo karne w zarysie, PWN, Warszawa 1989, s. 112; L. Lerner, Wykład prawa karnego. Część ogólna, Tom 1, Warszawa

zwłok, prochów ludzkich lub miejsca spoczynku zmarłego jest typem kwalifikowanym przestępstwa zniewagi ze względu na znamiona strony przedmiotowej. Przyjąć należy za T. Bojarskim¹³, iż znamię kwalifikujące w przypadku zniewagi odnosi się do przedmiotu czynności wykonawczej. Uznać tym samym trzeba, że w każdym przypadku zniewagi mamy do czynienia z tożsamym rodzajowym przedmiotem ochrony¹⁴ jakim jest cześć, względnie szacunek, należny konkretnym osobom, grupom osób, przedmiotom lub instytucjom, czyli cześć, ale niekoniecznie cześć człowieka, wynikająca z jego godności. Zaznaczyć jednak należy, iż nie w każdym przypadku przedmiotem ochrony będzie również godność.

Zniewaga zwłok może być dokonana w formie werbalnej, pisemnej lub ustnej¹⁵, jak i niewerbalnej. Forma niewerbalna może przybierać postać czynów skierowanych przeciwko osobie znieważanej, jak i gestów skierowanych do tej osoby.

Słusznie podaje W. Kulesza, że dla określenia obelżywości słów, gestów czy czynów kierowanych wobec osoby znieważanej przyjąć należy kryteria obiektywne. Jak pisze autor, prawo chroni godność poniżonego człowieka w imię innych wartości aniżeli indywidualne, subiektywne tylko mniemanie o sobie¹⁶. Co prawda autor w uzasadnieniu swojego stanowiska¹⁷ nie podaje ochrony czci osoby zmarłej, a osób chorych psychicznie i nieletnich, niemniej przyjąć należy, iż znajduje ono również zastosowanie do czci osób zmarłych, a więc znieważenie zwłok ma charakter obiektywny¹⁸. Pogląd ten potwierdził Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 5 czerwca 2012 r. (sygn. SNO 26/12¹⁹) oraz postanowieniu z dnia 7 maja 2008 r. (sygn. III KK 234/07²⁰). Słusznie wskazuje M. Flemming²¹, iż w przypadku obelżywego odezwania się o zmarłym, a mające na celu uwłaczanie godności osoby żyjącej zachodzi zbieg art. 216 i 262 k.k.

1969, s. 89; K. Buchała, Odpowiedzialność za przestępstwa kwalifikowane przez następstwa czynu, *Wojskowy Przegląd Prawniczy* 1972, nr 1, s. 20–22.

¹³ T. Bojarski, *Odmiany...*, s. 61–65. W niektórych przypadkach występują typy kwalifikowane ze względu na znamiona przedmiotowe, jak i podmiotowe (np. art. 347 i 350 k.k.).

¹⁴ T. Bojarski, *Odmiany...*, s. 23.

¹⁵ M. Flemming, W. Kutzman, *Przestępstwa przeciwko porządkowi publicznemu*, C. H. Beck, Warszawa 1999, s. 107.

¹⁶ W. Kulesza, *Zniesławienie i zniewaga. Ochrona czci i godności osobistej człowieka w polskim prawie karnym – zagadnienia podstawowe*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1984, s. 169–172.

¹⁷ *Ibidem*, s. 167–175.

¹⁸ D. Gajdus, A. Marek (red.), *Prawo karne. Zagadnienia teorii i praktyki*, Warszawa 1986, s. 325; J. Śliwowski, *Prawo karne*, PWN, Warszawa 1975, s. 439.

¹⁹ LEX nr 1231618.

²⁰ LEX nr 444478.

²¹ M. Flemming, W. Kutzman, *op. cit.*, s. 108.

Przyjęcie obiektywnych kryteriów przy ocenie obelżywości czynności sprawczej zniewagi (gesty, słowa, czyny) konstytuuje jej formalny charakter²².

W piśmiennictwie odnoszącym się do wykładni art. 262 k.k. często kazuistycznie wymienia się na czym może polegać zniewaga zwłok, prochów ludzkich lub miejsca spoczynku zmarłego²³. Nie wydaje się to konieczne. Słusznie wskazuje J. Raglewski²⁴, iż środki wyrazu, jakie zostały przez sprawcę do [znieważenia] użyte, są obojętne. Przez znieważenie rozumieć należy każde zachowanie obiektywnie poniżające daną osobę. Zachowanie to może być nawet zgodne z obowiązującymi zwyczajami (np. zapalenie znicza ze swastyką na grobie żydowskim).

Słusznie podkreśla się w doktrynie, iż znieważenia można dokonać jedynie przez działanie²⁵. W przypadku zniewagi z art. 262 k.k. można jednak wskazać jeden przykład pociągnięcia do odpowiedzialności przez zaniechanie. Osobom odpowiedzialnym za bezpieczeństwo cmentarzy (np. zarządca cmentarza, nocny stróż), przez których zaniechanie narażone zostały dobra cmentarne, co do zasady, nie można przypisać odpowiedzialności karnej z art. 262 § 1 k.k. w zw. z art. 2 k.k., chyba że ich zachowanie nakierowane było na znieważenie konkretnych osób spoczywających na danym cmentarzu.

²² W. Kulesza, *Zniesławienie...*, s. 167; J. Raglewski, *Komentarz do art. 216 Kodeksu karnego*, (w:) A. Zoll (red.), A. Barczak-Oplustil, M. Bielski, G. Bogdan, Z. Cwiąkański, M. Dąbrowska-Kardas, P. Kardas, J. Majewski, J. Raglewski, M. Szewczyk, W. Wróbel, *Kodeks karny. Część szczególna. Tom II. Komentarz do art. 117–277 k.k.*, LEX 2013, nr 172346; P. Hofmański, J. Satko, *Przestępstwa przeciwko czci i nietykalności cielesnej*, Przegląd problematyki, orzecznictwo (SN 1918–2000), piśmiennictwo, Kraków 2002, Kraków 2002, s. 46; J. Wojciechowski, *Komentarz do art. 216 kodeksu karnego*, (w:) J. Wojciechowski, A. Wąsek, R. Zawłocki (red.), *Kodeks karny. Część szczególna, Tom I*, C. H. Beck, Warszawa 2010, s. 1351; A. Marek, *Kodeks karny. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2010, s. 487; B. Kunicka-Michalska, J. Wojciechowska, *Przestępstwa przeciwko wolności, przeciwko wolności sumienia i wyznania, przeciwko wolności seksualnej i obyczajności oraz przeciwko czci i nietykalności cielesnej*, Komentarz, C.H. Beck, Warszawa 2001, s. 314.

²³ A. Lach, *Komentarz do art. 262 KK*, (w:) V. Konarska-Wrzesek (red.) *Kodeks karny. Komentarz*, WK 2016, nr 513378; M. Mozgawa, *Komentarz do art. 262 KK*, (w:) M. Mozgawa (red.) *Kodeks karny. Komentarz*, WK 2015, nr 486987; D. Gruszecka, *Komentarz do art. 262 Kodeksu karnego*, (w:) J. Giezek (red.), D. Gruszecka, N. Kłaczyńska, G. Łabuda, A. Muszyńska, T. Razowski, *Kodeks karny. Część szczególna. Komentarz*, LEX 2014, nr 168423, R. Stefański, *Przestępstwo znieważenia zwłok, prochów ludzkich lub grobu (art. 262 k.k.)*, Prokuratura i Prawo, nr 10, 2004, s. 25.

²⁴ J. Raglewski, *Komentarz do art. 216 Kodeksu karnego*, (w:) A. Zoll (red.), A. Barczak-Oplustil, M. Bielski, G. Bogdan, Z. Cwiąkański, M. Dąbrowska-Kardas, P. Kardas, J. Majewski, J. Raglewski, M. Szewczyk, W. Wróbel, *Kodeks karny. Część szczególna. Tom II. Komentarz do art. 117–277 k.k.*, LEX 2013, nr 172346.

²⁵ J. Raglewski, *Komentarz do ...*, B. Kunicka-Michalska, J. Wojciechowska, *op. cit.*, s. 317, P. Hofmański, J. Satko, *op. cit.*, s. 48; A. Marek, *Kodeks...*, s. 480. Inaczej: R. Góral, *Kodeks karny. Praktyczny komentarz*, Wydawnictwo Zrzeszenia Prawników Polskich, Warszawa 2002, s. 342.

W prawie polskim nie ma szczególnego prawnego obowiązku pochowania zwłok. Jest to jedynie uprawnienie wynikające z art. 10 ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych. W przypadku niekorzystania z danego prawa przez osoby uprawnione, przechodzi ono na gminę. W przepisach brak jednak norm regulujących odpowiedzialność gminy za niepochowanie osoby zmarłej. Nie stanowi znieważenia zwłok pochowanie ich bez zachowania obrzędów religijnych²⁶.

3. Kwestia nekrofilii

W doktrynie wątpliwość budzi, czy obcowanie płciowe lub dopuszczenie się innej czynności seksualnej ze zwłokami ludzkimi stanowi ich znieważenie. Część autorów uznaje stosunek nekrofilski za zgwałcenie²⁷. Inni z kolei opowiadają się za uznaniem nekrofilii za znieważenie zwłok²⁸. Nie sposób zgodzić się ze stanowiskiem pierwszej grupy autorów. Przestępstwo zgwałcenia odnosi się jedynie do osób żywych, mogących wyrazić zewnętrznie swoją wolę. Jeśli w ogóle uznawać nekrofilie jako zgwałcenie, to właściwsza wydaje się być kwalifikacja z art. 198 k.k. Jednak, jak się wydaje, nekrofilia powinna być traktowana jako przestępstwo skierowane przeciwko godności osoby zmarłej, a nie jej wolności seksualnej. Słusznie podkreśla M. Berent²⁹, iż obecna regulacja prawna nie przesądza jednoznacznie o tym, jak i czy w ogóle kwalifikować nekrofilie jako przestępstwo. Kontrowersyjna pozostaje także kwestia umieszczania zwłok zmarłych w urnach służących jednocześnie jako wibratory³⁰. W związku z powyższym wysunąć należy postulat *de lege ferenda*, aby stosunek nekrofilski uznać jako szczególny typ przestępstwa zbezczeszczenia zwłok, tak jak m.in. uczyniono w Wielkiej Brytanii

²⁶ M. Flemming, W. Kutzman, *op. cit.*, s. 108.

²⁷ J. Warylewski, A. Wąsek (red.), Kodeks karny. Komentarz, Tom II, Warszawa 2004, s. 831, J. Warylewski, Prawnomaterialne aspekty przestępstwa zgwałcenia, (w:) L. Mazowiecka (red.) Zgwałcenie. Definicja, reakcja, wsparcie dla ofiar, Wolters Kluwer, Warszawa 2016, s. 23, B. Kurzępa, Inna czynność seksualna jako znamię przestępstw, Prokuratura i Prawo, 2005, nr 5, s. 67.

²⁸ A. Zolli, Komentarz do art. 197 kodeksu karnego, (w:) A. Zolli (red.), Kodeks karny. Część szczególna. Tom II. Komentarz do art. 117–277 k.k., LEX 2013, nr 172405; M. Budyn-Kulik, Umyślność w prawie karnym i psychologii. Teoria i praktyka, Wolters Kluwer, Warszawa 2015, s. 446–447.

²⁹ M. Berent, O wątpliwych podstawach karalności tzw. nekrofilii właściwej w Polsce. Zarys stanowiska własnego na tle art. 262 k.k., (w:) M. H. Kowalczyk, A. Kinas-Zalewska (red.), Zbrodnia, kara, nadzieja. Wybrane niektóre rodzaje przestępstw, ich aspekty prawne i resocjalizacyjne, Black Unicorn, Jastrzębie Zdrój 2012, s. 105–116.

³⁰ http://www.se.pl/wiadomosci/swiat/kontrowersyjne-prochy-zmarlego-w-dildo_874954.html, (dostęp w dniu 18 lipca 2018 r.).

w Sexual Offences Act z 2003 r. w sec. 70³¹. Do tej chwili uzasadnione wydaje się podjęcie przez Sąd Najwyższy uchwały jednoznacznie określającej status prawnokarny stosunku nekrofilskiego.

Przy uznaniu zachowań nekrofilskich za karalne należy mieć na uwadze, iż jest to ingerencja w sferę wolności seksualnej jednostki. Prawne naruszenie swobody działania człowieka w kwestii nekrofilii uzasadnione jest nie tylko kwestiami etycznymi i moralnymi³², lecz również medycznymi. Jak wskazują S. Pegg i A. Davies³³ osoby, u których występują skłonności nekrofilskie mają podwyższony poziom libido, czyli większe potrzeby seksualne. Może to prowadzić do zachowań mających na celu pozyskanie przedmiotu fantazji erotycznych (zwłok) i następnie dopuszczenie się na nich czynności seksualnych. W takim przypadku widać, iż penalizacja nekrofilii wydaje się być uzasadniona.

4. Pojęcie ograbienia

Ograbić, zgodnie z definicją słownikową³⁴, oznacza przemocą, bezprawnie zabrać cudzą własność; obrabować, złupić. Takie rozumienie danego czasownika nie znajduje zastosowania na gruncie art. 262 § 2 k.k. W doktrynie przyjmuje się, iż ograbić oznacza tyle co dokonanie zaboru w celu przywłaszczenia, także połączonego z włamaniem do trumny lub grobowca, przedmiotów znajdujących się na zmarłym lub włożonych do miejsca spoczynku zmarłego³⁵; tyle co „okradanie”, czyli zabór nienależącej do sprawcy rzeczy w celu przywłaszczenia³⁶; tyle co „okradanie”, a więc przywłaszczenie sobie jakichkolwiek przedmiotów znajdujących się przy zmarłym i dla niego przeznaczonych lub fragmentów jego ciała³⁷; jako synonim zaboru³⁸; jak również jako zabranie rzeczy nienależącej do sprawcy, najczęściej w celu przywłaszczenia³⁹.

³¹ http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2003/42/pdfs/ukpga_20030042_en.pdf, (dostęp w dniu 18 lipca 2018 r.).

³² A. Aggraval, *Necrophilia, Forensic and Medico-legal aspects*, CRS Press, Boca Raton 2011, s. 195.

³³ S. Pegg i A. Davies, *Sexual offences law and context*, Routledge, New York 2016, s. 129–130.

³⁴ <https://sjp.pl/ograb%C4%87>, (dostęp w dniu 18 lipca 2018 r.).

³⁵ A. Lach, *Komentarz...*

³⁶ D. Gruszecka, *Komentarz...*

³⁷ Z. Ćwiąkański, *Komentarz do art. 262 Kodeksu karnego*, (w:) G. Bogdan, K. Buchała, Z. Ćwiąkański, M. Dąbrowska-Kardas, P. Kardas, J. Majewski, M. Rodzyńkiewicz, M. Szewczyk, W. Wróbel, A. Zoll (red.), *Kodeks karny. Część szczególna. Tom II. Komentarz do art. 117–277 k.k.*, LEX 2013, nr 172405.

³⁸ A. Marek, *Kodeks...*

³⁹ R. Stefański, *Przestępstwo...*, s. 25.

Jak wskazano wcześniej, czynność sprawcza w postaci ograbienia nie odnosi się do prochów ludzkich. Słusznie stwierdza R. Stefański, iż pogląd, jakoby na gruncie art. 262 § 2 k.k. rozumieć szeroko, w tym także jako prochy zmarłego, stanowi niedopuszczalną interpretację rozszerzającą na niekorzyść sprawcy⁴⁰.

W doktrynie i orzecznictwie istnieje spór co do tego, czy art. 262 § 2 k.k. jest typem kwalifikowanym w stosunku do art. 262 § 1 k.k., czy stanowi oddzielny typ przestępstwa. Należy się zgodzić z J. Śliwowskim⁴¹ i R. Góralem⁴², iż ograbienie zwłok lub miejsca spoczynku zmarłego grobu jest kwalifikowanym typem jego znieważenia. Jak słusznie zaznaczył Sąd Okręgowy w Świdnicy w wyroku z dnia 2 sierpnia 2016 roku (sygn. IV Ka 505/16)⁴³ między wskazanymi przepisami zachodzi właściwy zbieg przepisów⁴⁴. Jak podkreśla J. Śliwowski przedmiot czynności wykonawczej przestępstwa z art. 262 § 2 k.k. cechuje swoista bezbronność⁴⁵. Słusznie zaznacza Z. Mirgos, iż ograbienie jest przede wszystkim formą jaskrawego, wybitnie negatywnego naruszenia powagi i spokoju zwłok lub prochów ludzkich oraz miejsca spoczynku zmarłego, a przeto także ciężkim ich znieważeniem⁴⁶. Sądzić zatem należy, jak się wydaje, iż ograbienie jest w zamierzeniu ustawodawcy szczególną, bo materialną, formą zjawiskową przestępstwa z art. 262 § 1 k.k.

Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 29 września 1987 roku (sygn. VI KZP 24/87⁴⁷) nietrafnie orzekł, iż między przestępstwem ograbienia zwłok lub grobu, a przestępstwem kradzieży zachodzi pozorny zbieg przepisów ustawy, to jest art. 197 § 2 kodeksu karnego z 1969 r. (obecny art. 262 § 2 k.k.) stanowi *lex specialis* w stosunku do kradzieży. Zasadę specjalności stosuje się w przypadku realizacji jednakowych znamion, będących składowymi dwóch różnych przestępstw, przy jednoczesnym zachowaniu jedności przedmiotu ochrony. Ograbienie zwłok lub grobu nie jest przestępstwem przeciwko mieniu⁴⁸, a tym samym czynność sprawcza nie musi realizować znamion przedmiotowych przestępstwa kradzieży. Nie ma sensu rozważać czy pojęcie ograbienia jest tożsame w stosunku do kradzieży, w szczególności czy w przypadku ograbienia zwłok lub grobu mamy do czynienia z rze-

⁴⁰ *Ibidem*, s. 26.

⁴¹ J. Śliwowski, Prawo..., s. 438.

⁴² R. Góral, Kodeks..., s. 423.

⁴³ [http://orzeczenia.swidnica.so.gov.pl/content/\\$N/155020000002006_IV_Ka_000505_2016_Uz_2016-08-02_002](http://orzeczenia.swidnica.so.gov.pl/content/$N/155020000002006_IV_Ka_000505_2016_Uz_2016-08-02_002), (dostęp w dniu 30 sierpnia 2017 r.).

⁴⁴ Inaczej: SN w wyroku z dnia 29 września 1987 r. (sygn. VI KZP 24/87), LEX nr 20248.

⁴⁵ J. Śliwowski, Prawo..., s. 440.

⁴⁶ Z. Mirgos, Ochrona wolności sumienia i wyznania w polskim prawie karnym, Warszawa 1985, s. 215–216.

⁴⁷ Lex nr 20248.

⁴⁸ R. Stefański, Przestępstwo..., s. 26.

czą cudzą, a jeśli tak, to kto jest ich do niej uprawniony⁴⁹. Przestępstwo z art. 262 § 2 k.k. nie chroni mienia, a jedynie cześć osoby zmarłej, względnie uczucia religijne innych osób. Słusznie podkreśla M. Flemming, iż ustawodawca używając określenia ograbienie daje wyraz intencji wskazania, że dla bytu przestępstwa jest tu obojętna sprawa cech prawnych przedmiotu wykonawczego. Przedmiotem ograbienia nie musi być mienie, może nim być rzecz nieprzedstawiająca w chwili czynu żadnej wartości materialnej⁵⁰. Tym samym słuszne wydaje się być stwierdzenie wskazanego autora, aby włamanie do zamkniętego grobowca i zabranie z niego wartościowych przedmiotów podlegało kwalifikacji z art. 279 w zw. z art. 262 § 2 k.k.⁵¹ Trafnie podkreśla również D. Gruszecka, że prawnokarnie irrelewantna pozostaje w (...) wypadku [ograbienia zwłok lub grobu] zarówno wartość rzeczy, jak i to, czy rzecz ową możemy określić jako cudzą.

Podkreślenia wymaga, iż przedmiotem czynności sprawczej może być wszystko co znajduje się na zwłokach, w zwłokach (np. złote zęby), lub na grobie lub innym miejscu spoczynku zmarłego, jak również obok nich, o ile pozostaje w bezpośrednim związku z ich spoczynkiem lub oddaniem im czci. Słusznie podkreśla M. Flemming, że nie stanowi ograbienia zwłok lub grobu zabór rzeczy znajdującej się przy zwłokach, ale bez związku z czczeniem ich pamięci, np. pozostawiona tam przez zapomnienie torebka⁵². Nie można jednak zgodzić się, jakoby zabór rzeczy znajdujących się przy zwłokach jeszcze niepochowanych nie stanowił ich ograbienia, o ile pozostaje w związku z ich pochówkiem⁵³. Nie stanowi ograbienia zwłok lub grobu zabór płyt chodnikowych z cmentarza, choć zachowanie to może być kwalifikowane jako ich znieważenie, w przypadku zaboru płyt chodnikowych obok konkretnego grobu. Nie stanowi ograbienia zabranie jakichkolwiek elementów z grobu przez osobę dobrowolnie sprawującą pieczę nad nimi. Podobnie w przypadku usunięcia z grobu niektórych elementów (np. potłuczonych zniczy, zgniłych kwiatów) również przez inne osoby.

W doktrynie istnieje spór co do tego, czy zabór zwłok lub ich części stanowi ich znieważenie. Mniejsza część autorów uznaje, iż zabór zwłok lub ich części stanowi ich ograbienie⁵⁴. Większość autorów⁵⁵ stoi jednak na stano-

⁴⁹ M. Flemming, W. Kutzman, *op.cit.*, s. 109–110;

⁵⁰ *Ibidem*, s. 111.

⁵¹ *Ibidem*, s. 110.

⁵² *Ibidem*.

⁵³ *Ibidem*.

⁵⁴ Z. Cwiąkałski, *Komentarz do...*,

⁵⁵ R. Stefański, *Przestępstwo...*, s. 26; D. Gruszecka, *Komentarz...*; J. Piórkowska-Flieger, *Komentarz do art. 262 Kodeksu karnego*, (w:) T. Bojarski (red.), A. Michalska-Warias, J. Piórkowska-Flieger, M. Szwarczyk, *Kodeks karny. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2016, s. 774.

wisku, iż zabór zwłok lub ich części stanowi ich znieważenie. Zgodzić należy się, jak się wydaje, z poglądem większościowym.

5. Strona podmiotowa

Przestępstwa z art. 262 k.k. mają charakter powszechny i mogą zostać popełnione przez każdego (*delictum commune*). Obecnie prawo polskie nie przewiduje typów indywidualnych przestępstwa znieważenia lub ograbienia zwłok lub grobu.

Zarówno przestępstwo znieważenia, jak i ograbienia zwłok i grobu można popełnić jedynie umyślnie, zgodnie z art. 8 k.k. Kwestią sporną pozostaje zamiar z jakim działa sprawca. W przypadku występkę z art. 262 § 1 k.k. zarówno w doktrynie, jak i orzecznictwie⁵⁶ przyjmuje się, iż dopuszczalne jest popełnienie go zarówno z zamiarem bezpośrednim, jak i ewentualnym⁵⁷. Za stanowiskiem tym przemawia formalny (bezsukrowy) charakter zniewagi. Słusznie podkreśla W. Kulesza, iż przedmiot czynności wykonawczej zniewagi nie musi poczuć się urażony, poniżony czy w inny sposób dotknięty w jego subiektywnym odczuciu, bowiem przepis prawa karnego chroni godność człowieka w imię innych wartości aniżeli indywidualne tylko mniemanie o sobie⁵⁸. Autor trafnie podkreśla, że znieważać można osobę małoletnią lub osobę dotkniętą chorobą psychiczną lub niedorozwojem umysłowym⁵⁹. Warto zaznaczyć, iż argumentacja ta znajduje zastosowanie również w stosunku do osób zmarłych.

W kwestii dopuszczalności zamiaru ewentualnego zniewagi (*dolus eventualis*) wskazać należy, iż odnosi się to do sytuacji, w której sprawca (osoba znieważająca) wypowiada się lub wykonuje gesty będące na pograniczu do-

⁵⁶ Uchwała SN z dnia 29 października 2012 r. (sygn. I KZP 12/12), LEX nr 1227992.

⁵⁷ T. Fedorszczak, Przestępstwa przeciwko religii na ziemiach polskich w latach 1918–1998, (w:) J. Koredczuk (red.), i in., Prawo wyznaniowe. Przeszłość i teraźniejszość, Kolonia Limited, Wrocław 2008, s. 88 i 90; R. Krajewski, Ochrona wolności sumienia i wyznania w świetle Kodeksu karnego z 1997 r., Przegląd Sądowy 2008, nr 3, s. 75–76; R. Pa-przycki, Prawnokarna analiza zjawiska satanizmu w Polsce, Kantor Wydawniczy Zakamycze, Kraków 2002, s. 50; W. Janyga, Przestępstwo obrazy uczuć religijnych w polskim prawie karnym w świetle współczesnego pojmowania wolności sumienia i wyznania, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2010, s. 224–229; E. Kruczoń, Przestępstwo obrazy uczuć religijnych, Prokuratura i Prawo 2011 nr 2, s. 56; M. Filar, Przestępstwa przeciwko wolności sumienia i wyznania, (w:) Nowa kodyfikacja karna. Kodeks karny. Krótkie komentarze, Zeszyt 18, Warszawa 1998, s. 105; M. Filar, Komentarz do art. 216 Kodeksu karnego, (w:) M. Filar (red.) i in., Kodeks karny. Komentarz, Wolters Kluwers, Warszawa 2016, s. 1324; R. Góral, Kodeks..., s. 331, J. Wojciechowski, Kodeks..., s. 370; M. Ma-karska, Przestępstwa przeciwko wolności sumienia i wyznania w kodeksie karnym z 1997 r., Wydawnictwo KUL, Lublin 2005, s. 164.

⁵⁸ W. Kulesza, Zniesławienie..., s. 169.

⁵⁹ *Ibidem*, s. 169–171.

puszczalnej złośliwości, a chamstwa, na pograniczu swoistego wyrafinowania intelektualnego, a bezczelności, na granicy dobrego smaku, a wulgarności. W szczególności chodzi tu o „ostrzejsze” lub „pikantniejsze”, ale rzeczowe (ad red), komentarze o kimś lub o czymś lub o wyzywające zachowania. Ów sprawca nie obejmuje swoim zamiarem poniżenia adresata swojego zachowania, jednak zdaje sobie sprawę, iż jego sposób postępowania jest kontrowersyjny i że może zostać odebrany jako atak na cześć drugiej osoby, a mimo to działa w określony sposób, wypełniając tym samym znamię strony przedmiotowej przestępstwa zniewagi. Problem „uszczypliwych” komentarzy jest sporem dotyczącym granicy wolności słowa, a tym samym określającym granice odpowiedzialności prawnokarnej za jej przekroczenie⁶⁰. W przypadku zniewagi zwłok warto przypomnieć, iż po pierwsze można znieważać je wyłącznie w sposób obiektywny, po drugie nie powstanie skutek w sferze uczuć osoby zmarłej (bo ona nie żyje) i po trzecie zwłoki ludzkie podlegają ochronie niezależnie od statusu majątkowego, wyznania, orientacji seksualnej etc. osoby zmarłej. Uznać więc należy, iż przestępstwo z art. 262 § 1 k.k. ma charakter formalny i może zostać popełnione zarówno z zamiarem bezpośrednim, jak i ewentualnym.

Przestępstwo ograbienia zwłok lub grobu ma charakter materialny, jednak nie ze względu na skutek w postaci zaboru mienia ze zwłok lub grobu jak wskazuje się w doktrynie⁶¹, lecz ze względu na skutek w postaci usunięcia jakiegokolwiek elementu z ciała pochowanej osoby zmarłej lub miejsca jej spoczynku. Nie musi ono powodować zmniejszenia wartości grobu lub powodować jakiegokolwiek uszczerbku w majątku. Ograbienie osoby nieżyjącej samo w sobie jest zachowaniem na tyle mocno nacechowanym negatywnym nastawieniem sprawcy, że przyjąć należy, iż jest jej znieważeniem. Jednak ustawodawca, ze względu na szczególne przejawskrawione złe intencje przejawiające się w zachowaniu sprawcy podnosi karalność w przypadku wystąpienia skutku w postaci wyeliminowania obojętnie jakiego przedmiotu nietrwale złączanego ze zwłokami (zabór części zwłok stanowi ich znieważenie), a w przypadku grobu także trwale z nim związanymi. Wyższa karalność ograbienia zwłok lub grobu wynika również z potencjalnej możliwości uzyskania korzyści majątkowej przez sprawcę. Ograbienia może dopuścić się również osoba najbliższa zmarłego. Istotne jest określenie chęci znieważenia zmarłego przez sprawcę.

⁶⁰ Szerzej: Uzasadnienie prawne Uchwały SN z dnia 29 października 2012 r. (sygn. I KZP 12/12), LEX nr 1227992, powołana tam literatura i orzecznictwo.

⁶¹ R. Stefański, *Przestępstwo...*, s. 25–26.

6. Podsumowanie

Znieważenie zwłok lub grobu jest przestępstwem formalnym⁶² z działania i może być popełnione zarówno z zamiarze bezpośrednim, jak i ewentualnym⁶³. W związku z powyższym w doktrynie istnieje spór czy przechodzi przez wszystkie formy stadialne⁶⁴.

Ograbienie zwłok lub grobu ma charakter materialny, w związku z czym może być popełnione jedynie w zamiarze bezpośrednim. *Iter delicti* występku ograbienia obejmuje wszystkie jego stadia. Skutek nie polega jednak na zaborze przedmiotów znajdujących się na grobie, w grobie, na zwłokach, w zwłokach czy obok nich, o ile znajdują się tam w związku z kultem zmarłych, a na usunięciu ze zwłok lub grobu jakichkolwiek elementów, naruszając tym samym spoczynek zmarłego. Pamiętać bowiem należy, iż ani grób, ani zwłoki nie są przedmiotem własności⁶⁵, w związku z czym nie podlegają ochronie prawnej na podstawie przepisów o przestępstwach przeciwko mieniu. Rozdział XXXV k.k. chroni mienie w postaci „rzeczy cudzych”, a więc stanowiących czyjąś własność⁶⁶.

Ze względu na niejednoznacznie ujęty przez ustawodawcę przedmiot ochrony przestępstwa zbezczeszczenia zwłok powstaje wątpliwość czy między art. 262 k.k., a m.in. art. 196 k.k. zachodzi rzeczywisty właściwy zbieg przepisów ustawy. Dopuszczalne wydaje się przyjęcie, iż takowy zbieg ma miejsce między przepisami art. 262 § 1 k.k. i 262 § 2 k.k.⁶⁷

Reasumując powyższe rozważania, stwierdzić należy, iż obecny stan regulacji przestępstwa zbezczeszczenia zwłok lub grobu w Polsce jest niezadowolający i wymaga zmian w prawie. Postulatami *de lege ferenda* autora są: 1) umieszczenie przestępstwa z art. 262 k.k. w rozdziale XXVII (przestępstwa przeciwko czci i nietykalności cielesnej), względnie wyodrębnienie rozdziału zawierającego przestępstwa skierowane przeciwko zwłokom i miejscom ich spoczynku, 2) objęcie kryminalizacją wprost zachowań nekrofilskich, 3) dookreślenie, że ograbienie zwłok lub grobu stanowi typ kwalifikowany występku znieważenia zwłok lub grobu, tak jak miało to miejsce w k.k. z 1969 r.

⁶² W. Kułesza, Zniesławienie..., s. 167.

⁶³ Uzasadnienie prawne Uchwały SN z dnia 29 października 2012 r. (sygn. I KZP 12/12), LEX nr 1227992, powołana tam literatura i orzecznictwo.

⁶⁴ M. Mozgawa, *Formy...*, s. 347; A. Zoll, W. Wróbel, *op. cit.*, s. 226–227.

⁶⁵ Wyrok NSA w Warszawie z dnia 15 grudnia 2106 r. (sygn. I OSK 435/15), LEX nr 2205409.

⁶⁶ M. Kulik, Komentarz do art. 278 Kodeksu karnego, (w:) M. Mozgawa (red.), M. Budyn-Kulik, P. Kozłowska-Kalisz, M. Kulik, Kodeks karny. Komentarz, WK 2015, LEX nr 487010.

⁶⁷ Wyrok Sądu Okręgowego w Świdnicy z dnia 2 sierpnia 2016 r. (sygn. IV Ka 505/16) <http://orzeczenia.swidnica...>

Bibliografia

1. Aggraval A., *Necrophilia, Forensic and Medico-legal aspcts*, CRS Press, Boca Raton 2011.
2. Andrejew I., *Polskie prawo karne w zarysie*, PWN, Warszawa 1989.
3. Bernet M., *O wątpliwych podstawach karalności tzw. nekrofilii właściwej w Polsce. Zarys stanowiska własnego na tle art. 262 k.k.*, (w:) M. H. Kowalczyk, A. Kinas-Zalewska (red.), *Zbrodnia, kara, nadzieja. Wybrane niektóre rodzaje przestępstw, ich aspekty prawne i resocjalizacyjne*, Black Unicorn, Jastrzębie Zdrój 2012.
4. Bojarski T., *Odmiany podstawowych typów przestępstw w polskim prawie karnym*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1982.
5. Buchała K., *Odpowiedzialność za przestępstwa kwalifikowane przez następstwa czynu*, *Wojskowy Przegląd Prawniczy* 1972, nr 1, s. 20–25.
6. Budyn-Kulik M., *Umyślność w prawie karnym i psychologii. Teoria i praktyka*, Wolters Kluwer, Warszawa 2015.
7. Ćwiąkalski Z., *Komentarz do art. 262 Kodeksu karnego*, (w:) G. Bogdan, K. Buchała, Z. Ćwiąkalski, M. Dąbrowska-Kardas, P. Kardas, J. Majewski, M. Rodzynkiewicz, M. Szewczyk, W. Wróbel, A. Zoll (red.), *Kodeks karny. Część szczególna. Tom II. Komentarz do art. 117–277 k.k.*, LEX, 2013, nr 172405.
8. Fedorszczak T., *Przestępstwa przeciwko religii na ziemiach polskich w latach 1918–1998*, (w:) J. Koredczuk (red.) i in., *Prawo wyznaniowe. Przeszłość i terażniejszość*, Kolonia Limited, Wrocław 2008.
9. Filar M., *Komentarz do art. 216 Kodeksu karnego*, (w:) M. Filar (red.) i in., *Kodeks karny. Komentarz*, Wolters Kluwers, Warszawa 2016.
10. Filar M., *Przestępstwa przeciwko wolności sumienia i wyznania*, (w:) Nowa kodyfikacja karna. *Kodeks karny. Krótkie komentarze*, Zeszyt 18, Warszawa 1998.
11. Flemming M., Kutzman W., *Przestępstwa przeciwko porządkowi publicznemu*, C. H. Beck, Warszawa 1999.
12. Gajdus D., Marek A. (red.), *Prawo karne. Zagadnienia teorii i praktyki*, Warszawa 1986.
13. Góral R., *Kodeks karny. Praktyczny komentarz*, Wydawnictwo Zrzeszenia Prawników Polskich, Warszawa 2002.
14. Gruszecka D., *Komentarz do art. 262 Kodeksu karnego*, (w:) J. Giezek (red.), D. Gruszecka, N. Kłaczyńska, Łabuda G., A. Muszyńska, T. Razowski, *Kodeks karny. Część szczególna. Komentarz*, LEX 2014, nr 168423.
15. Grzendzicki Ł., *Koncepcje śmierci w religii wybranych starożytnych cywilizacji*, *Studia Koszalińsko-Koło-brzeskie* 2011, nr 17.
16. Hofmański P., Satko J., *Przestępstwa przeciwko czci i nietykalności cielesnej*, *Przegląd problematyki, orzecznictwo (SN 1918–2000), piśmiennictwo*, Kraków 2002, Kraków 2002, s. 46;
17. Janyga W., *Przestępstwo obrazy uczuć religijnych w polskim prawie karnym w świetle współczesnego pojmowania wolności sumienia i wyznania*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2010.
18. Jońca M., *Przestępstwo znieważenia grobu w rzymskim prawie karnym*, Wydawnictwo KUL, Lublin 2013.

19. Krajewski R., Ochrona wolności sumienia i wyznania w świetle Kodeksu karnego z 1997 r., *Przegląd Sądowy* 2008, nr 3.
20. Kruczoń E.: Przepięstwo obrazy uczuów religijnych, *Prokuratura i Prawo* 2011, nr 2, s. 56.
21. Kulesza W., Zniesławienie i zniewaga. Ochrona czci i godności osobistej człowieka w polskim prawie karnym – zagadnienia podstawowe, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1984.
22. Kulik M., Komentarz do art. 278 Kodeksu karnego, (w:) M. Mozgawa (red.), M. Budyn-Kulik, P. Kozłowska-Kalisz, M. Kulik, Kodeks karny. Komentarz, WK 2015, LEX nr 487010.
23. Kulesza J., Glosa do wyroku Sądu Apelacyjnego w Łodzi z dnia 17 stycznia 2013 r., sygn. II AKa 273/13, *Prokuratura i Prawo* 2014, nr 1.
24. Kunicka-Michalska B., Wojciechowska J., Przepięstwa przeciwko wolności, przeciwko wolności sumienia i wyznania, przeciwko wolności seksualnej i obywatelności oraz przeciwko czci i nietykanności cielesnej. Komentarz, C. H. Beck, Warszawa 2001.
25. Kurzępa B., Inna czynność seksualna jako znamię przepięstw, *Prokuratura i Prawo*, 2005, nr 5.
26. Lach A., Komentarz do art. 262 KK, (w:) V. Konarska-Wrzošek (red.), Kodeks karny. Komentarz, WK 2016, nr 513378.
27. Lernell L., Wykład prawa karnego. Część ogólna, Tom 1, Warszawa 1969, s. 89.
28. Makarska M., Przepięstwa przeciwko wolności sumienia i wyznania w kodeksie karnym z 1997 r., Wydawnictwo KUL, Lublin 2005.
29. Marek A., Kodeks karny. Komentarz, Wolters Kluwer, Warszawa 2010.
30. Mirgos Z., Ochrona wolności sumienia i wyznania w polskim prawie karnym, Warszawa 1985.
31. Mozgawa M., Komentarz do art. 262 KK, (w:) M. Mozgawa (red.) Kodeks karny. Komentarz, WK 2015, Lex nr 486987.
32. Paprzycki R.: Prawnokarna analiza zjawiska satanizmu w Polsce, Wydawnictwo Zakamycze, Kraków 2002.
33. Pegg S., Davies A., Sexual offences law and context, Routledge, New York 2016.
34. Piórkowska-Flieger J., Komentarz do art. 262 Kodeksu karnego, (w:) T. Bojarki (red.), A. Michalska-Warias, J. Piórkowska-Flieger, M. Szwarczyk, Kodeks karny. Komentarz, Wolters Kluwer, Warszawa 2016.
35. Raglewski J., Komentarz do art. 216 Kodeksu karnego, (w:) A. Zoll (red.), A. Barczak-Oplustil, M. Bielski, Bogdan G., Z. Ćwiakalski, M. Dąbrowska-Kardas, P. Kardas, J. Majewski, J. Raglewski, M. Szewczyk, W. Wróbel, Kodeks karny. Część szczególna. Tom II. Komentarz do art. 117–277 k.k., LEX 2013, nr 172346.
36. Rominkiewicz J., Ateńskie prawo pogrzebowe, Acta Universitatis Wratislaviensis No 3674, Prawo CCCIX, Wrocław 2015.
37. Stefański R., Przepięstwo znieważenia zwłok, prochów ludzkich lub grobu (art. 262 k.k.), *Prokuratura i Prawo* 2004, nr 10.
38. Śliwowski J., Prawo karne, PWN, Warszawa 1975.
39. Warylewski J., A. Wąsek (red.), Kodeks karny. Komentarz, Tom II, Warszawa 2004.

40. Warylewski J., Prawnomaterialne aspekty przestępstwa zgwałcenia, (w:) L. Mazowiecka (red.), Zgwałcenie. Definicja, reakcja, wsparcie dla ofiar, Wolters Kluwer, Warszawa 2016.
41. Wojciechowski J., Komentarz do art. 216 kodeksu karnego, (w:) J. Wojciechowski, A. Wąsek, R. Zawłocki (red.), Kodeks karny. Część szczególna, Tom I, C. H. Beck, Warszawa 2010.
42. Wolter W., Wykład prawa karnego. Część I, zeszyt 1, Kraków 1970.
43. Zoll A., Komentarz do art. 197 kodeksu karnego, (w:) A. Zoll (red.), Kodeks karny. Część szczególna. Tom II. Komentarz do art. 117–277 k.k., LEX, 2013, nr 172405.

Orzecznictwo

1. Postanowienie SN z dnia 7 maja 2008 r. (sygn. III KK 234/07), LEX nr 444478.
2. Uchwała SN z dnia 29 października 2012 r. (sygn. I KZP 12/12), LEX nr 1227992.
3. Uchwała SN z dnia 5 czerwca 2012 r. (sygn. SNO 26/12), LEX nr 1231618.
4. Wyrok NSA w Warszawie z dnia 15 grudnia 2106 r. (sygn. I OSK 435/15), LEX nr 2205409.
5. Wyrok Sądu Apelacyjnego w Łodzi z dnia 17 stycznia 2013 r., sygn. II AKa 273/13, LEX nr 1294813.
6. Wyrok Sądu Okręgowego w Świdnicy z dnia 2 sierpnia 2016 r. (sygn. IV Ka 505/16), [http://orzeczenia.swidnica.so.gov.pl/content/\\$N/155020000002006_IV_Ka_000505_2016_Uz_2016-08-02_002](http://orzeczenia.swidnica.so.gov.pl/content/$N/155020000002006_IV_Ka_000505_2016_Uz_2016-08-02_002), (dostęp w dniu 30 sierpnia 2017 r.).
7. Wyrok SN z dnia 17 lutego 1993 r. (sygn. III KRN 24/92), Lex nr 22114.
8. Wyrok SN z dnia 29 września 1987 r. (sygn. VI KZP 24/87), LEX nr 20248.
9. Wyrok TK z dnia 11 października 2006 r., sygn. P 3/06, <http://dziennikustaw.gov.pl/du/2006/s/190/1409> (dostęp w dniu 30 sierpnia 2017 r.).

Strony internetowe

1. <http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/hourei/data/PC.pdf>, (dostęp w dniu 17 lipca 2018 r.).
2. http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2003/42/pdfs/ukpga_20030042_en.pdf, (dostęp w dniu 18 lipca 2018 r.).
3. <http://www.refworld.org/docid/3f49e3ed4.html>, (dostęp w dniu 18 lipca 2018 r.).
4. http://www.se.pl/wiadomosci/swiat/kontrowersyjne-prochy-zmarlego-w-dildo_874954.html, (dostęp w dniu 18 lipca 2018 r.).
5. <https://sjp.pl/ograbi%C4%87>, (dostęp w dniu 18 lipca 2018 r.).
6. https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_stgb/ (dostęp w dniu 18 lipca 2018 r.).
7. <https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006070719>, (dostęp w dniu 18 lipca 2018 r.).

Subjective and objective elements of profanation and spoliation of corpses and graves in Polish criminal law

Abstract

This study attempts to summarize the existing judicial decisions, as well as views of legal academics and commentators regarding the interpretation of the concept of profanation and spoliation of corpses as defined in Article 262 of the Penal Code. It also pays the attention to the need for the Polish criminal law to include regulations against necrophilia, and formulates de lege ferenda proposals regarding the relationship between § 1 and § 2 in Article 262 of the Penal Code.

Key words

Profanation, Spoliation Corpse, Grave.



*Świąt Bożego Narodzenia wypełnionych miłością i radością
Nowego 2019 Roku,
w którym każdy dzień będzie upływał
pod znakiem urzeczywistnienia oczekiwań*

*życzy
zespół redakcyjny*