

nr 18/2024

ISSN 2544-9958



WSP

Wyższa Szkoła Przedsiębiorczości
im. Księcia Kazimierza Kujawskiego
w Inowrocławiu

PRZEDSIĘBIORSTWO I PRAWO

RADA NAUKOWA

Przewodniczący – **Bogusław SYGIT**
Członkowie: Andrzej BAŁANDYNOWICZ, Tomasz CHELMINIAK, Maciej CZAJKOWSKI, Anna DZIERGAWKA, Bożena GRONOWSKA, Brunon HOLYST, Przemysław JUCHACZ, Wiesław JUCHACZ, Piotr KARDAS, Jerzy KASPRZAK, Jarosław KOŁTUNIAK, Bartosz MYŚLIWIEC, Grzegorz OCIECZEK, Emil W. PŁYWACZEWSKI, Michał POMORSKI, Wojciech RADECKI, Karol ŚLIWKA, Andrzej WAŻNY, Monika WOLIŃSKA

REDAKCJA

Redaktor Naczelny – **Wojciech KOTOWSKI**
Z-ca Redaktora Naczelnego – Maciej CZAJKOWSKI
Sekretarz Redakcji – Małgorzata DOLEGAŁA

WYDAJE

WYŻSZA SZKOŁA PRZEDSIĘBIORCZOŚCI im. KSIĘCIA KAZIMIERZA KUJAWSKIEGO

Adres Redakcji:
88-100 Inowrocław, ul. Najświętszej Marii Panny 19a,
Tel. (22) 849 09 92
e-mail: wojciechkotowski@wp.pl

Skład
Maciej ŚWIĘTEK

Projekt okładki, druk i dystrybucja:
Wydawnictwo Diecezjalne i Drukarnia Sandomierz Sp. z o.o.
27-600 Sandomierz, ul. Żeromskiego 6A
tel. 15 649 97 00
e-mail: marketing@wds.com.pl
www.wds.pl

ISSN 2544-9958 nakład 200 egz.

Wersją podstawową (referencyjną) czasopisma jest wersja papierowa

Spis treści
Table of contents

prof. zw. dr hab. Andrzej Baładynowicz, Akademia Wymiaru Sprawiedliwości	
Prewencja kryminalna dotycząca przestępczości gospodarczej a prawa człowieka	5
<i>Criminal Prevention of Economic Crime and Human Rights</i>	24
prof. dr hab. Wojciech Radecki, emerytowany profesor zwyczajny Instytutu Nauk Prawnych PAN	
Europejskie prawo karne środowiska Część I. Powstanie i rozwój europejskiego prawa karnego środowiska	25
European Environmental Criminal Law Part I Creation and Development of the European Environmental Criminal Law	63
dr Monika Wolińska, pedagog resocjalizacyjny, mediator, kierownik Zakładu Pedagogiki Specjalnej i Edukacji Inkluzyjnej Akademii Mazowieckiej w Płocku	
Prawo i regulacje dotyczące zatrudnienia osób z niepełnosprawnościami	65
<i>Cybercrime in the context of social engineering and its educational determinants</i>	82
mgr Jerzy Jamiołkowski, radca prawny, etatowy członek Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Bydgoszczy	
Głosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 lutego 2023 r., sygn. III OSK 1944/22	84
<i>Gloss to the judgment of the Supreme Administrative Court of February 28, 2023, III OSK 1994/22</i>	126

W procesie oceny ICI Journals Master List 2019 Ekspertzy wyznaczyli wartość wskaźnika *Index Copernicus Value* w wysokości

ICV 2019 = 62.11

Jest ona widoczna w bazie:

<https://journals.indexcopernicus.com/search/formiml>

oraz w Paszporcie naszego czasopisma:

<https://journals.indexcopernicus.com/search/details?id=49276&lang=pl>

Wartość przyznanego wskaźnika za rok 2020 wynosi

ICV 2020 = 64.90

Widoczna jest na liście czasopism ICI Journals Master List 2020

<https://journals.indexcopernicus.com/search/formiml>

oraz w Paszporcie czasopisma

<https://journals.indexcopernicus.com/search/details?id=49276&lang=pl>

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 21 cm, wysokość 29,7 cm), marginesy: górny 5 cm, boczne (lewy i prawy) 4,2 cm i dolny 6,5 cm, czcionka Arial w rozmiarze 10,5 (dla przypisów dolnych 8,5) 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 (kilkuzdaniowe) streszczenie ujmujące główne tezy opracowania oraz kluczowe słowa, a na ostatniej alfabetyczny wykaz wykorzystanej literatury. 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, informacje o statusie profesjonalnym autora (autorów), z wyszczególnieniem posiadanych tytułów naukowych, nazwy instytucji zatrudniającej i zajmowanego stanowiska oraz nr ORCID.

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.

Andrzej Bałandynowicz¹

Prewencja kryminalna dotycząca przestępczości gospodarczej a prawa człowieka

Streszczenie

Aktualnie problematyce, jaką jest przestępczość gospodarcza, nie wystarczy tylko adaptacja różnych konstrukcji teoretycznych, wymagana jest również konfrontacja zróżnicowanych interpretacji tego zjawiska na przestrzeni dziejów i zmian polityczno-społecznych. Zasadnicze kwestie wymagające badań to: a) przyczyny i sposoby ustanawiania przepisów, b) przyczyny i sposoby ich naruszania, c) zakres i pokrywające się obszary działalności organów wymiaru sprawiedliwości i organów kontroli. Istotą rzeczy w tych trzech kwestiach jest pytanie o uprawnienia – legitymację dla ustawodawcy, dla ludzi związanych z gospodarką i dla działań organów przymusu. W artykule przedstawiono rozważania dotyczące możliwości przeciwdziałania patologiom w administracji i biznesie, zwracając uwagę na podejście Brathwaite'a i Geisa, wskazano na prowadzenie nielegalnych i zorganizowanych działań oraz możliwości wykorzystania środków zapobiegawczych.

Słowa kluczowe

Prewencja kryminalna, profilaktyka kreatywna, podejście proaktywne, kontrola społeczna.

Nie ulega wątpliwości, że przestępstwa gospodarcze stały się bardzo poważnym problemem wymagającym podjęcia efektywnych przeciwdziałań. Pod wieloma względami nie posiadamy jednak wystarczającej wiedzy na temat przyczyn, skali i efektów wywołanych tego typu przestępstwami, a także na temat efektywności stosowanych środków

¹ Prof. dr hab. Andrzej Bałandynowicz, Akademia Wymiaru Sprawiedliwości w Warszawie, ORCID: 0000-0003-1248-8069.

zaradczych. Niezbędne jest podjęcie szerokich i niezależnych badań, które pozwoliłyby oszacować rangę tego problemu, a także dostarczyłyby danych dla stworzenia skutecznej polityki prewencyjnej.

Przestępstwa gospodarcze nie są niczym nowym. Działalność, która definiowana jest aktualnie jako przestępczość gospodarcza, została udokumentowana w zapisach historycznych. Organy legislacyjne i inne organy publiczne muszą poświęcić wiele uwagi problemowi prewencji i zwalczaniu tego zjawiska. Głównym celem jest zagwarantowanie odpowiednich warunków dla nowoczesnej gospodarki, której w przeciwnym razie grozić będzie konkurencja stosujących nieuczciwe praktyki. Nie ma przesady w tym, że przez długi czas zagadnienia związane z przestępczością gospodarczą nie były zauważane w Europie Zachodniej. Dopiero w latach 70. XX wieku zjawisko przestępczości gospodarczej okazało się na tyle poważne, by stać się przedmiotem publicznej debaty. Spowodowane to zostało również tym, że przestępstwa gospodarcze ujawniły się jako dominiujące dla polityki kryminalnej w wielu krajach uprzemysłowionych i dynamicznie rozwijających się.

Jakkolwiek brakuje nam dostatecznej wiedzy na temat skali przestępstw gospodarczych, to wydaje się, że liczba tych przestępstw staje się widoczna w świetle statystyk policyjnych i sygnałów medialnych. Częściowo proces ten jest związany ze wzrostem złożoności społeczeństw przemysłowych. Redukcja społecznej kontroli, spowodowana zwiększoną mobilnością i zurbanizowaniem społeczeństwa, sprzyja przestępstwom gospodarczym. Stanowią one realne zagrożenie zarówno dla sektora gospodarki, jak i dla fundamentalnego poczucia solidarności w społeczeństwie.

Mając na uwadze te zagrożenia, w latach 70. XX wieku rząd szwedzki stworzył specjalną komisję, której zadaniem było dostarczenie podstawowych informacji potrzebnych dla podjęcia efektywnych działań wymierzonych w przestępczość gospodarczą. Komisja ta wykonała powierzone zadania, dostarczyła organom rządowym trzydziści raportów zawierających propozycje przeciwdziałania zjawisku. Zostały one użyte przy opracowaniu programu zwalczania przestępstw gospodarczych. Jednak podjęte działania, mimo wysiłków, dalekie są od doskonałości. Mając do czynienia z tak poważnym problemem, jakim jest przestępczość gospodarcza, oczywiste jest, że nie da się zastosować uniwersalnych rozwiązań, które mogłyby dać szybkie rezultaty. Tylko poprzez cierpliwość i stopniowo budowaną wiedzę i do-

świadczenie można oczekiwać poprawy. Problemy stwarzane przez przestępczość gospodarczą nie ograniczają się do jednej specyficznej gałęzi prawa. Cechą wyróżniającą przestępstwa gospodarcze jest to, że obejmują one bardzo szeroką sferę zarówno odpowiedzialności organizacyjnej, jak i regulacji prawnych. Oznacza to potrzebę współpracy pomiędzy różnymi organami i koordynacji według zaprojektowanej strategii. Bardzo istotne jest również, że nowo planowane systemy lub reformy ukierunkowane są nie tylko na eliminowanie potencjalnych nadużyć, ale także na rozbudowę działań kontrolnych.

1. Istota walki z przestępczością gospodarczą

Zwykle na tę kwestię odpowiada się, ukazując zakres zjawiska i skalę szkód, które powoduje. Twierdzi się, że szkody spowodowane przez przestępstwa gospodarcze są daleko bardziej poważne niż szkody wywołane działaniami przestępców. Najpoważniejsze efekty tych przestępstw są widoczne w sferze gospodarki. Zachwiana zostaje pewność obrotu ekonomicznego i obowiązywanie kodeksu etycznego, który leży u podstaw każdego wolnego społeczeństwa. Wszystkie państwa demokratyczne opierają się na prawie i systemach regulacji akceptowanych przez większość, ale i obowiązujących wszystkich. W przeważającej większości obywatele zgadzają się ze stosowaniem takich reguł. Przestrzeganie prawa jest zagwarantowane poprzez istnienie systemu kontroli i egzekucję systemu sankcji. Nie jest to jednak do końca prawda, w wielu przypadkach ludzie postępują zgodnie z normami prawnymi nawet wtedy, kiedy kontrola jest wadliwa, a system sankcji jest nieprzejrzysty, nie do końca stosowany. Takie dobrowolne akceptowanie prawa jest niezwykle ważne. Nawet nieznaczne zmiany w naturalnej ludzkiej uczciwości czy przyzwoitości mogą mieć bardzo poważne konsekwencje. Jednym z powodów przestrzegania prawa jest przekonanie, że prawo, regulacje i sankcje są rozsądne i zgodne z poczuciem sprawiedliwości. Odnosząc to do przestępstw gospodarczych, jest to poczucie życia w społeczeństwie opierającym się na solidarności. Więzy solidarności kształtują się we wzajemnym oddziaływaniu rozwoju ekonomicznego i wartości mających swe źródła w długiej, kulturalnej i społecznej tradycji. W znaczącym wymiarze taka solidarność może być utrzymywana tylko wtedy,

gdy okazuje się racjonalna dla jednostek. Uczciwość, pomocność i użyteczność w postępowaniu muszą być nagradzane.

Rozpatrując przestępstwa tradycyjne, dużo uwagi poświęca się ich uwarunkowaniom społecznym, takim jak: pochodzenie, środowisko, sposób spędzania wolnego czasu. W tym kontekście naturalne są korelacje pomiędzy wskaźnikami przestępczości a zróżnicowanymi warunkami społecznymi. W przestępstwach gospodarczych korelacje tego typu odgrywają rolę drugorzędną. Wyróżnikiem nie jest tutaj sposobność popełniania przestępstwa, ale struktura regulacji prawnych i sprawność systemów kontrolnych. W stosunku do nadużyć finansowych możemy prześledzić, jak zmienia się ich struktura stosownie do rozwoju ekonomicznego, nowych legislacji i zmian w działalności praktycznej organów publicznych. Oczywiście zakres nadużyć w różnych branżach gospodarki i grupach zawodowych jest bardzo zróżnicowany. Skupienie uwagi na prewencji wobec przestępstw gospodarczych pociąga za sobą zmiany w strukturze prawnej i w systemie administracyjnym. Kapitałną kwestią jest uniknięcie kazuistycznych regulacji, których stosowanie jest trudne do skontrolowania i wyegzekwowania. Szczegółowe regulacje powodują, że środki kontroli zostają przesunięte ze spraw znaczących na sprawy podrzędne.

Najważniejszymi komponentami przyszłej strategii działań przeciwko przestępstwom gospodarczym są środki prewencji, natomiast system sankcji karnych musi być poważnie zrewidowany. Kary muszą być ustanawiane i stosowane bardzo rozsądnie i ostrożnie. Nie oznacza to wcale, że nie ma tu miejsca na reformy. Zbyt wiele przestępstw gospodarczych pozostaje nie wykrytych, ponieważ w niektórych przedsięwzięciach gospodarczych nie można zindywidualizować odpowiedzialności za powzięte decyzje.

Oczywistym, że w wielu sprawach występują trudności związane z prowadzeniem śledztwa i przewodu sądowego, oraz że procedura karna jest nieefektywna. Takie formalno-proceduralne dysfunkcje powodują, że w wielu przypadkach nie można dowieść winy i skazać tych, którzy, obiektywnie biorąc, powinni być uznani za przestępców. Niedociągnięcia, o których mowa, muszą być wyeliminowane z systemu kontroli społecznej i zapobiegania przestępczości.

2. Przeciwdziałanie patologiom w administracji i biznesie

Przyjemniejszą stroną studiowania zagadnień przestępczości gospodarczej jest fakt prezentowania przez nie strony kryminologii, która stara się wyjaśnić mechanizmy powstawania tego typu zachowań oraz projektować środki zaradcze.

W taktyce stosowanej w odniesieniu do przestępstw popełnianych przez osoby prawne głównym problemem jest powstrzymanie się od prób zastosowania teorii i sposobów myślenia ważnych dla przestępstw tradycyjnych i przenoszenia ich na pole walki z przestępstwami popełnianymi przez osoby prawne.

Jak twierdzą Braithwaite i Geis: „kiedy doświadczenie kryminologiczne mówi nam, że coś pod każdym względem jest prawdą w kontekście przestępstwa tradycyjnego, to możemy oczekiwać, że przeciwieństwo tego będzie prawdą w wypadku przestępstwa popełnionego przez osobę prawną”².

Sformułowali oni sześć podstawowych twierdzeń stanowiących fundament dla działań aparatu sprawiedliwości w ograniczaniu przestępczości gospodarczej³.

Twierdzenie 1

W przypadku przestępstwa tradycyjnego fakt, że miało ono miejsce, jest fizycznie zauważalny, natomiast w sytuacji przestępstwa popełnionego przez osobę prawną, jego rezultat nie jest już tak widoczny.

Twierdzenie 2

W chwili, gdy przestępstwo zostanie ujawnione, ujęcie podejrzanego będzie trudne w przypadku przestępstwa tradycyjnego, natomiast całkiem proste w przypadku przestępstwa popełnionego przez osobę prawną.

² B. Hołyst, *Comparative Criminology*, Toronto, Lexington, Mass 1983; J. Braithwaite, B. Fisse, *The Impact of Publicity on Corporate Offenders*, State University of New York Press, Albany N.Y. 1983.

³ G. Geis, *White-Collar Crime*, Lexington Books, Heath D.C. 1982; G. Geis, E. Stotland, *White-Collar Crime. Theory and Research*, London, Sage 1980; B. Fisse, J. Braithwaite, *The Impact of Publicity on Corporate Offenders*, State University of New York Press, Albany N.Y. 1983.

Twierdzenie 3

Jeżeli podejrzany zostanie aresztowany, udowodnienie winy jest bez- problemowe w sytuacji przestępstwa tradycyjnego, natomiast w wypadku przestępstwa popełnionego przez osobę prawną, zwykle będzie bardzo utrudnione.

Twierdzenie 4

W sytuacji, gdy przestępca zostanie skazany, skutek odstrasżający kary będzie wątpliwy w stosunku do przestępców tradycyjnych, natomiast będzie miał silne działanie restryktywne w wypadku przestępstw popełnianych przez osoby prawne.

Twierdzenie 5

Pozbawienie zdolności prawnej nie jest odpowiednim i efektywnym środkiem dla powstrzymania przestępstw tradycyjnych w społeczeństwie, natomiast może być skuteczną strategią w zapobieganiu przestępstw popełnianych przez osoby prawne.

Twierdzenie 6.

Odrzucenie doktryny rehabilitacji społecznej jako nieefektywnej w polityce eliminowania przestępczości tradycyjnej nie jest równoznaczne z jej niepowodzeniem w postępowaniu względem osób prawnych.

Owe twierdzenia mogą znaleźć zastosowanie w zależności od charakteru przestępstwa, oceniających czyn oraz zaistniałych okoliczności.

3. Środki zapobiegawcze

Zbyt dużo wysiłków naukowych w badaniu przestępstw białych kołnierzyków i przestępstw gospodarczych było poświęconych próbom znalezienia i uzgodnienia najbardziej właściwych, podstawowych pojęć z tej dziedziny. Nawet Edwin H. Sutherland wprowadził w błąd uczonych. Badając akta wielkich kompanii, użył on terminu „przestępstwa w białych kołnierzykach”⁴. Przez całe dziesięciolecia każdy naukowiec miał wrażenie, że kreuje coś nowego i wnosi swój udział do nauki przez dodanie nowej terminologii do i tak ogromnego słownika tej dziedziny

⁴ E. H. Sutherland, *White Collar Crime*, The Dryden Press, New York 1949.

nauki, popierając jakość nowych w porównaniu do już istniejących terminów. Tak dużo wyobraźni użyto w tak niestosownym celu.

Ażeby uniknąć akademickiej dyskusji, należy zaakceptować propozycje zdefiniowania przestępstwa gospodarczego jako karalnego, równie dobrze jako możliwe słusznego, ale karygodnego, czynu popełnionego w związku z prowadzeniem interesów i obejmującego duże wartości finansowe lub też inne wartości, np. moralne. Zatem przykłada się od dawna dużą wagę do przestępczości w sektorze handlowym.

Jednym ze środków zapobiegawczych jest uniknięcie gigantycznego problemu zbierania „surowych” danych na temat przestępstw gospodarczych. Wielu autorów spędza mnóstwo cennego czasu nie na uzyskiwaniu odpowiedzi na postawione pytania, ale na stawianiu wciąż nowych kwestii odnoszących się do ograniczeń kontroli, porozumiewania się organów, sposobów księgowania i innych problemów związanych z pomiarami.

Christopher Balogh⁵ przeanalizował podstawowe przeszkody rzeczywistego mierzenia przestępstw gospodarczych. Klasyczne problemy związane z pomiarem przestępstw i ich „ciemną liczbą”, statystyką kryminalną, stosowaniem represji czy innymi zagadnieniami były przedmiotem obrad konferencji Rady Europy w 1980 roku. Stwierdzono, że zagadnienia te są największe w obszarach, gdzie dyskrekcja jest najgłębsza, gdzie granice nielegalności są niejasne, gdzie ofiary są nieświadome i rozproszone, gdzie kompetentne organy stanowią konglomerat niewspółdziałających ze sobą i skonfliktowanych organizacji, działających na pokrywających się obszarach, głównie zajmujących się kierowaniem i zarządzaniem zamiast ściganiem i karaniem⁶.

Jednym z powodów unikania „surowych” danych kryminalnych jest to, że ich przedłożenie samo przyczynia się do izolacji myśli kryminologicznej od jej źródeł wiedzy⁷. W pracy *The New American Ideology* Lodge argumentuje, że rozwój nauki wymaga powrotu do myślenia holistycznego, całościowego, w miejsce nadmiernej specjalizacji i fragmentaryzacji wiedzy. Przetrawanie naszej cywilizacji wymaga po-

⁵ C. Balogh, *Some Problems in the Measurement of Economic Offences*, Home Office Research Unit, London, Research Bulletin 1980, no. 10.

⁶ M. Clinard, *Corporate Ethics and Crime*, (w:) *The Role of Middle Management*, Sage, Beverly Hills 1983.

⁷ *Ibidem*.

szanowania dla natury i kultury jako wzajemnie powiązanych i współzależnych systemów⁸.

Kolejnym środkiem zapobiegawczym jest systemowe spojrzenie na ideologiczną i polityczną strukturę, nie jako na działanie różnych organów wciągniętych w rozwiązywanie konfliktów ekonomicznych⁹.

Oczywiście, obszary i sposoby potępienia, odrzucania i kwalifikowania zachowań są blisko związane z ogólnym systemem wartości i kultury. Nawiązując do tego systemu kryminologia, nauka zajmująca się badaniem przestępczości jako zjawiska społecznego, badaniem sprawców przestępstw oraz nauka badająca przyczyny przestępstw i szukająca skutecznych metod zwalczania przestępczości przybliży społeczeństwu ułomności i nikczemności przestępstwa. Socjologowie uczą postrzegać zjawisko przestępstwa dużo głębiej niż przedstawiciele innych nauk. Ale hipokryzją będzie wartościowanie nauk na dobre i złe. Najważniejszym jest mieć świadomość własnej ograniczonej wiedzy i pozostawać otwartym na krytykę¹⁰.

Zasadniczym mankamentem w naukach socjologicznych jest stawianie tezy i prezentowanie jej jako teorii ogólnej, nietolerującej żadnych wyjątków i zaprzeczeń. W tym kontekście rodzą się różne mity na temat powstawania przestępstw gospodarczych. Twierdzi się na przykład, że przedsiębiorstwa, a nawet bardziej ogólnie, cały system kapitalistyczny, jest zły od podstaw i niesie ze sobą tylko szkody, niesprawiedliwość i uprzedzenia. Działania modelowe, praktyczne i teoretyczne są weryfikowane, a ich interpretacja okazuje się użyteczna¹¹. Zetknięcie z innym modelem gospodarki prowadzi do refleksji nad dotychczasowym sposobem myślenia i, jak zauważył Leon Radzinowicz¹², każdy typ działalności gospodarczej ma swoje własne, charakterystyczne dla niego przestępstwa. W dyskusji nad priorytetami badawczymi musimy być również świadomi faktu, że nie istnieje żaden modelowy, czysty typ gospodarki, do którego można by odnieść po-

⁸ G. Lodge, *The New American Ideology*, Alfred A. Knopf, New York 1976.

⁹ D. Szabo, *La criminalité d'affaires: Aspects criminologiques*, *L'Année sociologique* 1981, t. 31.

¹⁰ H. Bianchi, *Basismodellen in de Kriminologie*, Van Loghum Slatevus, Deventer, 1980.

¹¹ J. D. Tomlinson, *Economic and Sociological Theories of the Enterprise and Industrial Democracy*, *British Journal of Sociology* 1984, no. 35 (4).

¹² L. Radzinowicz, *Economic Pressures*, (w:) L. Radzinowicz, M. Wolfgang (red.), *The Criminal in Society*, t. 1, Crime and Justice, Basic Book, New York 1971.

wyższe twierdzenia. Struktura niniejszego wywodu dostarcza trzech płaszczyzn interpretacyjnych, z których każda może być traktowana jako samoistny układ modelowy. Spojrzenie na problemy w szerokim kontekście jest bardzo potrzebne dla ich zrozumienia. Kryminologiczno-socjologiczny, ekonomiczny i filozoficzno-prawny punkt widzenia nie wykluczają się wzajemnie, a różnice poglądowe między ich przedstawicielami są nawet pożądane.

4. Związek przyczynowy

Co mają wspólnego ze sobą przestępstwa osób prawnych i przestępstwa zorganizowane? Aby odpowiedzieć na to pytanie, powołajmy się na pracę Albanese¹³ poświęconą analizie dwóch organizacji: koncernu Lockheed i mafii Cosa Nostra. Albanese analizował zeznania prezydenta Lockheed Corporation i Josepha Valachi, znanego członka mafii, złożone przed senacką komisją śledczą. Znalazł wiele niezwykłych podobieństw w obu sprawach. W obu postępowaniach pomijano ważne aspekty zorganizowanej działalności, co w poważny sposób wpłynęło na małą efektywność śledztwa i miało zapewne, według Albanese, związek z przestępczością. Albanese przygotował również wstępną analizę ilustrującą użyteczność ogólnej teorii przestępstw zorganizowanych w wyjaśnianiu zachowań przestępczych zarówno w sprawie Lockheeda, jak i w sprawie Cosa Nostra. Twierdził, że czystość tego modelu może być pomocna w prognozowaniu warunków rynkowych, sprzyjających bezprawnym, zorganizowanym zachowaniom.

J. Smith¹⁴ twierdził, że jedynym sposobem ukazania nauk socjologicznych jako „protonauk” według poglądów Thomasa Kuhna, było zreformowanie teorii kryminologicznych wokół koncepcji, że to przedsiębiorczość, a nie przestępstwa, jest właściwością kierującą, motywującą zarówno przestępstwa popełniane przez osoby prawne, jak i przestępczość zorganizowaną. Jest to bardziej zrozumiałe, gdy

¹³ J. Albanese, What Lockheed and La Cosa Nostra Have in Common, *Crime and Delinquency* 1982, no. 28.

¹⁴ J. Smith, White-collar Crime, Organized Crime, and the Business Establishment: Resolving a Crisis in Criminological Theory, (w:) P. Wickman, White-collar and Economic Crime. Multidisciplinary and Cross-national Perspectives, Lexington Books, Heath D.C. 1985.

uznamy, że przedsiębiorczość zajmuje miejsce po przeciwnej stronie niż legalizm, praworządność. Według poglądów Smitha teoria o roli przedsiębiorczości jest najlepszym tworzywem dla zrozumienia wzajemnych powiązań i różnic zachodzących pomiędzy uczciwym prowadzeniem interesów, przestępstwami popełnianymi przez osoby prawne i przestępczością zorganizowaną.

Najbardziej chyba usystematyzowaną pracę ułatwiającą zrozumienie nielegalnych zorganizowanych działań jest praca autorstwa Diane Vaughan¹⁵. Ona pierwsza odwołała się do opinii, że od wczesnych lat 70. postęp w badaniach empirycznych i teoretycznych, odnoszących się do bezprawnych działań organizacji gospodarczych, był spowodowany wzrastającym zainteresowaniem organizacjami jako jednostkami poddanymi szczegółowej analizie, a także znaczeniu struktury społecznej w wyjaśnianiu bezprawnych działań. Oprócz tego równie ważne jest otoczenie, warunki, w jakich dana jednostka egzystuje. Badania teoretyczne są ważne, ale gros sił kierowanych jest na badania empiryczne, testujące wybrane zmienne, aby móc przewidzieć bezprawne zachowania organizacji. Zmienne te to rozmiar firmy, zestawienia finansowe, dywersyfikacja (lokowanie kapitałów w różnych przedsiębiorstwach lub walorach), siła rynku, koncentracja przemysłu, niezależność. Jedno jest jasne według Vaughan – socjologowie sami tworzą narzędzia potrzebne do zrozumienia bezprawnych działań organizacji jako pewnego makro-fenomeny. Punktem wyjścia dysertacji Vaughan jest realistyczne oszacowanie starań organów i stwierdzenie, że wysiłki kontroli społecznej spotykają się z reakcją obronną z powodu właściwości, w jakich układ społeczny wytwarza zorganizowane, bezprawne działania. Przez układ społeczny rozumie się dwie rzeczy. Pierwsza to stała właściwość społeczeństwa dążącego do kształtowania otoczenia, w którym organizacje prowadzą swoją działalność: tendencje w relacjach społecznych, prawa, normy społeczne itp. Druga to umiejętność zorganizowania się: układ wewnętrzny i procesy w nim zachodzące. Te czynniki tworzą motywację dla organizacji, by osiągać cele nie zawsze w sposób legalny. Opracowanie Vaughan dąży do przedstawienia wzajemnych relacji pomiędzy czynnikami strukturalnymi a bezprawnymi zachowaniami jako pewnego ogólnego wzoru. Centralną częścią tej kon-

¹⁵ D. Vaughan, Toward Understanding Unlawful Organizational Behavior, Michigan Law Review 1982, no. 80.

cepcji jest teoria konkurencji Mertona, mówiąca o powodzeniu ekonomicznym jako kulturowej pochwalie osiągnięć i erozji norm przy zdobywaniu celów ekonomicznych¹⁶. Wyjściowym założeniem Vaughan było założenie, że głównym celem aktywności złożonych organizacji gospodarczych jest maksymalizacja zysków. Sukces finansowy mają nadzieję osiągnąć wszyscy, ale w gospodarce panuje ostra konkurencja. Erozja norm i postaw w kręgach zarządzających firmami jest powodowana rozwarstwieniem społecznym: nowi liderzy, którzy nigdy przedtem nie zajmowali pozycji elity, czują się zagrożeni konkurencją. Pewne działania, w sytuacji ostrej walki konkurencyjnej, uważane wewnątrz organizacji za postępowanie zgodne z normami, definiowane są przez społeczeństwo jako nielegalne. Gdy kontrola natrafia na ślady takiego postępowania, najczęściej obie strony, kontrolujący i kontrolowany, chcą osiągnąć kompromis, zatwierdzając zastaną sytuację. Daje to dodatkowe wsparcie dla tych, którzy dla swych celów wykorzystują prawo, a jest także zachętą dla innych, którzy pójdą w ich ślady, stosując te same lub podobne środki. Vaughan sprawdzała również, w jaki sposób układ społeczny organizacji i procesy w nim zachodzące, tworzą sposobność organizowania działalności przestępczej. Jednostki przychodzące do firmy są już w pewien sposób ukształtowane przez środowisko: rodzinę, religię, szkołę, grupy rówieśnicze, wcześniejsze doświadczenia. Dlatego większość organizacji gospodarczych poddaje swoich nowych pracowników całemu cyklowi szkoleniowemu, przygotowując ich specjalistycznie do potrzeb firmy. Używając rozbudowanego systemu nagród i kar, przedsiębiorstwa tworzą ścisłe więzi między pracownikiem a firmą, starają się łączyć zaspokojenie potrzeb pracownika z sukcesem firmy. Struktura dużych organizacji gospodarczych (holdingi, koncerny) stwarza duże możliwości do działania wielu układów, gdzie zachowania bezprawne na pewno mają miejsce¹⁷. Taki stan rzeczy ułatwiają: rozproszenie geograficzne i współzawodnictwo pomiędzy podmiotami składowymi organizacji, nadmierna

¹⁶ R. M. Merton, *Teoria socjologiczna i struktura społeczna*, tłum. E. Morawska, J. Wertenstein-Żuławski, PWN, Warszawa 2000.

¹⁷ S. Wheeler, *The Organization as Weapon in White-collar Crime*, *Michigan Law Review* 1982, no. 80; S. Wheeler, D. Weisburd, N. Bode, *Sentencing the White-collar Offender; Theory and Reality*, *American Sociological Review* 1982, no. 47 (5).

dyskrecja i rozmycie osobistej odpowiedzialności przez zbytnią hierarchizację struktur zarządu. Wywołuje to analogię z przestępczością zorganizowaną. Vaughan twierdzi nawet, że organizacyjny nieład, wykroczenia służbowe są naturalną właściwością podmiotów składających się na dużą organizację gospodarczą i pozostaną nimi dopóty, dopóki nie zmieni się jej struktura¹⁸.

5. Kontrola

Innym aspektem badań nad przestępstwami popełnianymi przez osoby prawne jest zagadnienie kontroli zarówno wewnętrznej, jak i zewnętrznej. Kontrole wewnętrzne najlepiej były zbadane na przykładzie wolnych zawodów i dotyczyły przestępstw indywidualnych białych kołnierzyków. W 1970 roku Specjalna Komisja ds. Oceny Dyscypliny Amerykańskiej Palesty oznajmiła: „Po trzech latach badań nad dyscypliną wśród pracowników całego kraju komisja stwierdziła istnienie krytycznej sytuacji, wymagającej bezpośredniej uwagi całego środowiska zawodowego. Poza nielicznymi wyjątkami panuje obecnie takie nastawienie pracowników do przestrzegania dyscypliny zawodowej, które można odnieść do stanu apatii lub do nieskrywanej wrogości. Działania dyscyplinarne praktycznie nie istnieją w wielu okręgach sądowych; praktyka i procedura są przestarzałe; wiele organów dyscyplinarnych ma zbyt małe uprawnienia, by podjąć efektywne kroki przeciwko tym, którzy łamią reguły zawodu”¹⁹. Powołując się na ten raport, Parker wykonał badania oparte na teorii Durkheima i testował wzajemne powiązania między poziomem solidarności i koncentracją władzy w obrębie palestry stanowej a trzema wskaźnikami charakterystycznymi dla zachowań penalnych, tj. wskaźnikiem penalizacji, surowością kary i wskaźnikiem powrotu do przestępstwa. W działalności gospodarczej w warunkach konkurencji rynkowej rzadko spotykamy się z zachowaniami zgodnymi z etyką. Wizerunek biznesmena, który sam będzie kontrolował i gwarantował swoje uczciwe postępowanie

¹⁸ D. Vaughan, Toward Understanding Unlawful Organizational Behavior, Michigan Law Review 1982, no. 80.

¹⁹ P. Wickman, White-collar and Economic Crime. Multidisciplinary and Cross-national Perspectives, Lexington Books, Heath D.C. 1982.

nie znajduje potwierdzenia w praktyce²⁰. Uwidacznia to wyraźnie afera Pinto i decyzja Ford Motor Company w sprawie produkcji i utrzymania na rynku samochodu, o którym było wiadomo, że jest niebezpieczny dla użytkowników. Obserwując tego typu działania, Braithwaite zaproponował system wymuszonych samoregulacji, zgodnie z którym jeden z dyrektorów będzie zobowiązany komunikować odpowiednim organom przypadki naruszenia norm lub przepisów. Dyrektor, który zaniedbywałby ten obowiązek, ponosiłby odpowiedzialność karną. Przedsiębiorstwa, które regularnie nie stosowałyby się do tych założeń, podlegałyby ścisłej kontroli odpowiednich organów. Jest to tylko pomysł, wart chyba jednak rozważenia²¹.

W przypadku kontroli zewnętrznej punktem wyjścia jest badanie okoliczności, w jakich dane przepisy stają się obowiązujące i dlaczego organy ustawodawcze penalizują dany typ zachowania. Zrozumienie słabości oficjalnych kontroli staje się łatwiejsze, jeśli spojrzeć się na konflikty interesów pomiędzy różnymi grupami nacisku i prawdziwe powody wprowadzania danych przepisów, czasami tworzonych tylko dla wywarcia wrażenia, że w danej sprawie podjęto środki zaradcze. Skoro tylko jakieś przepisy zaczynają obowiązywać, nie znaczy to wcale, że będą z całą mocą przestrzegane i ścigane. Na początku tworzenia w dawnej Republice Federalnej Niemiec ogólnonarodowego ujednoczonego systemu rejestracji przestępstw gospodarczych stwierdzono: „Ani policyjne statystyki, ani akta sądowe nie dają nam prawdziwych informacji, czym naprawdę jest przestępczość. Wielkości statystyczne jedynie egzemplifikują wyniki pracy organów powołanych do ich ścigania i podkreślają, jak często przestępstwa gospodarcze mają miejsce i jak przebiegają. Wiadome jest, iż informacje te są w dużej mierze zależne od intensywności pracy personelu, koncentracji sił i środków oraz innych czynników. Przez wzgląd na uczciwość musimy przyznać przed społeczeństwem, że rozmiary i typy współczesnych przestępstw – w szczególności gospodarczych – nie mogą być określone w ten sposób. W zamian proponujemy próbę sprawdzenia, jakie sprawy aktualnie prowadzą poszczególne biura

²⁰ J. Parker, *Social Control and the Legal Profession*, (w:) P. Wickman, *White-collar and Economic Crime. Multidisciplinary and Cross-national Perspectives*, Lexington Books, Heath D.C. 1982.

²¹ J. Braithwaite, *Corporate Crime in the Pharmaceutical Industry*, London, Routledge & Kegan Paul, 1984.

prokuratorskie oraz obserwowania ich rezultatów. Wynik będzie nie tylko uczciwy, ale również informacyjny²².

Konwent Pracowników Niemieckich w pewnej mierze przyjął ten sam punkt widzenia i stwierdził w konkluzji: „Konwent Pracowników Niemieckich uważa za absolutnie konieczne, by sprawy obejmujące materię związaną z przestępstwami gospodarczymi i będące w rozpatrywaniu przez biura prokuratorskie były dokumentowane i protokołowane według jednolitych wzorów tak, by można je było oceniać zarówno ilościowo, jak i jakościowo²³. W tym kierunku, poprzez analizę akt prokuratorskich, prowadzone były badania Instytutu Maxa Plancka, dostarczające rozległej wiedzy w dziedzinie przestępstw gospodarczych, niemogące jednak, ze zrozumiałych względów, być miarą odzwierciedlającą wielkość przestępczości gospodarczej²⁴.

Również paryskie Centrum Studiów Socjologicznych i Prawa Karnego było zaangażowane w podobne badania. Najistotniejsze konkluzje z tych badań to:

- funkcjonowanie systemu karnego jest bardziej reaktywne niż proaktywne, jest również szeroko określone przez czynniki zewnętrzne;
- system karny może występować w podwójnym charakterze. Z jednej strony, jako system masowej kontroli, np. interweniujący w sprawach naruszenia własności prywatnej czy w sprawach ruchu drogowego; z drugiej strony jako pewna ostateczność dostępna dla prywatnych (np. straż przemysłowa) czy publicznych (władze podatkowe, inspekcja pracy) organów. Na przykład we Francji, na podstawie spraw zgłoszonych w 1982 roku do prokuratury, stwierdzono, że więcej niż 75% spraw ściganych sądownie dotyczących kradzieży zaczynało się skargą ofiary, natomiast ponad 85% spraw finansowych i ekonomicznych ściganych sądownie znalazło początek w inicjatywie organów kontrolnych, a więc czynników na zewnątrz systemu karnego²⁵. Obranie takiego horyzontu badań pozwoliło zrozumieć pewne uprzywilejowanie w podejściu do prze-

²² P. Hebberecht, *De kriminologische Wetterschang en de Studie van de primaire Kriminalli-seringsprocessen*. Thesis, University of Ghent, 1994, s. 69.

²³ F. Berckhauer, *Die Strafverfolgung bei schweren Wirtschaftsdelikten*, Max-Planck Institut, Freiburg-im-Breisgau 1981, s. 129.

²⁴ K. Liebl, *Die Bundesweite Erfassung von Wirtschaftsstraftaten nach einheitlichen Gesichtspunkten*, Max-Planck Institut, Freiburg-im-Breisgau 1984.

²⁵ P. Lascoumes, *La C.O.B. entre une magistrature économique et une gestion des illégalismes d'affaires*. Forthcoming, *Déviance et Société* 1995, no. 9 (1).

stępstw gospodarczych, nie w znaczeniu powstrzymywania się od ich ścigania, ale traktowania ich jako nie całkowicie kryminalnych. Najczęściej stosowaną instytucją wobec tych przestępstw jest restytucja lub odszkodowanie, a tylko naprawdę poważne sprawy kieruje się do rozpatrzenia przez organy karne. Wydaje się, że może to być w szerokim sensie jednym z priorytetów badań nad przestępczością gospodarczą, gdy sądownictwo zajmuje nie centralną, a marginalną pozycję²⁶.

Analizowano również różnice w zapisach sentencji wyroków, jakie zapadały w przestępstwach białych kołnierzyków. Jak stwierdzili Nagel i Hagan „badacze i sędziowie ogólnie przypuszczają, że przestępcy w białych kołnierzykach są traktowani preferencyjnie²⁷. Założenie takie było przedmiotem żądań reformy polityki w tym względzie, by znieść różnice w wyrokowaniu w przestępstwach gospodarczych i innych. Studia porównawcze na ten temat nie potwierdziły jednak tego założenia”. I nic w tym dziwnego. Naprawdę decyzje o postawieniu kogoś w stan oskarżenia zapadają na wierzchołkach władzy. Jeśli już ktoś otrzyma wezwanie do stawienia się przed sądem, jest traktowany na równi z innymi przestępcami. Nagel i Hagan mieli rację, przypominając przesunięcia w nastawieniu opinii publicznej wobec przestępstw gospodarczych. „Zważywszy, że administracja Cartera ogłosiła ściganie przestępstw w białych kołnierzykach jako jeden z priorytetów społecznych, to już administracja Reagana nie wychylała się z takim postulatem i nie stawiała go w pierwszym rządzie narodowych działań²⁸. Jeśli chodzi o ukaranie winnych w przestępstwach gospodarczych, to Braithwaite zaproponował tzw. utylitarny model kary, uzasadniając przyznanie władzom karnym daleko idącej elastyczności w uwzględnianiu celów prewencyjnych kary, potrzeby naprawienia szkód ofiarom przestępstwa i innych celów ekonomicznych i społecznych²⁹. Taka teza zmusza zwolenników idei kary proporcjonalnej do przestępstwa do poważniejszego rozważenia, jakie zastosowanie

²⁶ *Ibidem*.

²⁷ I. Nagel, J. Hagan, The Sentencing of White-collar Criminals in Federal Courts: A Socio-legal Exploration of Disparity, *Michigan Law Review* 1992, no. 80, s. 1427–1456.

²⁸ I. Nagel, J. Hagan, Gender and Crime: Offense Patterns and Criminal Court Sanctions, (w:) *Crime And Justice, An Annual Review of Research* 1983.

²⁹ J. Braithwaite, Enforced Self-regulation: A New Strategy for Corporate Crime Control, *Michigan Law Review* 1982, no. 80, s. 1475–1502.

może mieć ona do całości przestępstw, od gospodarczych do publicznych. Na gruncie polityki dekryminalizacji zastosowanie logiki wyrokowania w sprawach przestępstw gospodarczych do spraw z zakresu przestępstw zwykłych, tradycyjnych wydaje się zupełnie słuszne, natomiast odwrotnie – może budzić kontrowersje.

Niektórzy autorzy, jak na przykład Spencer, są zwolennikami osadzania przestępców w białych kołnierzykach w więzieniach. Zauważył on wiele prawidłowości w postępowaniu tej grupy przestępców zarówno przed uwięzieniem, jak i po zwolnieniu, w zdolności znalezienia sobie miejsca tak w więzieniu, jak i w społeczeństwie³⁰. Przykładem może być postępowanie ludzi, którzy popełnili przestępstwo polegające na fikcyjnym bankructwie i osiągnęli korzyść z tego faktu. Po wyjściu za kaucją przesiedlają się oni, znajdując pracę w nowej społeczności, podczas gdy inni skazani w procesach białych kołnierzyków mają kłopoty z pracą i egzystencją w środowisku, biorąc posady, które inni powszechnie porzucają.

6. Priorytety

Do tak bogatej problematyki, jaką jest przestępczość gospodarcza, nie wystarczy tylko adaptacja różnych konstrukcji teoretycznych, wymagana jest również konfrontacja zróżnicowanych interpretacji tego zjawiska. Zasadnicze kwestie wymagające badań to:

- przyczyny i sposoby ustanawiania przepisów;
- przyczyny i sposoby ich naruszania;
- zakres i pokrywający się obszary działalności organów wymiaru sprawiedliwości i organów kontroli.

Istotą rzeczy w tych trzech kwestiach jest pytanie o uprawnienia – legitymację dla ustawodawcy, dla ludzi związanych z gospodarką i dla działań organów przymusu. Od czasów powstania Starego i Nowego Testamentu nie ma bardziej akceptowalnych zasad legitymizacyjnych dla władzy jednostek i instytucji od tych, którymi posługując się, władza musi usprawiedliwiać ich istnienie przyzwoleniem większości. Ostatnio, według badań przeprowadzonych przez L. Harrisa³¹, ame-

³⁰ J. C. Spencer, *White-collar Crime*, (w:) T. Grygier, *Criminology in Transition*. Tavistock, London 1985.

³¹ L. Harris, *The Public Credibility of American Business*, *Conference Board Record* 1993, s. 33–38.

rykańska opinia publiczna oczekuje, żeby przedsiębiorstwa eliminowały kryzysy i bezrobocie, kontrolowały zanieczyszczenie powietrza i wody, uczestniczyły w przebudowie miast, stymulowały rozwój pracowników, eliminowały ubóstwo i choroby, likwidowały dyskryminację rasową. Opinia publiczna jest jednak tylko pewnym argumentem, a czasami alibi. Musimy uznać, że poglądy na temat obowiązywania prawa są bardzo zróżnicowane wśród autorów, którzy są konsensualistami, pluralistami czy też patrzą na społeczeństwo z perspektywy neomarksistowskiej. Jaka by nie była teoretyczna alternatywa dla analiz, badanie pierwotnych procesów kryminalizacyjnych w dziedzinie przestępstw gospodarczych potrzebuje priorytetów.

Ocena funkcjonowania systemu sprawiedliwości na polu ograniczania przestępczości gospodarczej wykazuje względny charakter dla interwencji karno-prawnych, co skutkuje wyborem niekoniecznie kryminalnych sposobów rozwiązywania konfliktów. Z drugiej strony, wzajemne oddziaływania lub ich brak pomiędzy organami kontroli i wymiarem sprawiedliwości może kształtować przedmiot priorytetowych wysiłków badawczych; rozciągają się one i w czasie, i w przestrzeni. Badania historyczne, takie jak studia Jean Claude Waquet na temat korupcji we Florencji w XVII i XVIII wieku, pomagają nam zrozumieć społeczeństwo jako całość, a także funkcje i widzenie korupcji lub innych przestępstw gospodarczych.

Bibliografia

1. Albansese J., What Lockeed and La Cosa Nostra Have in Common, *Crime and Delinquency* 1982, no. 28.
2. Ambler E., *Send No More Roses*, Paris 1994.
3. Balogh C., Some Problems in the Measurement of Economic Offences, Home Office Research Unit, London, *Research Bulletin* 1980, no. 10.
4. Barnett H., *Corporate Crime*, *Crime and Delinquency* 1981, no. 27.
5. Berckhauer F., *Die Strafverfolgung bei schweren Wirtschaftsdelikten*, Max-Planck Institut, Freiburg-im-Breisgau 1981.
6. Bianchi H., *Basismodellen in de Kriminologie*, Van Loghum Slat-evus, Deventer.
7. Braithwaite J., *Enforced Self-regulation: A New Strategy for Corporate Crime Control*, *Michigan Law Review* 1982, no. 80.

8. Braithwaite J., *Corporate Crime in the Pharmaceutical Industry*, London, Routledge & Kegan Paul 1984.
9. Braithwaite J., Fisse B., *The Impact of Publicity on Corporate Offenders*, State University of New York Press, Albany N.Y. 1983.
10. Clinard M., *Corporate Ethics and Crime. The Role of Middle Management*, Sage, Beverly Hills 1983.
11. Clinard M., *Illegal Corporate Behavior*, National Institute of Law Enforcement and Criminal Justice, Washington D.C. 1979.
12. Fisse B., Braithwaite J., *The Impact of Publicity on Corporate Offenders*, State University of New York Press, Albany N.Y. 1983.
13. Geis G., Stotland E., *White-Collar Crime. Theory and Research*, London, Sage 1980.
14. Geis G., *White-Collar Crime*, Lexington Books, Heath D.C. 1982.
15. Hagan F. E., *The Organized Crime Continuum: A Further Specification of a New Conceptual Model*, *Criminal Review* 1993, no. 8 (2).
16. Harris L., *The Public Credibility of American Business*, Conference Board Record 1993.
17. Hebberecht P., *De kriminologische Wetterschang en de Studie van de primaire Kriminaliseringsprocessen*. Thesis, University of Ghent 1994.
18. Hołyst B., *Comparative Criminology*, Toronto, Lexington, Mass 1983.
19. Lascoumes P., *La C.O.B. entre une magistrature économique et une gestion des illégalismes d'affaires*. Forthcoming, *Déviance et Société* 1995, no. 9 (1).
20. Liebl K., *Die Bundesweite Erfassung von Wirtschaftsstraftaten nach einheitlichen Gesichtspunkten*, Max-Planck Institut, Freiburg-im-Breisgau 1984.
21. Lodge G., *The New American Ideology*, Alfred A. Knopf, New York 1976.
22. Merton R.M., *Teoria socjologiczna i struktura społeczna*, tłum. E. Morawska, J. Wertenstein-Żuławski, PWN, Warszawa 2000.
23. Morin E., *Pour sortir du XXe siècle*, Nathan, Paris 1980.
24. Nagel I., Hagan J., *The Sentencing of White-collar Criminals in Federal Courts: A Socio-legal Exploration of Disparity*, *Michigan Law Review* 1992, no. 80.
25. Nagel I., Hagan J., *Gender and Crime: Offense Patterns and Criminal Court Sanctions*, (w:) M. Tonry, N. Morris (red.), *Crime And Justice, An Annual Review of Research* 1983.

26. Parker J., Social Control and the Legal Profession, (w:) P. Wickman, White-collar and Economic Crime. Multidisciplinary and Cross-national Perspectives, Lexington Books, Heath D.C. 1982.
27. Radzinowicz L., Economic Pressures, (w:) L. Radzinowicz, M. Wolfgang (red.), The Criminal in Society, t. 1, Crime and Justice, Basic Book, New York 1971.
28. Smith J., White-collar Crime, Organized Crime, and the Business Establishment: Resolving a Crisis in Criminological Theory, (w:) P. Wickman, White-collar and Economic Crime. Multidisciplinary and Cross-national Perspectives, Lexington Books, Heath D.C. 1985.
29. Sutherland E.H., White Collar Crime, The Dryden Press, New York 1949. Spencer J.C., White-collar Crime, (w:) T. Grygier, Criminology in Transition. Tavistock, London 1985.
30. Szabo D., La criminalité d'affaires: Aspects criminologiques, L'Année sociologique 1981, t. 31.
31. Tomlinson J.D., Economic and Sociological Theories of the Enterprise and Industrial Democracy, British Journal of Sociology 1984, no. 35 (4).
32. Vaughan D., Toward Understanding Unlawful Organizational Behavior, Michigan Law Review 1982, no. 80.
33. Waquet J., De la Corruption, Morale et pouvoir à Florence aux XVIIe et XVIII siècles, Fayard, Paris 1994.
34. Wheeler S., The Organization as Weapon in White-collar Crime, Michigan Law Review 1982, no. 80.
35. Wheeler S., Weisburd D., Bode N., Sentencing the White-collar Offender; Theory and Reality, American Sociological Review 1982, no. 47 (5).
36. Wickman P., White-collar and Economic Crime. Multidisciplinary and Cross-national Perspectives, Lexington Books, Heath D.C. 1982.

Criminal Prevention of Economic Crime and Human Rights

Abstract

Currently, in the issue of economic crime, it is not enough to adapt various theoretical constructions; it is also necessary to confront different interpretations of this phenomenon throughout history and political and social changes.

Main issues requiring research include: a) reasons and ways of establishing regulations, b) reasons and ways of violating them, and c) scope and overlapping areas of activity of judicial and control authorities. The essence of these three issues is the question of entitlements – the legal basis for the legislator, for people associated with the economy, and for the activities of law enforcement bodies. The article presents considerations on the possibilities of preventing pathologies in administration and business. Paying attention to the approach of Brathwaite and Geis, the article highlights the conduct of illegal and organized activities, and the possibility of using preventive measures.

Key words

Philosophy of punishment, criminal justice system, restorative justice, criminal justice reform.

Wojciech Radecki¹

Europejskie prawo karne środowiska (część I). Powstanie i rozwój europejskiego prawa karnego środowiska

Streszczenie

Przedmiotem pierwszej części artykułu jest powstanie i rozwój europejskiego prawa karnego środowiska od Rezolucji Komitetu Ministrów Rady Europy z 28 września 1977 r. o wkładzie prawa karnego do ochrony środowiska, przez Konwencję Rady Europy z 4 listopada 1998 r. o ochronie środowiska w prawie karnym, Decyzję Ramową Rady z 27 stycznia 2003 r. o ochronie środowiska środkami prawa karnego, Dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie ochrony środowiska poprzez prawo karne aż do nowej Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 kwietnia 2024 r. w sprawie ochrony środowiska poprzez prawo karne i zastępującej dotychczasowe dyrektywy. W końcowym fragmencie części pierwszej artykułu będzie mowa o tym, jaki wpływ na polskie prawo karne środowiska wywarły Konwencja, decyzja ramowa i dyrektywa z 2008 r. Szczegółowe omówienie nowej dyrektywy z 2024 r. będzie przedmiotem drugiej części artykułu.

Słowa kluczowe

Rada Europy, Unia Europejska, prawo karne, europejskie prawo karne, ochrona środowiska, przestępstwa przeciwko środowisku, prawo karne środowiska.

1. Wprowadzenie

Dnia 11 kwietnia 2024 r. Parlament Europejski i Rada przyjęły nową dyrektywę w sprawie ochrony środowiska poprzez prawo karne²,

¹ Prof. dr hab. Wojciech Radecki, emerytowany profesor zwyczajny Instytutu Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk, ORCID: 0000-0002-9755-9235.

która zobowiązuje państwa członkowskie Unii Europejskiej do wprowadzenia w życie przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych niezbędnych do wykonania tej dyrektywy w terminie do 21 maja 2026 r. Dyrektywa ma zasadnicze znaczenie dla prawa karnego środowiska państw członkowskich, w tym Polski. Znaczenie dyrektywy także dla przedsiębiorców uzasadnia szczegółowe omówienie jej postanowień na tych łamach. Dyrektywa wieńczy długą drogę rozwojową europejskiego prawa karnego środowiska, która rozpoczęła się w drugiej połowie lat 70. ubiegłego stulecia. Skrótowe prześledzenie tej drogi ma istotne znaczenie poznawcze, a także może przyczynić się do właściwego zrozumienia nowej dyrektywy i jej transponowania do prawa polskiego przez osadzenie jej w kontekście historycznym. Dlatego zdecydowałem się na podzielenie artykułu jej poświęconego na dwie części: w pierwszej zajmę się powstaniem i rozwojem europejskiego prawa karnego środowiska i jego wpływem na polskie prawo karne środowiska, dopiero w drugiej szczegółową analizą dyrektywy i zasygnalizowaniem, jakie przepisy polskiego prawa karnego środowiska wymagają zmian bądź uzupełnienia i w jakim kierunku.

Przed przystąpieniem do prezentacji rozwoju historycznego niezbędne jest wyjaśnienie znaczenia dwóch kluczowych terminów. Zacznę od prawa karnego środowiska, pojęcia, które pojawiło się trzech podstawowych językach europejskich: *environmental criminal law* w angielskim, *droit penal de l'environnement* we francuskim i *Umweltstrafrecht* w niemieckim. Zająłem się nim na gruncie prawa polskiego, przedstawiając koncepcję, według której może być ono rozumiane trojako:

- *sensu stricto* na oznaczenie przepisów o przestępstwach przeciwko środowisku,
- *sensu largo* na oznaczenie przepisów o przestępstwach i wykroczeniach przeciwko środowisku,
- *sensu largissimo* na oznaczenie przepisów o przestępstwach, wykroczeniach i deliktach administracyjnych przeciwko środowisku³.

Moja koncepcja spotkała się ze zdecydowaną krytyką Andrzeja Marka, który wprawdzie uważał, że w odniesieniu do wykroczeń ma-

² Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1203 z dnia 11 kwietnia 2024 r. w sprawie ochrony środowiska poprzez prawo karne i zastępująca dyrektywy 2008/99/WE i 2009/123/WE (Dz. Urz. UE seria L z dnia 30 kwietnia 2024 r.).

³ W. R a d e c k i, Polskie prawo karne środowiska – próba spojrzenia syntetycznego, *Ius Novum* 2009, nr 1, s. 70.

my do czynienia z odpowiedzialnością karną, aczkolwiek jest to odpowiedzialność o zredukowanych konsekwencjach prawnych, ale nie należą do prawa karnego nawet w najszerszym znaczeniu (*sensu largissimo*) przepisy ustaw administracyjnych przewidujące różnego typu sankcje finansowe, często zwane „karami pieniężnymi”, nakładane na podmioty gospodarcze, ich kierowników i zarządców, a także osoby za delikty administracyjne. Tego typu regulacje nie mają z prawem karnym nic wspólnego⁴. Jak wynika z tego wyводу, Andrzej Marek byłby zapewne skłonny aprobować drugi wariant rozumienia prawa karnego środowiska (*sensu largo*), ale już nie trzeci (*sensu largissimo*). Przywołany autor aprobuje propozycję terminologiczną Dobrosławy Szumiło-Kulczyckiej, która przepisy dotyczące odpowiedzialności za delikty administracyjne określa mianem prawa administracyjno-karnego (a nie karno-administracyjnego, aby nie wracać do dawno już zarzuconego nazewnictwa prawa wykroczeń), ale definiując prawo administracyjno-karne zaznacza, że przedmiotem jej analiz jest fragment szerszej, dającej się formalnie wyodrębnić, odpowiedzialności administracyjnej, i to taki jej fragment, który posługuje się środkami w istocie represyjnymi, swą naturą bliskimi tym spotykanym w powszechnym prawie karnym⁵.

Uwagi krytyczne podniesione pod adresem mojej koncepcji mnie nie przekonały, nadal uważam, że prawo karne środowiska może być trojako rozumiane, a odpowiedzialność za delikty administracyjne ma bardzo wiele wspólnego z prawem karnym. Niemniej na gruncie prawa europejskiego należałoby raczej ograniczyć pojęcie prawa karnego środowiska do jego rozumienia *sensu stricto*, czyli obejmującego tylko przepisy o odpowiedzialności za przestępstwa. Owszem, niektóre dokumenty europejskie wskazują na przepisy administracyjne czy wręcz na „przestępstwa administracyjne”, ale raczej w znaczeniu jedynie uzupełniającym właściwe przestępstwa, zwane niekiedy „przestępstwami kryminalnymi”. Za tym przemawia także to, że prawodawca europejski zdaje sobie sprawę z różnic w systemach prawnych państw europejskich, co dobrze widać na przykładzie wykroczeń, bo są takie państwa, które odpowiedzialność za wykroczenia zaliczają do

⁴ A. Marek, Pojęcie prawa karnego. Jego funkcje i podział (Wstęp do Systemu Prawa Karnego), (w:) A. Marek (red.), System Prawa Karnego. Tom 1. Zagadnienia ogólne, Warszawa 2010, s. 46.

⁵ D. Szumiło-Kulczycka, Prawo administracyjno-karne, Zakamycze 2004, s. 39.

odpowiedzialności karnej (np. Francja, Polska), ale są i takie, w których odpowiedzialność za wykroczenia to odpowiedzialność administracyjna (np. Niemcy, Czechy, Słowacja). Dlatego w prawie europejskim pojęcie prawa karnego środowiska używane jest głównie (jeżeli nie wyłącznie) na oznaczenie przepisów o odpowiedzialności za przestępstwa przeciwko środowisku.

Drugim kluczowym pojęciem jest europejskie prawo karne. W literaturze Michał Królikowski określa je jako zbiór standardów prawno-karnych (materialnoprawnych, procesowych, wykonawczych) wspólnych dla krajów europejskich, określony dla zwiększenia zdolności tych państw w zwalczaniu przestępczości, w szczególności tej o transgranicznym charakterze. Europejskie prawo karne wiąże się z działalnością dwóch podmiotów – Rady Europy i Unii Europejskiej, jak również z innymi formami współpracy między krajami europejskimi⁶. Po uwagach szczegółowych dochodzi do wniosku, że prawo karne europejskie należy postrzegać jako synonim procesu ewolucji zasad współpracy międzypaństwowej w sprawach karnych i regulacji zawartych w prawie wspólnotowym, jak również europejskich regulacji chroniących prawa człowieka. Mają one na celu zlikwidowanie niektórych różnic między krajowymi porządkami prawnymi lub wprowadzania pewnych standardów minimalnych w dziedzinie ochrony pewnych wartości lub interesów wspólnotowych. W przeciwieństwie do prawa karnego międzynarodowego nie stanowią one – jak dotąd – systemu zasad odpowiedzialności karnej i reguł procesowych w związku z popełnieniem czynów, których kryminalizacja została wyrażona w prawie wtórnym Unii Europejskiej⁷.

Końcowy wniosek zaczerpnięty z przywołanego dzieła został sformułowany w 2008 r., kiedy jeszcze nie było dyrektywy wspólnotowej w sprawie ochrony środowiska poprzez prawo karne, pochodzącej z końcówki tego roku. Po jej wejściu w życie, a tym bardziej w świetle nowej dyrektywy z 2024 r., można bronić poglądu, że powstaje system zasad odpowiedzialności karnej i reguł procesowych w związku z popełnieniem przestępstw przeciwko środowisku. System ten można określić mianem europejskiego prawa karnego środowiska zawartego w dyrektywie i obejmującego nie tylko listę przestępstw przeciw-

⁶ M. Królikowski, (w:) M. Królikowski, P. Wiliński, J. Izydorzycyk, Podstawy prawa karnego międzynarodowego, Warszawa 2008, s. 44.

⁷ Tamże, s. 48–49.

ko środowisku (odpowiednik części szczególnej prawa karnego), lecz także zasady odpowiedzialności uwzględniające zawinienie, usiłowanie, podżeganie, pomocnictwo, odpowiedzialność osób prawnych, zasady wymiaru kary (odpowiednik części ogólnej prawa karnego) oraz regulacje procesowe. Ten system nie działa jednak sam, musi zostać przetransponowany do systemu prawa karnego państw członkowskich Unii Europejskiej. W tym sensie europejskie prawo karne środowiska jest zwieńczeniem długiej drogi ewolucyjnej, którą w najistotniejszych fragmentach przedstawię.

W tym miejscu należy zasygnalizować jeszcze jedną istotną kwestię. Otóż jeżeli mówimy o narodowym prawie karnym środowiska *sensu stricto*, to należy odróżnić państwa, w których jedynym aktem normatywnym mogącym typizować przestępstwa jest kodeks karny (tak jest np. w Czechach i Słowacji) oraz państwa, w których przestępstwa mogą być typizowane nie tylko w kodeksie karnym, lecz i w każdej innej ustawie (tak jest np. w Niemczech i Polsce). W pierwszej grupie państw pojęcie prawa karnego środowiska *sensu stricto* ogranicza się do przestępstw ujętych w kodeksie karnym. W drugiej grupie państw jest inaczej. W Niemczech obok *Kernstrafrecht* (prawo karne kodeksowe) wyróżnia się *Nebenstrafrecht* (prawo karne dodatkowe) zawarte w ustawach typizujących przestępstwa, ale innych niż kodeks karny (takich ustaw z dziedziny ochrony środowiska jest w Niemczech kilka). Podobnie w Polsce mówimy o kodeksowym prawie karnym i pozakodeksowym prawie karnym składającym się z norm typizujących przestępstwa w ustawach innych niż kodeks karny (takich ustaw z dziedziny ochrony środowiska jest w Polsce kilkanaście). Odnosząc te podziały do europejskiego prawa karnego środowiska, należy zauważyć, że jeżeli dyrektywa nakazuje uznać określony czyn za przestępstwo, to jest najzupełniej obojętne, czy państwo członkowskie Unii Europejskiej uzna je za przestępstwo w kodeksie karnym, czy w jakiegokolwiek innej ustawie. Po tym wstępie przechodzę do właściwej analizy historycznej.

2. Pierwsze rekomendacje Rady Europy

Przypomnę, że pojawienie się problemu zagrożenia i w konsekwencji ochrony środowiska wiąże się zwykle z przełomem lat 60. i 70. ubiegłego stulecia, a wyznaczają go rezolucja XXIII sesji Zgromadzenia Ogólnego ONZ z dnia 3 grudnia 1968 r., zobowiązanie ów-

czesnego Sekretarza Generalnego ONZ U Thanta do przedstawienia raportu o stanie środowiska, ogłoszenie tego raportu „Człowiek i jego środowisko” w maju 1969 r. i pierwsze międzynarodowa konferencja poświęcona ochronie środowiska obradująca w Sztokholmie w czerwcu 1972 r., której najważniejszymi efektami były: Deklaracja Zasad, Program Działania i powołanie w ramach ONZ organizacji międzynarodowej pod nazwą *United Nations Environmental Programme*⁸.

Zagrożenie i ochrona środowiska stała się rychło wyzwaniem także dla prawa karnego. Na płaszczyźnie europejskiej podjęła je Rada Europy, będąca niezależną od Unii Europejskiej organizacją państw europejskich powstałą 5 maja 1949 r. w Londynie. Organami Rady Europy są Komitet Ministrów i Zgromadzenie Parlamentarne. Polska została przyjęta do Rady Europy w 1991 r. Statut Rady Europy⁹ głosi, że jej celem jest osiągnięcie większej jedności między jej członkami, aby chronić i wcielać w życie ideały i zasady, stanowiące ich wspólne dziedzictwo oraz aby ułatwić ich postęp ekonomiczny i społeczny. Jedną z podstawowych form działania Rady Europy jest opracowywanie konwencji. Mają one szczególny charakter, gdyż wzywają sygnatariuszy do dostosowania swego prawa do treści konwencji¹⁰.

Zainteresowanie Rady Europy rolą prawa karnego w ochronie środowiska sięga 1971 roku¹¹. W wyniku prac Europejskiego Komitetu Problemów Prawa Karnego i jego podkomitetu została przyjęta 28 września 1977 r. przez Komitet Ministrów Rezolucja o wkładzie prawa karnego do ochrony środowiska¹². Rezolucja nie była aktem prawnym w ścisłym tego słowa znaczeniu, miała charakter rekomendacji i pozostawała w ramach tzw. miękkiego prawa (*soft law*). Rezolucja zarekomendowała państwom członkowskim Rady Europy podjęcie następujących kroków:

⁸ W szczególności zob. K. Kocot, *Prawomiędzynarodowe zasady zoologii*, Wrocław 1975, s. 5–39.

⁹ Polski tekst Statutu w Dz. U. z 1994 r., Nr 118, poz. 565.

¹⁰ J. Ruszkowski, E. Górnicz, M. Żurek, *Leksykon integracji europejskiej*, Warszawa 1998, s. 180.

¹¹ S. Ercmann, *The Contribution of the Council of Europe to the Protection of the Environment through Penal Law*, *Revue Internationale de Droit Penal* 1994, nr 3–4, s. 1199–1205.

¹² Resolution (17)28 on the Contribution of Criminal Law to Protection of the Environment, Strasbourg 1978.

- 1) zbadanie kar kryminalnych za uszkodzenie środowiska i przy utrzymaniu w poważniejszych przypadkach tradycyjnych kar grzywny i pozbawienia wolności (w miarę możliwości warunkowego):
 - a) wprowadzenie w tej dziedzinie szczególnych form kar pieniężnych, takich jak grzywny dzienne przymusowe, grzywny z zawieszeniem i grzywny warunkowe,
 - b) przeznaczenie środków uzyskanych z grzywien za zanieczyszczenia na cele ochrony środowiska,
 - c) wprowadzenie w tej dziedzinie takich środków, jak przywrócenie do stanu poprzedniego zarządzone w związku z zawieszoną karą pozbawienia wolności, praca na rzecz wspólnoty lokalnej, pozbawienie prawa wykonywania zawodu lub prowadzenia działalności (jako kary zasadnicze) oraz publikowanie orzeczeń skazujących (jako kara dodatkowa);
- 2) ponowne zbadanie zasad odpowiedzialności karnej, mając na względzie w szczególności możliwość wprowadzenia w pewnych przypadkach odpowiedzialności karnej osób prawnych prawa publicznego lub prywatnego;
- 3) zbadanie dopuszczalności kryminalizacji działań i zaniechań, które w sposób zawiniony (umyślnie lub z niedbalstwa) narażają życie lub zdrowie ludzkie albo mienie znacznej wartości na potencjalne niebezpieczeństwo;
- 4) ponowne zbadanie procedury kryminalnej w sprawach o ochronę środowiska i w szczególności:
 - a) powołanie specjalnych sądów i organów ścigania do spraw związanych z ochroną środowiska,
 - b) nadanie pewnym osobom lub grupom prawa włączania się w postępowania karne dla ochrony interesów wspólnoty lokalnej,
 - c) utworzenie specjalnego rejestru kryminalnego osób skazanych za powodowanie zanieczyszczeń środowiska, rejestru niezależnego od powszechnej rejestracji skazań,
 - d) wykluczenie stosowania amnestii w odniesieniu do poważnych przestępstw przeciwko środowisku.Dalej autorzy rezolucji, zwracając uwagę na korzyści, jakie mogą wynikać z sukcesywnego połączenia w jednym zbiorze przepisów prawa karnego dotyczących ochrony środowiska, wzywają do:
 - stopniowej konsolidacji prawa ochrony środowiska na poziomie narodowym, np. przez kodyfikację całego ustawodawstwa o środowisku w stopniu, w jakim jest to pożądane lub wykonalne,

- ewentualnej przyszłej harmonizacji całej legislacji w tej dziedzinie państw członkowskich Rady Europy.

Spoglądając na rekomendacje sprzed niemal pół wieku, warto zauważyć, że już wtedy organy Rady Europy dostrzegły jeden z najważniejszych problemów wyłaniających się w prawie karnym środowiska, mianowicie problem odpowiedzialności osób prawnych za przestępstwa przeciwko środowisku. Stanowisko zajęte wtedy było dość wstrzemięźliwe, zalecono jedynie „zbadanie możliwości” wprowadzenia odpowiedzialności karnej osób prawnych i to tylko „w pewnych przypadkach”. Podobne myśli znalazły się w rekomendacjach dotyczących przestępstw gospodarczych (z roku 1981) i przestępstw na szkodę konsumentów (z roku 1982). Wyciągnięciem ostatecznych wniosków z tych zaleceń stała się Rekomendacja przyjęta przez Komitet Ministrów Rady Europy 20 października 1988 r. o odpowiedzialności przedsiębiorstw za przestępstwa¹³. Zalecenia już wyraźnie zmierzają do promowania środków czyniących przedsiębiorstwa odpowiedzialnymi za przestępstwa popełnione w wykonywaniu ich działalności, niezależnie od reżimów odpowiedzialności cywilnej przedsiębiorstw, do których te rekomendacje nie mają zastosowania. Zalecenia miały stosować się do przedsiębiorstw prywatnych lub publicznych pod warunkiem, że mają one osobowość prawną i w takim zakresie, w jakim wykonują działalność gospodarczą. Wprawdzie rekomendacja z 1988 r. odnosiła się nie tylko do przestępstw przeciwko środowisku, ale także do tej kategorii przestępstw, dlatego i tę rekomendacją umieszczam w ramach prawa karnego środowiska.

3. Konwencja Rady Europy o ochronie środowiska poprzez prawo karne

W progu lat 90. XX w. w ramach Rady Europy przystąpiono do kolejnej próby zmierzenia się z problematyką ochrony środowiska w prawie karnym. Został powołany specjalny zespół ekspertów złożony z kilkunastu przedstawicieli nauki i praktyki, pochodzących z różnych państw europejskich. Na pierwszym posiedzeniu zespołu w 1991 r. w Strasburgu postanowiono, że efektem pracy zespołu ma

¹³ Liability of Enterprises for Offences – Recommendation No. R/88/18, Council of Europe. Publications and Documents, Strasbourg 1990.

być nie kolejna rekomendacja skierowana do państw członkowskich Rady Europy, lecz przedsięwzięcie znacznie ambitniejsze w postaci konwencji, która po uzyskaniu wymaganych ratyfikacji stanie się aktem prawa we właściwym tego słowa znaczeniu (*hard law*) i będzie wiązać wszystkie państwa, które do niej przystąpią.

Prace zespołu trwały blisko siedem lat i zakończyły się pozornym sukcesem, kiedy 4 listopada 1998 r. w Strasburgu została przyjęta Konwencja o ochronie środowiska poprzez prawo karne¹⁴. Sukces określiłem mianem pozornego dlatego, że wprawdzie konwencja miała wejść w życie po zaledwie trzech ratyfikacjach, ale przez ćwierć wieku od jej przyjęcia została ratyfikowana tylko przez jedno państwo (Estonię), wobec czego nie weszła w życie i szanse na to, że kiedykolwiek wejdzie w życie, są bliskie zeru. Warto wszakże zwrócić uwagę na interesujący pogląd czeskiej autorki, Terezy Fabšikovej, która dostrzega szanse uczynienia konwencji skuteczną, gdyby znaleziono polityczną zgodę na utworzenie trybunału europejskiego zajmującego się poważnymi przypadkami uszkodzenia środowiska¹⁵. Na to się jak na razie nie zanosi.

Jednakże z tą „pozornością” sukcesu sprawa nie jest aż taka prosta. Zaslugą twórców konwencji jest sporządzenie wykazu czynów, które powinny być uznane za przestępstwa przez państwa, które do niej przystąpią. Ten wykaz posłuży za wzór późniejszym aktom prawnym przyjmowanym już w ramach Unii Europejskiej, które ów wykaz będą modyfikować, zmieniać i uzupełniać, ale trzon wypracowany w 1998 r. w Strasburgu pozostanie. Zaslugą twórców konwencji jest także zarysowanie ram dyskusji nad niezwykle ważnym problemem prawa karnego środowiska, jakim jest odpowiedzialność osób prawnych za przestępstwa przeciwko środowisku.

Konwencja z 4 listopada 1998 r. składa się ze zwięzłej preambuły wskazującej na rolę prawa karnego w ochronie środowiska oraz 21 artykułów ujętych w czterech rozdziałach:

I. Terminologia; jego treść wyczerpuje się jednym art. 1 zawierającym sformułowane dla celów konwencji definicje bezprawności

¹⁴ Konwencja pod oficjalną nazwą w języku angielskim *Convention on the Protection of the Environment through Criminal Law* a w języku francuskim *Convention sur la protection de l'environnement par le droit pénal* została zarejestrowana w „*European Treaty Series*” („*Série des traités européens*”) pod numerem 172.

¹⁵ T. Fabšiková, *Trestněprávní nástroje ochrany životního prostředí*, Praha 2021, s. 114.

(„bezprawny” oznacza naruszający ustawę, regulację administracyjną albo decyzję mającą na celu ochronę środowiska, wydaną przez kompetentny organ) oraz wody („woda” oznacza wszystkie rodzaje wód podziemnych i powierzchniowych, włączając wody jezior, rzek, oceanów i mórz).

- II. Środki, które należy podjąć na płaszczyźnie narodowej (art. 2–11).
- III. Środki, które należy podjąć na płaszczyźnie międzynarodowej (art. 12 określający zasady współpracy stron).
- IV. Postanowienia końcowe (art. 13–21).

Najistotniejsze z koncepcyjnego punktu widzenia znaczenie mają art. 2–4 określające, jakie czyny powinny być uznane za zabronione pod groźbą kary w prawie wewnętrznym państw stron konwencji. I tak zgodnie z art. 2 ust. 1 za przestępstwa kryminalne (*criminal offences* w języku angielskim, *infractions pénales* w języku francuskim) powinny być uznane następujące czyny:

- 1) zrzut (*discharge; rejet*), emisja lub wprowadzenie pewnej ilości substancji lub promieniowania jonizującego do powietrza, gleby lub wody, jeżeli to:
 - a) powoduje śmierć człowieka lub poważną szkodę na osobie, albo
 - b) stwarza znaczące niebezpieczeństwo spowodowania śmierci człowieka lub poważniej szkody na osobie;
- 2) bezprawne (*unlawful; illicites*) zrzut, emisja lub wprowadzenie pewnej ilości substancji lub promieniowania jonizującego do powietrza, gleby lub wody, jeżeli to powoduje lub może spowodować (*causes or is likely to cause; causent ou sont susceptibles de causer*) ich trwałe pogorszenie albo śmierć człowieka lub poważną szkodę na osobie albo istotne uszkodzenie chronionych pomników, innych chronionych obiektów, własności, zwierząt lub roślin;
- 3) bezprawne pozbycie się (*disposal; l'elimination*), przetwarzanie, przechowywanie, przewożenie, eksport lub import niebezpiecznych odpadów, jeżeli to powoduje lub może spowodować śmierć człowieka lub poważną szkodę na osobie albo istotne pogorszenie jakości powietrza, gleby, wody, zwierząt lub roślin;
- 4) bezprawne prowadzenie zakładu przemysłowego (*operation of a plant; l'exploitation d'une usine*), w którym jest wykonywana działalność niebezpieczna, która powoduje lub może spowodować śmierć człowieka lub poważną szkodę na osobie albo istotne pogorszenie jakości powietrza, gleby, wody, zwierząt lub roślin;

5) bezprawne wytwarzanie, przetwarzanie, przechowywanie, przewożenie, eksport lub import materiałów jądrowych lub innych niebezpiecznych substancji radioaktywnych, jeżeli to powoduje lub może spowodować śmierć człowieka lub poważną szkodę na osobie albo istotne pogorszenie jakości powietrza, gleby, wody, zwierząt lub roślin.

Artykuł 2 ustęp 2 zobowiązuje strony do podjęcia koniecznych środków zapewniających, że przestępstwem według prawa krajowego będzie podżeganie lub pomocnictwo do popełnienia któregośkolwiek z przestępstw uznanych za takie według ustępu 1.

Podczas gdy art. 2 odnosi się wyłącznie do przestępstw umyślnych, następny art. 3 przewiduje odpowiedzialność za przestępstwa nieumyślne. Stanowisko twórców konwencji jest bardziej wstrzemięźliwe, mają oni bowiem na uwadze bardzo różne podejścia krajowych systemów prawnych do odpowiedzialności za przestępstwa nieumyślne. Wprawdzie zgodnie z art. 3 ust. 1 strony konwencji mają podjąć odpowiednie środki konieczne do uznania za przestępstwa wszystkich czynów z art. 2 ust. 1 popełnionych nieumyślnie, ale już ust. 2 w art. 3 umożliwia państwom oświadczenie, że ust. 1 w art. 3 będzie miał w całości lub w części zastosowanie tylko do przestępstw popełnionych przez rażące niedbalstwo. Twórcy konwencji mieli tu na uwadze te systemy prawne, które w ramach nieumyślności różnicują niedbalstwo zwykłe i niedbalstwo rażące. Co więcej, ust. 3 w art. 3 pozwala państwu na oświadczenie, że ust. 1 tegoż art. 3 nie będzie miał w części lub w całości zastosowania do przestępstw określonych w art. 2 lit. [a] pkt (ii), czyli do przestępstw zagrożenia konkretnego, oraz do przestępstw określonych w art. 2 lit. [b], jeżeli przestępstwo odnosi się do ochrony pomników, innych obiektów chronionych lub własności. Po skorzystaniu z możliwości zgłoszenia zastrzeżeń karalne byłoby tylko umyślne popełnienie takich przestępstw i byłoby to zgodne z postanowieniami konwencji.

Kolejny artykuł 4 opatrzony nagłówkiem „Inne przestępstwa kryminalne lub przestępstwa administracyjne” (*Other criminal offences or administrative offences* w języku angielskim, *Autres infractions pénales ou infractions administratives* w języku francuskim) stanowi, że o ile nie zostało to objęte przepisami art. 2 i 3, każda strona przyjmie odpowiednie środki, jakie mogą być konieczne do uznania za przestępstwa kryminalne lub przestępstwa administracyjne, podlegające sankcjom lub innym środkom według jej prawa krajowego, w razie popełnienia umyślnie lub z niedbalstwa:

- 1) bezprawnego zrzutu, emisji lub wprowadzenia pewnej ilości substancji lub promieniowania jonizującego do powietrza, gleby lub wody,
- 2) bezprawnego powodowania hałasu,
- 3) bezprawnego pozbycia się, przetwarzania, przechowywania, przewożenia, eksportu lub importu odpadów,
- 4) bezprawnego prowadzenia zakładu przemysłowego,
- 5) bezprawnego wytwarzania, przetwarzania, używania, przewożenia, eksportu lub importu materiałów jądrowych, innych substancji radioaktywnych lub niebezpiecznych chemikaliów,
- 6) bezprawnego spowodowania szkodliwych zmian w składnikach przyrodniczych parku narodowego, rezerwatu przyrody, terenu ochrony wód lub innych terenów chronionych,
- 7) bezprawnego posiadania, zabierania, uszkodzania, zabijania albo sprzedawania lub kupowania chronionych gatunków dzikiej fauny i flory.

Koncepcja art. 4 jest zasadniczo odmienna od wyrażonej w art. 2 i 3. Podczas gdy w dwóch artykułach poprzedzających czyni zadość wymaganiom konwencji tylko uznanie wskazanych w nim czynów za przestępstwa kryminalne (umyślne według art. 2 bądź nieumyślne według art. 3), to wymaganiom konwencji odpowiada uznanie siedmiu czynów wskazanych w art. 4 (bez zróżnicowania, czy zostały popełnione umyślnie, czy nieumyślnie) bądź za przestępstwa kryminalne, bądź za przestępstwa administracyjne. Powstaje pytanie: co się kryje za pojęciem „przestępstw administracyjnych”? Na pewno są to wykroczenia, niezależnie od tego, czy odpowiedzialność za wykroczenia jest uznawana za odpowiedzialność karną (jak np. w Polsce), czy za odpowiedzialność administracyjną (jak np. w Czechach i Słowacji). Ale przestępstwa administracyjne w rozumieniu art. 4 konwencji obejmują także inne czyny zabronione pod groźbą kary administracyjnej, nawet jeżeli nie zostały określone wprost mianem wykroczeń, czyli za różnego typu delikty administracyjne.

Porównując art. 4 z art. 2 ust. 1 konwencji zauważamy, że:

- art. 4 lit. a jest odpowiednikiem art. 2 ust. 1 lit. a oraz lit. b,
- art. 4 lit. c jest odpowiednikiem art. 2 ust. 1 lit. c,
- art. 4 lit. d jest odpowiednikiem art. 2 ust. 1 lit. d,
- art. 4 lit. e jest odpowiednikiem art. 2 ust. 1 lit. e,

ponieważ we wszystkich wariantach chodzi o takie same czyny, ale w art. 4 wystarczy, że są one podejmowane bezprawnie, podczas gdy w art. 2 ust. 1 dochodzą dalsze znamiona przesądzające o tym, że

czyn powinien być uznany za przestępstwo kryminalne, nie wystarczy uznanie go za przestępstwo administracyjne. Znamieniem nakazującym uznać dany czyn za przestępstwo jest co najmniej zagrożenie potencjalne ujęte w art. 2 ust. 1 lit. b–e identycznie jako powodowanie lub możliwość spowodowania następstw w tych przepisach wskazanych. Tym bardziej czyn musi być uznany za przestępstwo kryminalne, jeżeli zagrożenie nie ogranicza się do potencjalnego, lecz sięga dalej, przyjmując postać zagrożenia konkretnego [art. 2 ust. 1 lit. a pkt (ii)] albo skutku rzeczywistego [art. 2 ust. 1 lit. a pkt (i)]. Jeżeli natomiast działanie nie pociągnęło za sobą ani skutku rzeczywistego, ani zagrożenia konkretnego, ani nawet nie wykazuje znamion zagrożenia potencjalnego, ale jest bezprawne, to działania określone w art. 4 lit. a lub c–e wprawdzie mogą być uznane za przestępstwa kryminalne, ale wymaganiami konwencji czyni zadość uznanie ich za przestępstwa administracyjne.

Działania określone w art. 4 lit. b oraz lit. f i g nie mają swoich odpowiedników w art. 2 ust. 1. Twórcy konwencji pozostawiają jej stronom wybór między uznaniem ich za przestępstwa kryminalne albo poprzestaniu na uznaniu ich za przestępstwa administracyjne (wykroczenia bądź inne delikty administracyjne).

W postanowieniach dotyczących sankcji konwencja ogranicza się do przestępstw z art. 2 i 3. Artykuł 6 akcentuje, że są to przestępstwa poważne, a dostępne sankcje powinny obejmować pozbawienie wolności i sankcje pieniężne, ale także konfiskatę narzędzi i dochodów uzyskanych z przestępstwa (art. 7) oraz przywrócenie środowiska do stanu poprzedniego (art. 8).

Artykuł 9 konwencji przedstawia dość nieśmiałą próbę zmierzenia się z jednym z podstawowych problemów prawa karnego środowiska, jakim jest odpowiedzialność osób prawnych (*Corporate liability* w języku angielskim, *Responsabilité des personnes morales* w języku francuskim). Według art. 9 ust. 1 każda strona przyjmie właściwe środki, jakie mogą być konieczne do umożliwienia nałożenia kryminalnych lub administracyjnych sankcji lub środków na osoby prawne, w których imieniu przestępstwo określone w art. 2 lub 3 zostało popełnione przez ich organy lub członków tych organów albo przez innych reprezentantów, z zastrzeżeniem wyrażonym w art. 9 ust. 2, że odpowiedzialność korporacji wskazana w ust. 1 nie wyklucza wdrożenia ścigania karnego przeciwko osobie fizycznej.

Określiłem tę próbę zmierzenia z problemem odpowiedzialności karnej osób prawnych mianem „nieśmiałej” z dwóch powodów. Po pierwsze, sam art. 9 ust. 1 dopuszcza nałożenie na osoby prawne sankcji administracyjnych (a nie karnych) bądź innych środków i to spełni wymagania konwencji. Po drugie, art. 9 ust. 2 umożliwia państwu przystępującemu do konwencji zgłoszenie deklaracji zastrzegającej, że nie będzie stosować ust. 1 lub jakiejś jego części albo że będzie stosować ust. 1 tylko do przestępstw wykazanych w takiej deklaracji.

To bardzo wstrzemięźliwe stanowisko twórców konwencji jest zrozumiałe. Odpowiedzialność karna osób prawnych, znana od dawna w systemach *common law* (np. angielskim) i niebudząca większych emocji, była dość powszechnie odrzucana w systemach prawa kontynentalnego, które kierowały się pozornie niewzruszoną zasadą *societas delinquere non potest* (zrzeszenie nie może popełnić przestępstwa). Wprawdzie stosunkowo nowy wówczas francuski kodeks karny z 1992 r. od tej zasady odszedł i dopuścił odpowiedzialność karną osób prawnych, ale liczne państwa (przede wszystkim Niemcy) były i są zdecydowanie przeciwne koncepcji odpowiedzialności karnej osób prawnych. Stąd to bardzo ostrożne podejście w art. 9 ukierunkowane na to, aby nie zniechęcać państw do przystąpienia do konwencji koniecznością zaaprobowania instytucji odpowiedzialności karnej osób prawnych.

Ważna w relacjach międzynarodowych kwestia jurysdykcji została uregulowana w art. 5 konwencji w ten sposób, że według ust. 1 każda strona podejmie właściwe kroki do ustanowienia jurysdykcji nad przestępstwami kryminalnymi uznanymi za takie zgodnie z konwencją, jeżeli przestępstwo zostaje popełnione:

- 1) na jej terytorium albo
- 2) na pokładzie statku lub samolotu w niej zarejestrowanego lub podnoszącego jej banderę albo,
- 3) przez jednego z jej obywateli, jeżeli przestępstwo jest karalne według prawa karnego obowiązującego w miejscu popełnienia albo jeżeli miejsce, w którym zostało popełnione, nie podlega żadnej jurysdykcji terytorialnej.

Kolejny ust. 2 w art. 5 stanowi, że każda strona podejmie środki do ustanowienia jurysdykcji nad przestępstwami kryminalnymi określonymi zgodnie z konwencją, w wypadkach kiedy oskarżony znajduje się na jej terytorium i one nie wydaje go innej stronie na wniosek ekstradycyjny. W tym przepisie znajduje odzwierciedlenie znana w prawie międzynarodowym zasada: *aut dedere, aut punire* (albo wydać

przestępcę innemu państwu, które żąda ekstradycji, jeżeli nie – ukarać go przed własnym sądem).

Te zasady mogłyby być nie do przyjęcia przed wszystkie państwa, dlatego art. 5 ust. 4 pozwala państwu przystępującemu do konwencji na złożenie deklaracji, że ust. 1 lit. c oraz ust. 2 w całości lub części nie będą stosowane.

4. Decyzja ramowa Rady Europejskiej 2003/80/JHA o ochronie środowiska poprzez prawo karne

Kolejna próba uregulowania odpowiedzialności za przestępstwa przeciwko środowisku została podjęta już w ramach Unii Europejskiej. Ponieważ dalsze rozważania odnoszą się do aktów prawnych lub ich projektów z lat 2001–2009, należy ten okres umiejscowić w zmieniającej się strukturze UE¹⁶. Otóż był to okres między Traktatem o Unii Europejskiej (TUE) tzw. Traktatem z Maastricht podpisanym 7 lutego 1992 r. (wszedł w życie 1 listopada 1993 r.), który ustanowił Unię Europejską, zmienił nazwę Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej (EWG) na Wspólnotę Europejską (WE) oraz zmienił tytuł traktatu założycielskiego na Traktat o ustanowieniu Wspólnoty Europejskiej (TWE) a Traktatem z Lizbony, który wprawdzie został podpisany 13 grudnia 2007 r., ale wszedł w życie 1 grudnia 2009 r., który nadał Unii Europejskiej charakter jednolitej organizacji międzynarodowej, zmienił nazwę TWE na Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) a dla dotychczasowego Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości (ETS) przyjął nazwę Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE).

Do 30 listopada 2009 r. strukturę Unii Europejskiej określano mianem struktury filarowej. Filar I był wspólnotowy, filar II to Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa (WPZiB), filar III to pierwotnie Współpraca w Dziedzinie Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych (WSiSW), potem Współpraca Policijna i Sądowa w sprawach Karnych (WPIsWSK). Struktura filarowa została zniesiona Traktatem z Lizbony, ale wtedy na niej opierało się funkcjonowanie UE.

Problem prawny tkwił w tym, że zagadnienia ochrony środowiska należały do wspólnotowego filaru I (art. 174–176 TWE), natomiast

¹⁶ Czynień to na podstawie podręcznika J. Barcza, M. Górki, A. Wyrozumskiej, Instytucje i prawo Unii Europejskiej, Warszawa 2011, s. 49–55.

w filarze III znajdowała się podstawa wydawania przez Radę (chodzi, rzecz jasna, o Radę Europejską jako stały organ Unii) decyzji ramowych mających na celu zbliżanie przepisów ustawowych i wykonawczych państw członkowskich (art. 34 ust. 2 lit. b TUE). Chodziło o to, czy jako podstawę prawną aktu zobowiązującego państwa członkowskie do wprowadzenia w prawie wewnętrznym przepisów o przestępstwach przeciwko środowisku przyjąć filar I wspólnotowy (dyrektywa) czy filar III (decyzja ramowa).

Dyskusje dotycząca konieczności przyjęcia na szczeblu wspólnotowym regulacji, która dotyczyłaby odpowiedzialności karnej za przestępstwa przeciwko środowisku, toczyła się od dawna. Ujawnili się zarówno zwolennicy, jak i zdecydowani przeciwnicy takiego rozwiązania. W 2001 r. Komisja przedstawiła projekt dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady o ochronie środowiska poprzez prawo karne, przy czym, co interesujące, ów projekt nie nawiązywał do Konwencji Rady Europy z 4 listopada 1998 r. Propozycja dyrektywy wymieniała art. 175 TWE jako podstawę prawną, ale Rada uznała, że projekt przekracza uprawnienia przyznane Wspólnocie Europejskiej przez Traktat oraz że cele zawarte w propozycji dyrektywy zostaną osiągnięte przez wydanie decyzji ramowej¹⁷.

Tak się też stało. Na podstawie art. 34 ust. 2 lit. b TUE Rada 27 stycznia 2003 r. wydała decyzję ramową o ochronie środowiska poprzez prawo karne¹⁸. Decyzja ramowa była krótkim aktem prawnym składającym się z preambuły wyjaśniającej jego sens oraz 12 artykułów. Warto podkreślić, że pkt 10 preambuły wskazywał na Konwencję Rady Europy z 4 listopada 1998 r., która została wzięta pod uwagę przy redagowaniu niniejszego instrumentu.

Kluczowy art. 2 decyzji ramowej zawierał listę czynów, które państwa członkowskie powinny uznać za przestępstwa, jeżeli popełniono je umyślnie. Ta lista objęła czyny następujące:

¹⁷ M. M. Kenig-Witkowska, *Prawo środowiska Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, Warszawa 2005, s. 222–224.

¹⁸ Council Framework Decision 2003/80/JHA of 27 January 2003 on the protection of the environment through criminal law, *Official Journal of the European Union*, 5 lutego 2003 r., L 29. Posługuję się oznaczeniem i tekstem angielskim, polskiego nie było, bo w 2003 r. Polska nie była jeszcze członkiem UE.

- 1) zrzut (*discharge*), emisja lub wprowadzenie pewnej ilości substancji lub promieniowania jonizującego do powietrza, wody lub gleby, jeżeli powoduje to śmierć lub poważną szkodę na zdrowiu osoby,
- 2) bezprawny zrzut (*unlawful discharge*), emisja lub wprowadzenie pewnej ilości substancji lub promieniowania jonizującego do powietrza, wody lub gleby, które powoduje lub może spowodować (*causes or is likely to cause*) ich trwałe lub istotne pogorszenie albo śmierć lub poważną szkodę na zdrowiu osoby albo istotną szkodę dla chronionych pomników, innych obiektów chronionych, własności, zwierząt lub roślin,
- 3) bezprawne pozbywanie się (*unlawful disposal*), przerabianie, składowanie, przewożenie, eksport lub import odpadów, włączając odpady niebezpieczne, które powoduje lub może spowodować śmierć lub poważną szkodę na zdrowiu osoby albo istotną szkodę dla jakości powietrza, wody, gleby, zwierząt lub roślin,
- 4) bezprawne prowadzenie zakładu, w którym jest wykonywana działalność niebezpieczna, i które, poza zakładem, powoduje lub może spowodować śmierć lub poważną szkodę na zdrowiu osoby albo istotną szkodę dla jakości powietrza, wody, gleby, zwierząt lub roślin,
- 5) bezprawne wytwarzanie, przerabianie, składowanie, używanie, przewożenie, eksport lub import materiałów nuklearnych lub innych niebezpiecznych substancji radioaktywnych, które powoduje lub może spowodować śmierć lub poważną szkodę na zdrowiu osoby albo istotną szkodę dla jakości powietrza, wody, gleby, zwierząt lub roślin,
- 6) bezprawne posiadanie, pozyskiwanie, uszkodzanie, zabijanie lub przewożenie przez granicę w celach handlowych chronionych gatunków dzikiej fauny i flory albo ich części, co najmniej wtedy, gdy według prawa krajowego są one zagrożone wyginięciem,
- 7) bezprawny handel substancjami zubożającymi warstwę ozonową.

Spoglądając na art. 2 decyzji ramowej zauważamy, że jego lit. a–e są odwzorowaniem art. 2 ust. 1 lit. a–e konwencji z dnia 4 listopada 1998 r., z tą różnicą, że pominięto konstrukcję zagrożenia konkretnego z art. 2 ust. 1 lit. a pkt (ii), natomiast lit. f w tym artykule decyzji ramowej to odpowiednik art. 4 lit. g konwencji, z tym tylko, że dodano wymóg minimalny, aby chodziło o gatunki zagrożone wyginięciem według prawa krajowego. Dodanie tego wymogu pozwoliło Radzie na zobowiązanie do uznania takiego czynu za przestępstwo (kryminalne), podczas gdy według konwencji taki czyn, ale bez wymogu „za-

grożenia wyginięciem” mógł być przestępstwem kryminalnym lub przestępstwem administracyjnym. Na tym tle warto zwrócić uwagę, że w decyzji ramowej – w odróżnieniu od konwencji – w ogóle nie ma mowy o przestępstwach administracyjnych, Rada zajęła się jedynie kryminalnymi. Jeśli chodzi o listę czynów mających być przestępstwami, to jedyną nowością w porównaniu z konwencją był art. 2 lit. g zobowiązujący do uznania za przestępstwo bezprawnego handlu substancjami zubożającymi warstwę ozonową.

Kolejny art. 3 decyzji ramowej zobowiązywał państwa członkowskie do zapewnienia uznania za przestępstwa kryminalne czynów wskazanych w art. 2, jeżeli były popełnione nieumyślnie lub co najmniej wskutek rażącego niedbalstwa, a art. 4 – do zapewnienia, aby uczestnictwo w przestępstwach umyślnych z art. 2 także było karalne.

Sankcji karnych dotyczył art. 5. Zobowiązywał on państwa członkowskie do zapewnienia, aby przestępstwa określone w art. 2 i 3 były karane efektywnymi, proporcjonalnymi i odstrasżającymi karami, włączając, co najmniej w poważnych przypadkach, kary pozbawienia wolności, które dadzą podstawę do ekstradycji. Takim karom mogą towarzyszyć inne kary lub środki, w szczególności pozbawienie osoby fizycznej możliwości podejmowania działalności wymagającej oficjalnego zezwolenia lub aprobaty albo zakładania, zarządzania lub kierowania firmą lub fundacją, jeżeli czyny, które doprowadziły do jej skazania, wskazują na znaczne ryzyko kontynuowania działalności kryminalnej tego samego rodzaju.

Dwa następne artykuły regulowały odpowiedzialność osób prawnych (*Liability of legal persons* – art. 6 i *Sanctions for legal persons* – art. 7). I tak według art. 6 ust. 1 każde państwo członkowskie miało podjąć niezbędne środki w celu zapewnienia, aby osoby prawne mogły ponieść odpowiedzialność za zachowania określone w art. 2 i 3 popełnione na ich korzyść przez osobę działającą indywidualnie albo jako członek organu osoby prawnej, która ma stanowisko kierownicze w osobie prawnej oparte na:

- 1) prawie do reprezentowania osoby prawnej lub
- 2) upoważnieniu do podejmowania decyzji w imieniu osoby prawnej, lub
- 3) upoważnieniu do wykonywania kontroli w osobie prawnej
- 4) a także za włączenie się do uczestniczenia lub podżeganie do czynów z art. 2.

Niezależnie od tego ust. 2 w art. 6 zobowiązywał państwa członkowskie do zapewnienia, aby osoba prawna mogła zostać pociągnięta do odpowiedzialności, jeżeli brak nadzoru lub kontroli nad osobą wskazaną w ust. 1 umożliwił popełnienie przestępstwa z art. 2 lub 3 na korzyść osoby prawnej. Wreszcie art. 6 ust. 3 zastrzegał, że odpowiedzialność osoby prawnej według ust. 1 i 2 nie wyłącza ścigania osób fizycznych, które są sprawcami, podżegaczami lub uczestnikami czynów określonych w art. 2 i 3.

Ostatni materialnoprawny art. 7 decyzji ramowej wskazywał na sankcje stosowane wobec osób prawnych. Po powtórzeniu zasady, że osoba prawna ponosząca odpowiedzialność według art. 6 powinna być ukarana efektywnymi, proporcjonalnymi i odstrasżającymi sankcjami, wskazał, że takimi sankcjami mogą być kryminalne i niekryminalne grzywny, a ponadto inne sankcje, takie jak:

- 1) wykluczenie z wykonywania przedsięwzięć na rzecz dobra publicznego lub korzystania z pomocy publicznej,
- 2) czasowe lub stałe pozbawienie możliwości wykonywania działalności przemysłowej lub handlowej,
- 3) poddanie nadzorowi sądowemu,
- 4) zamknięcie z mocy nakazu sądowego,
- 5) zobowiązanie do podjęcia specyficznych środków w celu uniknięcia konsekwencji postępowania, które stało się przyczyną odpowiedzialności karnej.

W porównaniu z konwencją z dnia 4 listopada 1998 r. Rada w decyzji ramowej poszła znaczenie śmieiej i dalej w regulacjach dotyczących odpowiedzialności karnej osób prawnych. Wyraźnie postawiła na to, że to ma być odpowiedzialność karna (a nie administracyjna), aczkolwiek dopuściła sankcjonowanie grzywnami niekryminalnymi. Istotne znaczenia miało także sprecyzowanie przesłanek odpowiedzialności osób prawnych.

Kolejne artykuły decyzji ramowej regulowały jurysdykcję (art. 8), ekstradycję i ściganie (art. 9), implementację (art. 10), terytoria stosowania (art. 11) oraz wejście w życie (art. 12).

Środki przewidziane w decyzji ramowej miały być wdrożone przed 27 stycznia 2005 r. Sprawozdania z realizacji decyzji miały być przedstawione do 27 kwietnia 2005 r., po czym Rada w terminie do 27 stycznia 2006 r. miała wskazać, w jakim zakresie państwa członkowskie powinny doprowadzić swoje ustawodawstwo do zgodności z decyzją ramową.

Tak się jednak nie stało, bo już w tymże 2003 roku Komisja Europejska wystąpiła do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości przeciwko Radzie, zarzucając jej przekroczenie uprawnień. ETS podzielił stanowisko Komisji i wyrokiem z dnia 13 września 2005 r. unieważnił decyzję ramową Rady¹⁹. Trybunał uznał, że jego obowiązkiem jest przestrzeganie przepisów traktatowych, traktatowych tym art. 47 TUE (stanowił on wtedy, że żadne z postanowień TUE nie narusza TWE), a w konsekwencji kontrolowanie, czy akty prawne przyjmowane w III filarze UE nie naruszają kompetencji przyznanych Wspólnocie Europejskiej na mocy TWE. Trybunał uznał dalej, że bez wątplenia art. 174–176 TWE stanowią ramy, w których ma być realizowana polityka wspólnotowa w zakresie ochrony środowiska. Trybunał dokonał analizy celu przyjęcia decyzji ramowej, dochodząc do wniosku, że zmierza ona do realizacji celów ochrony środowiska. Zdaniem Trybunału, wprawdzie, co do zasady, przepisy prawa karnego, jak i zasady procedury karnej nie należą do kompetencji Wspólnoty, jednakże w razie gdy stosowanie przez właściwe władze krajowe skutecznych, proporcjonalnych i odstraszających sankcji stanowi działanie niezbędne do zwalczania przestępstw przeciwko środowisku, to brak kompetencji w sprawach karnych nie może powstrzymać ustawodawcy wspólnotowego od przyjęcia środków związanych z prawem karnym państw członkowskich, które uzna on za konieczne w celu zapewnienia pełnej skuteczności norm przyjętych w dziedzinie ochrony środowiska. Ostatecznie ETS uznał, że decyzja ramowa z dnia 27 stycznia 2003 r., naruszając kompetencje przyznane Wspólnocie przez art. 175 TWE, jest w całości, z uwagi na swą niepodzielność, niezgodna z art. 47 TUE, i w konsekwencji orzekł o jej nieważności.

Tak więc i druga (po Konwencji Strasburskiej) próba uregulowania odpowiedzialności karnej za zamachy na środowisko na płaszczyźnie europejskiej okazała się nieudana. Warto przy tym zauważyć, że decyzja ramowa zobowiązująca państwa członkowskie do wprowadzenia odpowiednich przepisów w swoim prawie wewnętrznym była tu-

¹⁹ Wyrok ETS z dnia 13 września 2005 r. omówiony przez A. Grzelak w publikacji *Kompetencje WE do określania sankcji karnych w przepisach prawa wspólnotowego – glosa do wyroku ETS z dnia 13 września 2005 r. w sprawie C–176/03 Komisja przeciwko Radzie*, Europejski Przegląd Sądowy 2006, nr 6, s. 48–53.

dząco podobna do dyrektywy²⁰, aczkolwiek dodatkowe konsekwencje były odmienne. Jednakże, co najważniejsze, uzasadnienie wyroku ETS otworzyło drogę do przyjęcia odpowiedniej dyrektywy wspólnotowej, co też się stało 19 listopada 2008 r.

5. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/99/WE w sprawie ochrony środowiska poprzez prawo karne

Po trzech latach od unieważnienia decyzji ramowej Rady doszło do kolejnej, tym razem w pełni udanej, próby przedstawienia europejskiego prawa ochrony środowiska w dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/99/WE z 19 listopada 2008 r. w sprawie ochrony środowiska poprzez prawo karne²¹. Jej podstawą był tym razem Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, w szczególności jego art. 175 ust. 1. Dyrektywa składała się z preambuły zawierającej 16 motywów, 10 artykułów i dwóch załączników:

Załącznik A zawierał wykaz aktów prawnych przyjętych na mocy Traktatu WE, których naruszenie stanowiło bezprawne postępowanie zgodnie z art. 2 lit a) ppkt (i) tej dyrektywy; w wykazie znajdowało się 61 dyrektyw i 8 rozporządzeń.

Załącznik B zawierał wykaz wspólnotowych aktów prawnych przyjętych na mocy Traktatu Euratom, których naruszenie stanowiło bezprawne postępowanie zgodnie z art. 2 lit. a) ppkt (ii) dyrektywy; w wykazie znajdowały się 3 dyrektywy Rady.

W preambule po wskazaniu na cel w postaci wysokiego poziomu ochrony środowiska (motyw 1) i wyrażeniu zaniepokojenia wzrostem przestępstw przeciwko środowisku (motyw 2), intencje Wspólnoty najlepiej wyrażały motywy 3 i 5. I tak w motywie 3 znalazły się następujące myśli: „Z doświadczenia wynika, że istniejące systemy sankcji nie były wystarczające do zapewnienia pełnego przestrzegania przepisów dotyczących ochrony środowiska. Przestrzeganie przepisów może i powinno zostać wzmocnione poprzez dostępność sankcji karnych będących oznaką społecznego potępienia o charakterze innym niż w przypadku sankcji administracyjnych bądź mechanizmu odszkodo-

²⁰ A. Grzełak, *Unia Europejska a prawo karne*, Warszawa 2002, s. 70 i przywołana przez nią literatura.

²¹ Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej (dalej w skrócie „Dz. Urz. UE”) z dnia 6 grudnia 2008 r., L 328, s. 28.

wawczego w ramach prawa cywilnego”. Z tym koresponduje motyw 5, który głosił: „W celu osiągnięcia skutecznej ochrony środowiska zachodzi szczególnie potrzeba stosowania bardziej odstrasżających sankcji w odniesieniu do działań szkodliwych dla środowiska, które zasadniczo powodują lub mogą spowodować znaczne szkody dotyczące stanu powietrza, w tym stratosfery, gleby, wody, zwierząt lub roślin, bądź wpływają niekorzystnie na ochronę gatunków”. W ten sposób prawodawca unijny zakreślił ramy europejskiego prawa karnego środowiska.

Warto jeszcze zwrócić uwagę na motyw 12. akcentujący, że w dyrektywie określono minimalne przepisy, wobec czego państwa członkowskie miały możliwość przyjęcia lub utrzymania bardziej rygorystycznych środków dotyczących ochrony środowiska poprzez prawo karne.

Spośród definicji zamieszczonych w art. 2 dyrektywy lit. a) stanowiła, że „bezprawny” oznacza naruszający:

- 1) akty prawne przyjęte na mocy Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską wymienione w załączniku A; lub
- 2) w odniesieniu do działań objętych traktatem Euratom – akty prawne przyjęte na mocy traktatu Euratom i wymienione w załączniku B; lub
- 3) ustawę lub przepisy administracyjne państwa członkowskiego lub decyzję podjętą przez właściwy organ państwa członkowskiego, wprowadzające w życie akty prawne Wspólnoty, o których mowa w ppkt (i) lub (ii).

Śladem wytyczonym już w Konwencji Strasburskiej i unieważnionej decyzji ramowej Rady z 2003 r., jądrem dyrektywy był artykuł 3 zawierający listę przestępstw. Stanowił on:

„Państwa członkowskie zapewniają, by następujące czyny, dokonane bezprawnie i umyślnie lub będące skutkiem przynajmniej rażącego niedbalstwa, stanowiły przestępstwa karne:

- 1) zrzucanie, emisja lub wprowadzanie takich ilości substancji lub promieniowania jonizującego do powietrza, gleby lub wody, które powodują lub mogą spowodować śmierć lub poważne uszkodzenie ciała lub znaczną szkodę dla jakości powietrza, jakości gleby lub jakości wody lub dla zwierząt lub roślin;
- 2) zbieranie, transport, odzysk lub unieszkodliwianie odpadów, w tym nadzór nad tymi działaniami oraz późniejsze postępowanie z miejscami unieszkodliwiania odpadów, w tym także działania podejmowane następnie w charakterze sprzedawcy lub pośrednika (zagospodarowanie odpadów), które powodują lub mogą powodować śmierć

- lub poważne uszkodzenie ciała lub znaczną szkodę dla jakości powietrza, jakości gleby lub jakości wody, lub dla zwierząt lub roślin;
- 3) przemieszczanie odpadów, jeżeli działanie to wchodzi w zakres art. 2 ust. 35 rozporządzenia (WE) nr 1013/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 14 czerwca 2006 r. w sprawie przemieszczania odpadów²² i jest dokonywane w znacznych ilościach, bez względu na to, czy odbywa się w ramach jednego przemieszczenia czy kilku przemieszczeń, które okazują się ze sobą powiązane;
 - 4) eksploatacja zakładu, w którym prowadzona jest działalność niebezpieczna lub w którym są składowane lub wykorzystywane niebezpieczne substancje lub preparaty oraz która, poza zakładem, powoduje lub może spowodować śmierć lub poważne uszkodzenie ciała lub znaczną szkodę dla jakości powietrza, jakości gleby lub jakości wody, lub dla zwierząt lub roślin;
 - 5) produkcja, przetwarzanie, obsługa, wykorzystywanie, posiadanie, przechowywanie, transport, przywóz, wywóz i usuwanie materiałów jądrowych lub innych niebezpiecznych substancji radioaktywnych, które powodują lub mogą spowodować śmierć lub poważne uszkodzenie ciała lub znaczną szkodę dla jakości powietrza, jakości gleby lub jakości wody, lub dla zwierząt lub roślin;
 - 6) zabijanie, niszczenie, posiadanie lub przywłaszczanie sobie okazów chronionych gatunków dzikiej fauny lub flory, z wyjątkiem przypadków, gdy postępowanie to dotyczy nieznacznej ilości takich okazów i ma nieznaczny wpływ na zachowanie gatunków;
 - 7) handel okazami chronionych gatunków dzikiej fauny lub flory, ich częściami lub pochodnymi, z wyjątkiem przypadków, gdy postępowanie takie dotyczy nieznacznej liczby takich okazów i ma nieznaczny wpływ na zachowanie gatunków;
 - 8) jakiegokolwiek postępowanie, które powoduje znaczne zniszczenie siedliska przyrodniczego na terenie chronionym;
 - 9) produkcja, przywóz, wywóz, wprowadzanie do obrotu lub wykorzystywanie substancji zubożających warstwę ozonową”.

Porównanie listy z dyrektywy z listami Konwencji Strasburskiej i decyzji ramowej Rady z 2003 r. prowadzi do spostrzeżenia, że źródła dyrektywy tkwią w konwencji i decyzji ramowej. Przez dekadę dzielącą dyrektywę od konwencji ukształtowały się trzy główne kręgi tematyczne wymagające typizacji przestępstw nazywanych kryminalnymi lub karnymi:

²² Dz. Urz. UE z dnia 12 lipca 2006 r., L 190, s. 1.

Pierwszy to potencjalne zagrożenie dla życia i zdrowia ludzi, jakości mediów (powietrza, wody, gleby) oraz zwierząt i roślin w następstwie:

- zanieczyszczeń [art. 2 ust. 1 lit. a) i b) konwencji, art. 3 lit. a) i b) decyzji ramowej, art. 3 lit. a) dyrektywy],
- postępowania z odpadami [art. 2 ust. 1 lit. c) konwencji, art. 3 lit. c) decyzji ramowej, art. 3 lit. b) i c) dyrektywy],
- eksploatacji niebezpiecznego zakładu [art. 2 ust. 1 lit. d) konwencji, art. 3 lit. d) decyzji ramowej, art. 3 lit. d) dyrektywy],
- operacji z materiałami jądrowymi i radioaktywnymi [art. 2 ust. 1 lit. e) konwencji, art. 3 lit. e) decyzji ramowej, art. 3 lit. e) dyrektywy].

Nie znaczy to, aby regulacje były identyczne, bo istotne różnice są dwie. Pierwsza polega na tym, że dyrektywa nie powtarza rozwiązań konwencji w art. 2 ust. 1 lit. a) i decyzji ramowej w art. 3 lit. a) zakładających powstanie rzeczywistego skutku (konwencja i decyzja) bądź także zagrożenia konkretnego (konwencja) i sugerujących, że wtedy działanie nie musi być bezprawne. Dyrektywa opiera się na kombinacji rzeczywistego skutku i zagrożenia potencjalnego (powoduje lub może spowodować) i zastrzega, że takie działanie musi być bezprawne. Druga różnica to rozbudowanie pojedynczej regulacji dotyczącej odpadów w konwencji i decyzji do dwóch w dyrektywie przez wyodrębnienie bezprawnego przemieszczania odpadów w art. 3 lit. c) opartego na konstrukcji normatywnej zagrożenia abstrakcyjnego.

Drugi krąg tematyczny obejmuje działania zagrażające gatunkom dzikiej fauny i flory. Tu różnice są największe, bo podczas gdy konwencja przewidywała dwie postacie takich zachowań w art. 4 lit. f) i g), dopuszczając penalizację w formie przestępstw administracyjnych, a decyzja w art. 3 lit. f) sugerowała, że chodzi w zasadzie o gatunki zagrożone wyginięciem, to dyrektywa znacznie rozszerzyła wymagania typizacji przestępstw w art. 3 lit. f), g) i h), dając tym samym wyraz temu, że do „tradycyjnej” ochrony przyrody przywiązuje równą wagę jak do zagrożeń powstających wskutek zanieczyszczeń, postępowania z odpadami, eksploatacji niebezpiecznych zakładów i operacji z materiałami jądrowymi i radioaktywnymi.

Trzeci krąg tematyczny to bezprawne operacje z substancjami zubożającymi warstwę ozonową, czego w konwencji jeszcze nie było, zostało wprowadzone w art. 3 lit. g) decyzji w formie jedynie handlu nimi i rozszerzone w art. 3 lit. i) dyrektywy o produkcję i wykorzystywanie.

Artykuł 4 dyrektywy powtarza regulacje konwencji i decyzji ramowej zmierzające do zapewnienia, aby karalne były także postacie zjawiskowe przestępstw umyślnych: podżeganie i pomocnictwo.

Osobne regulacje poświęciła dyrektywa odpowiedzialności karnej osób prawnych. Jej podstawy zostały ujęte w art. 6 w formie następującej:

„1. Państwa członkowskie zapewniają, by osoby prawne mogły podlegać odpowiedzialności za przestępstwa, o których mowa w art. 3 i 4, jeżeli przestępstwa te zostały popełnione na ich korzyść przez jakąkolwiek osobę zajmującą pozycję kierowniczą w strukturze osoby prawnej, działającą indywidualnie lub jako członek 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 odpowiadać 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, podżegaczami lub pomocnikami w popełnianiu przestępstw, o których mowa w art. 3 i 4”.

Dyrektywa, przełamując nieśmiałe podejście konwencji, w art. 6 w istocie powtórzyła art. 6 decyzji ramowej, ale nie przejęła art. 7 decyzji określającej dodatkowe sankcje nakładane na osoby prawne. Co do sankcji dyrektywa ograniczyła się do wskazania, że mają one być skuteczne, proporcjonalne i odstrasżające zarówno te, które miały być stosowane do osób fizycznych (art. 5), jak i te grożące osobom prawnym (art. 7).

Na tle tych przepisów pojawiło się pytanie, czy dyrektywa zobowiązuje państwa członkowskie do wprowadzenia odpowiedzialności karnej osób prawnych. Zdaniem wybitnego czeskiego znawcy problematyki odpowiedzialności karnej osób prawnych, J. Jelínka, jednak nie. Dyrektywa zachęca do wprowadzenia takiej odpowiedzialności, ale tego nie narzuca, dopuszczając pozostanie przy odpowiedzialności administracyjnej²³.

²³ J. Jelínek, Trestní odpovědnost právnických osob v České republice. Problémy a perspektivy, Praha 2019, s. 133 i n.

Ostatnie przepisy dyrektywy dotyczyły transpozycji (według art. 8 miała nastąpić przez 20 grudnia 2010 r.), wejścia w życie (art. 9) i adresatów (art. 10). Zwraca uwagę, że w dyrektywie z dnia 19 listopada 2008 r. nie było mowy o zanieczyszczeniach wód morskich ze statków, co nie było uchybieniem, lecz następstwem tego, że odpowiedzialność karna za takie zanieczyszczenia została uregulowana odrębnie, do czego przejść teraz wypadnie.

6. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/123/WE o sankcjach za zanieczyszczania wód morskich ze statków

Drugą dyrektywą, która – obok podstawowej dyrektywy 2008/99/WE – została zastąpiona nową dyrektywą z 2024 r. w sprawie ochrony środowiska poprzez prawo karne, była dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/123/WE z dnia 21 października 2009 r. zmieniająca dyrektywę 2005/35/WE w sprawie zanieczyszczenia pochodzącego ze statków oraz wprowadzenia sankcji w przypadku naruszenia prawa²⁴. Historia tej dyrektywy jest warta skrótego przedstawienia.

Dnia 7 września 2005 r. została przyjęta dyrektywa 2005/35/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zanieczyszczenia pochodzącego ze statków oraz sankcji w przypadku naruszenia prawa²⁵. Została ona przyjęta już z uzupełnieniami szczególnymi przepisami w sprawie przestępstw i sankcji karnych oraz innymi przepisami decyzji ramowej Rady 2005/667/WSiSW z dnia 12 lipca 2005 r. w sprawie wzmocnienia uregulowań prawnokarnych w celu egzekwowania przepisów dotyczących zapobiegania zanieczyszczeniom pochodzącym ze statków²⁶. W motywie [2] dyrektywy 2005/35/WE czytamy, że podstawowe standardy obowiązujące we wszystkich państwach członkowskich dotyczące zrzutów substancji zanieczyszczających ze statków opierają się na Konwencji Marpol 73/78²⁷, jednakże przepisy te są każdego dnia ignorowane przez wiele statków pływających na

²⁴ Dz. Urz. UE z dnia 27 października 2009 r., L 280, s. 52.

²⁵ Dz. Urz. UE z dnia 30 września 2005 r., L 255, s. 11.

²⁶ Dz. Urz. UE z dnia 30 września 2005 r., L 255, s. 164.

²⁷ Artykuł 2 pkt 1 dyrektywy zawiera definicję Konwencji „Marpol 73/78” nakazując rozumieć przez to sporządzoną 2 listopada 1973 r. w Londynie Międzynarodową Konwencję o zapobieganiu zanieczyszczeniu morza przez statki oraz odnoszący się do niej Protokół uzupełniający z dnia 17 lutego 1978 r.

wodach wspólnotowych²⁸, za co nie ponoszą one konsekwencji. Dlatego motyw [8] został ujęty następująco: „Zrzuty substancji zanieczyszczających ze statków powinno uznać się za naruszenie prawa, jeżeli zostaną popełnione umyślnie, przez niedbalstwo lub na skutek poważnego zaniedbania”. Naruszenia te są zgodnie z uzupełniającą tę dyrektywę decyzją ramową 2005/667/WSiSW uważane w przypadkach w niej określonych za przestępstwa.

Decyzja ramowa 2005/667/WSiSW została wydana na podstawie art. 34 TUE. Zobowiązuje ona – z zastrzeżeniem art. 4 ust. 2 decyzji²⁹ – każde państwo członkowskie do podjęcia środków w celu zapewnienia, że naruszenia w rozumieniu art. 4 i 5 dyrektywy 2005/35/WE uważa się za przestępstwa karne. Decyzja ramowa po raz pierwszy w prawie europejskim wprowadziła wskaźniki liczbowe wskazujące na maksimum grożącej kary zarówno osobom fizycznym, jak i osobom prawnym. Tytułem przykładów przywołam najpoważniejsze według decyzji ramowej przestępstwa. I tak według art. 4 ust. 4 każde państwo członkowskie podejmuje środki niezbędne w celu zapewnienia, że przestępstwo popełnione umyślnie jest zagrożone sankcją karną o maksymalnym zagrożeniu od 5 do 10 lat pozbawienia wolności, w przypadku gdy przestępstwo spowodowało znaczące i rozległe szkody w stanie jakości wody, gatunków zwierzęcych lub roślinnych lub ich części i spowodowało śmierć lub poważne obrażenia osób. Stosownie do art. 4 ust. 5 każde państwo członkowskie podejmuje środki niezbędne w celu zapewnienia, że przestępstwo popełnione umyślnie jest zagrożone sankcją karną o maksymalnym zagrożeniu od 2 do 5 lat pozbawienia wolności, w przypadku gdy:

- 1) przestępstwo spowodowało znaczące i rozległe szkody w stanie jakości wody, gatunków zwierzęcych lub roślinnych lub ich części, lub
- 2) przestępstwo zostało popełnione w ramach organizacji przestępczej w rozumieniu odpowiednich przepisów unijnych.

²⁸ Zgodnie z artykułem 3 dyrektywę należało stosować zgodnie z prawem międzynarodowym do zrzutów substancji zanieczyszczających ze statków na wodach wewnętrznych państwa członkowskiego, jego morskich wodach terytorialnych, w jego wyłącznej strefie ekonomicznej lub równoważnej, w cieśninach wykorzystywanych w żegludze międzynarodowej oraz na otwartym morzu.

²⁹ W przypadkach mniejszej wagi, jeżeli popełniony czyn nie powoduje pogorszenia jakości wody, państwo członkowskie może stosować sankcje innego typu niż karne.

Przestępstwo o znamionach określonych w art. 4 ust. 4, ale popełnione w drodze poważnego zaniedbania, miało być zagrożone karą pozbawienia wolności w maksymalnym wymiarze od 2 do 5 lat (art. 4 ust. 6), a przestępstwo o znamionach określonych w art. 4 ust. 5 lit. a), ale popełnione w drodze poważnego zaniedbania, miało być zagrożone karą pozbawienia wolności o maksymalnym wymiarze od roku do lat 3 (art. 4 ust. 7).

Podstawy odpowiedzialności karnej osób prawnych zostały ujęte w artykule 5 decyzji ramowej w sposób odpowiadający koncepcji decyzji ramowej z 2003 roku. Warto jednak przytoczyć artykuł 6 ust. 1 decyzji ramowej 2005/667/WSiSW, który pod nagłówkiem „Sankcje wobec osób prawnych” stanowił:

Każde państwo członkowskie podejmuje środki niezbędne w celu zapewnienia, że osoba prawna uznana za odpowiedzialną podlega skutecznym, proporcjonalnym i odstrasającym sankcjom. Sankcje te:

- 1) obejmują grzywny wymierzone na podstawie przepisów prawa karnego lub innych przepisów, przynajmniej w przypadku gdy osoba prawna została uznana za odpowiedzialną za przestępstwa określone w decyzji ramowej, których:
 - a) maksymalna wysokość wynosi od 150 000 EUR do 300 000 EUR,
 - b) maksymalna wysokość wynosi od 750 000 EUR do 1 500 000 EUR w najpoważniejszych przypadkach, w tym co najmniej przestępstw popełnionych umyślnie, o których mowa w art. 4 ust. 4 i art. 4 ust. 5,
- 2) mogą w każdym przypadku obejmować sankcje inne niż grzywny, takie jak:
 - a) odebranie uprawnień do świadczeń publicznych lub pomocy publicznej,
 - b) tymczasowy lub stały zakaz podejmowania działalności gospodarczej,
 - c) umieszczenie pod nadzorem sądowym,
 - d) sądowy nakaz likwidacji,
 - e) obowiązek podjęcia szczególnych środków w celu likwidacji skutków przestępstwa, za które osoba prawna została uznana za odpowiedzialną.

Trybunał Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich wyrokiem z dnia 23 października 2007 r. wydanym w sprawie C-440/05 Komisja przeciwko Radzie stwierdził nieważność decyzji ramowej Rady 2005/667/WSiSW,

która uzupełniała dyrektywę 2005/35/WE o środki prawnokarne. Można się było tego spodziewać, skoro przyczyny stwierdzenia nieważności tej decyzji ramowej były identyczne jak w odniesieniu do wcześniejszej decyzji ramowej 2003/80/JHA. Odnotowując to stwierdzenie nieważności, prawodawca wspólnotowy w motywie [2] dyrektywy 2009/123/WE wskazał, że niniejsza dyrektywa powinna wypełnić lukę prawną powstałą wskutek tego orzeczenia.

Dyrektywa 2009/123/WE zmieniła dyrektywę 2005/35/WE, nadając jej art. 1 ust. 1 brzmienie następujące: „Celem niniejszej dyrektywy jest włączenie do prawa wspólnotowego międzynarodowych standardów dotyczących zanieczyszczeń pochodzących ze statków oraz zapewnienie, by osoby odpowiedzialne za zrzut substancji zanieczyszczających podlegały odpowiednim sankcjom, w tym sankcjom karnym, co ma służyć poprawie bezpieczeństwa na morzu oraz lepszej ochronie środowiska morskiego przed zanieczyszczeniami pochodzącymi ze statków”.

Znowelizowany art. 4 zobowiązywał państwa członkowskie do zapewnienia uznania zrzutów substancji zanieczyszczających ze statków, w tym przypadków mniejszej wagi, obejmujących takie zrzuty, na którymkolwiek z obszarów, o których mowa w art. 3 ust. 1, za naruszenie prawa, jeśli dokonano ich umyślnie, przez niedbalstwo lub na skutek poważnego zaniedbania, oraz do zapewnienia, że każda osoba fizyczna lub prawna, która dopuściła się naruszenia prawa, mogła zostać pociągnięta do odpowiedzialności. Po uregulowaniu wyjątków w art. 5, następowały nowe art. 5a i 5b, przy czym najistotniejsze znaczenie miały trzy pierwsze ustępy w art. 5a „Przestępstwa”, które stanowiły:

- 1) państwa członkowskie zapewniają uznanie naruszeń prawa w rozumieniu art. 4 i 5 za przestępstwa;
- 2) ust. 1 nie ma zastosowania do przypadków mniejszej wagi, w których popełniony czyn nie powoduje pogorszenia jakości wody;
- 3) powtarzające się przypadki mniejszej wagi, które pojedynczo nie pogarszają jakości wody, ale łącznie prowadzą do pogorszenia jakości wody, uznaje się za przestępstwo, jeżeli dokonano ich umyślnie, przez niedbalstwo lub wskutek poważnego zaniedbania.

W kolejnym nowym art. 5b zobowiązano państwa członkowskie do zapewniania pociągnięcia do odpowiedzialności podżegaczy i pomocników.

W nowym art. 8b „Odpowiedzialność osób prawnych” uregulowano tę instytucję w sposób następujący:

- 1) każde państwo członkowskie podejmuje środki niezbędne do zapewnienia, by osoby prawne mogły zostać pociągnięte do odpowiedzialności za przestępstwa, o których mowa w art. 5a ust. 1 i 3 oraz art. 5b, popełnione na ich korzyść przez dowolną osobę fizyczną sprawującą funkcję kierowniczą w tej osobie prawnej, działającą samodzielnie albo jako członek organu tej osoby prawnej w oparciu o:
 - a) prawo do reprezentowania danej osoby prawnej,
 - b) upoważnienie do podejmowania decyzji w imieniu danej osoby prawnej,
 - c) upoważnienie do sprawowania kontroli w danej osobie prawnej.
- 2) każde państwo członkowskie zapewni także, by osoba prawna mogła zostać pociągnięta do odpowiedzialności, jeżeli brak nadzoru lub kontroli ze strony osoby fizycznej, o której mowa w ust. 1, umożliwił popełnienie przestępstwa, o którym mowa w art. 5a ust. 1 i 3 oraz art. 5b, na korzyść tej osoby prawnej przez osobę fizyczną pozostającą pod jej zwierzchnictwem;
- 3) odpowiedzialność osoby prawnej wynikająca z ust. 1 i 2 nie wyklucza wszczęcia postępowania karnego przeciwko osobom fizycznym uczestniczącym w popełnieniu przestępstw, o których mowa w art. 5a ust. 1 i 3 oraz 5b, w charakterze sprawców, podżegaczy lub pomocników.

Dyrektywa 2009/123/WE nie przejęła rozwiązań przyjętych w decyzji ramowej 2005/667/WSiSW wyznaczających maksymalne liczbowe granice kar, lecz ograniczyła się do wskazania, że kary mają być skuteczne, proporcjonalne i odstrasżające tak w odniesieniu do osób fizycznych (art. 8a), jak i osób prawnych (art. 8c).

Obie dyrektywy karne 2008/99/WE i 2009/123/WE zostały zastąpione nową dyrektywą (UE) 2024/1203, o której będzie mowa w drugiej części mego artykułu. Kończąc część pierwszą, chciałbym jeszcze skrótowo odnieść się do wpływu europejskiego prawa karnego środowiska na odpowiadające mu prawo polskie.

7. Wpływ europejskiego prawa karnego środowiska na polskiej prawo karne środowiska

Mianem zwiastuna polskiego prawa karnego środowiska można określić art. 140 § 1 pkt 2 Kodeksu karnego z 1969 r.³⁰, który stypizo-

³⁰ Ustawa z dnia 19 kwietnia 1969 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 13, poz. 94).

wał przestępstwo spowodowania 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. Oczywiście o teoretycznej konstrukcji „prawa karnego środowiska” jeszcze się wtedy nikomu nie śniło, ale umieszczenie w kodeksie tego rodzaju typizacji dowodnie wskazuje na to, że polski ustawodawca miał świadomość problemów związanych z zanieczyszczeniami wody, powietrza lub ziemi. Inna sprawa, że ujęcie tego czynu jako przestępstwa zagrożenia konkretnego i to jeszcze w rozmiarze powszechnym skazywało art. 140 § 1 pkt 2 i § 2 do tego punktu się odnoszący na pozostanie martwą literą prawa, ze względu na nieprzewidywalne trudności związane z połączeniem związku przyczynowym i winą jednostkowego faktu zanieczyszczenia z zagrożeniem powszechnym z niego wynikającym.

Nic tedy dziwnego, że wysiłki polskiej doktryny prawniczej poszły w kierunku przemodelowania przestępstwa zanieczyszczenia z przestępstwa zagrożenia konkretnego w przestępstwo zagrożenia potencjalnego. Wysiłki te zostały uwieńczone powodzeniem w ustawie z 1980 r. o ochronie środowiska³¹, która w dziale VII „Przepisy karne” zawierała trzy typizacje przestępstw:

- zanieczyszczenie wody, powietrza lub powierzchni ziemi (art. 107) zbudowane w oparciu o koncepcję zagrożenia potencjalnego,
- brak dbałości o urządzenia chroniące środowisko (art. 108),
- niektóre przypadki naruszenia przepisów o ochronie gruntów rolnych i leśnych (art. 109).

Te trzy przepisy karne można uznać za załączek polskiego prawa karnego środowiska, ale tym pojęciem jeszcze się nie posługiwano.

Kolejne etapy rozwojowe przypadają już na okres po rozpoczęciu procesu transformacji ustrojowej przełomu lat 80. i 90. XX wieku. Pierwszym znaczącym wydarzeniem legislacyjnym było dodanie w 1989 r. do ustawy o ochronie środowiska nowego art. 108a typizującego przestępstwo importu odpadów³²; w następnych latach ten typ przestępstwa został rozbudowany i objął także bezprawny eksport

³¹ Ustawa z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska (Dz. U. Nr 3, poz. 6).

³² 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).

odpadów. Drugim było uchwalenie w 1991 r. ustawy o ochronie przyrody³³, która w rozdziale 8 „Przepisy karne” zawierała cztery typizacje przestępstw pozostających w nurcie tradycyjnej ochrony przyrody w zakresie ochrony obszarowej (art. 56), gatunkowej (art. 55) i krajo-brazowej (art. 56), uzupełnione szczególnym przepisem o przestępstwie zabijania lub łowienia chronionych gatunków fauny bez wymaganego zezwolenia (art. 57). Ustawa ta jest dlatego znacząca, że dwie poprzednie polskie ustawy o ochronie przyrody z lat 1934 i 1949 nie zawierały przepisów o przestępstwach, ograniczając penalizację do odpowiedzialności za wykroczenia. Trzecim wydarzeniem była przeprowadzona w 1995 r. nowelizacja kilku ustaw, w tym Prawa atomowego³⁴, mocą której dodano do obowiązującego od dekady Prawa atomowego³⁵, niezawierającego w wersji pierwotnej żadnych przepisów o przestępstwach (były tylko przepisy o wykroczeniach) nowego art. 62 typizującego przestępstwa zagrożenia związane z postępowaniem z materiałami jądrowymi, źródłami promieniotwórczymi i odpadami promieniotwórczymi.

Z trzech podstawowych źródeł normatywnych (ustawa o ochronie środowiska, ustawa o ochronie przyrody, znowelizowane Prawo atomowe) wyłoniło się polskie prawo karne środowiska, którego trzonem jest rozdział XXII „Przestępstwa przeciwko środowisku” Kodeksu karnego z 1997 r.³⁶ Konstrukcja rozdziału jest wielce charakterystyczna. Osiem przepisów w wersji pierwotnej daje się podzielić na dwie wyraźnie różniące się od siebie grupy. Pierwszą tworzą przepisy ukierunkowane na ochronę przyrody, w tym na tradycyjną konserwatorską ochronę przyrody (art. 181 oraz art. 187 i 188 k.k.), dla których inspiacją były przepisy art. 53–56 ustawy z 1991 r. o ochronie przyrody (kodyfikator nie przejął do kodeksu art. 57 tej ustawy). Drugą tworzą typowe przestępstwa przeciwko środowisku: potencjalnie niebezpieczne zanieczyszczenie wody, powietrza lub ziemi (art. 182 k.k.), bezprawne postępowanie z odpadami, w tym międzynarodowe ich przemieszczenie, zrazu tylko import, po nowelizacjach także eksport

³³ Ustawa z dnia 16 października 1991 r. o ochronie przyrody (Dz. U. Nr 114, poz. 492).

³⁴ Ustawa z dnia 21 lipca 1995 r. o zmianie ustaw: o urzędzie Ministra Spraw Wewnętrznych, o Policji, o Urzędzie Ochrony Państwa, o Straży Granicznej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 104, poz. 515).

³⁵ Ustawa z dnia 10 kwietnia 1986 r. – Prawo atomowe (Dz. U. Nr 12, poz. 70).

³⁶ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553; aktualny tekst jedn. Dz. U. z 2024 r., poz. 17), powoływana dalej w skrócie jako „k.k.”

(art. 183 k.k.), potencjalnie niebezpieczne postępowanie z materiałami jądrowymi lub innymi źródłami promieniowania jonizującego (art. 184 k.k.) uzupełnione przez kwalifikowane przez następstwa typy przestępstw (art. 185 k.k.) oraz samoistne przestępstwo braku dbałości o urządzenia ochronne (art. 186 k.k.). Te dwie części nazwijmy dla uproszczenia częścią „przyrodniczą” (art. 181, 187 i 188) oraz „środowiskową” (art. 182–186). Inspiracją dla tej drugiej grupy były artykuły 107, 108 i 108a ustawy o ochronie środowiska (kodyfikator nie przejął do kodeksu art. 109 tej ustawy) oraz art. 62 Prawa atomowego.

Powstaje pytanie, czy Konwencja Strasburska z listopada 1998 r. wywarła wpływ na rozdział XXII k.k. z czerwca 1997 r.? Pozornie zadanie takiego pytania jest mało sensowne, jeśli zważyć, że polski k.k. wyprzedza konwencję o niemal półtora roku. W istocie jest inaczej. W Komitecie ekspertów przygotowującym konwencję brał udział przedstawiciel Polski, kolejne wersje projektu konwencji były znane gremiom przygotowującym projekt polskiego k.k., ponadto projekt konwencji nie rodził się w pustce prawnej, wspierały go liczne konferencje międzynarodowe, spośród których szczególne znaczenie należy przypisać kongresom Międzynarodowego Stowarzyszenia Prawa Karnego, które problemem prawnokarnej ochrony środowiska zajęły się w Hamburgu w 1980 r. oraz w Rio de Janeiro w 1994 r. Jeśli z tego punktu widzenia spojrzymy na rozdział XXII polskiego k.k., dostrzeżemy wyraźny wpływ konwencji i towarzyszących jej prac w ujęciu charakterystycznej triady: zanieczyszczenia (art. 2 ust. 1 lit. a) i b) konwencji – art. 182 k.k.), odpady [art. 2 ust. 1 lit. d) konwencji – art. 183 k.k.], promieniowanie (art. 2 ust. 1 lit. d) konwencji – art. 184 k.k.). Co więcej, podstawowy wskaźnik niebezpieczności czynu w postaci samej możliwości zagrożenia życia lub zdrowia ludzi lub spowodowania zniszczeń w świecie roślinnym lub zwierzęcym w znacznych rozmiarach (art. 182 § 1, art. 183 § 1 i art. 184 § 1 k.k.) jest w swym zasadniczym ujęciu zbliżony do ujętego w art. 2 ust. 1 lit. b), c) i e) konwencji. W przestępstwach „przyrodniczych” z art. 181 § 2 i 3, art. 187 i 188 k.k. można dopatrywać się podobieństwa do art. 4 lit. f) konwencji. Tak więc można dostrzec wpływ prac nad konwencją na koncepcję rozdziału XXII k.k.

Niewątpliwym mankamentem rozdziału XXII polskiego k.k. był brak typizacji bezprawnego międzynarodowego handlu okazami chronionych gatunków roślinnych i zwierzęcych (art. 4 lit. g) konwencji). Ten błąd został naprawiony po siedmiu latach przepisem art. 128 kolejnej

ustawy o ochronie przyrody z 2004 r.³⁷ typizującym różne postacie przestępstw związanych z międzynarodową (w istocie unijną) ochroną gatunków roślinnych i zwierzęcych.

Tło wprowadzenia tych typizacji wymaga nieco szerszego przedstawienia. Otóż ustawodawca polski powinien był wprowadzić przepisy karne jednocześnie lub bezpośrednio po ratyfikacji Konwencji Waszyngtońskiej sporządzonej 3 marca 1973 r. o międzynarodowym handlu dzikimi zwierzętami i roślinami gatunków zagrożonych wyginięciem. Polska ratyfikowała tę konwencję 12 grudnia 1989 r.³⁸, ale wynikającego z niej obowiązku kryminalizacji naruszeń jej postanowień nie wykonała. Po kilku latach, 9 grudnia 1996 r. zostało wydane rozporządzenie Rady (WE) nr 338/97 w sprawie ochrony zagrożonych gatunków dzikiej fauny i flory w drodze regulacji handlu nimi. Rozporządzenie to w istocie wprowadziło na terenie UE postanowienia Konwencji Waszyngtońskiej. Jak każde rozporządzenie wspólnotowe obowiązywało ono bezpośrednio we wszystkich państwach członkowskich UE, ale nie w Polsce, która w 1997 r. jeszcze nie była w Unii. Rozporządzenie zobowiązywało państwa członkowskie do ustanowienia sankcji za naruszanie jego postanowień. Kiedy zbliżał się termin przyjęcia Polski do UE, ustawodawca zdał sobie sprawę, że jednocześnie zacznie w Polsce obowiązywać rozporządzenie z dnia 9 grudnia 1996 r., wobec czego wprowadził przepisy karne ujęte wyraźnie jako sankcje karne za naruszenie prawa wspólnotowego do ustawy o ochronie przyrody w jej art. 128. Ustawa ta weszła w życie 1 maja 2004 r. jednocześnie z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej. Tak oto jeszcze przed dyrektywą prawo wspólnotowe wywarło wpływ na polskie prawo karne środowiska.

Żadnego wpływu na ustawodawstwo polskie nie wywarła decyzja ramowa Rady 2003/80/JHA z dnia 27 stycznia 2003 r. nie tylko dlatego, że w dniu jej wydania Polska jeszcze nie była członkiem Unii Europejskiej (stała się nim 1 maja 2004 r. i teoretycznie stała się adresatem tej decyzji ramowej), ale przede wszystkim dlatego, że już w 2003 r. decyzja została zaskarżona przez Komisję do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości i rozsądne okazało się poczekanie na jego wy-

³⁷ Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. Nr 92, poz. 880; aktualny tekst jedn. Dz. U. z 2023 r., poz. 1336 ze zm.).

³⁸ Polski tekst konwencji w Dz. U. z 1991 r., Nr 27, poz. 112.

rok. Kiedy w 2005 r. ETS stwierdził nieważność tej decyzji ramowej, kwestia jej wdrożenia okazała się bezprzedmiotowa.

O pełnym wpływie prawa europejskiego na polskie prawo karne środowiska można mówić dopiero po ukazaniu się dyrektywy 2008/99/WE z dnia 19 listopada 2008 r. Dyrektywa zobowiązała państwa członkowskie do jej transpozycji do 20 grudnia 2010 r. Polska wywiązała się z tego obowiązku z niewielkim opóźnieniem, wydając transponującą dyrektywę stosowną ustawę nowelizacyjną wiosną 2011 r.³⁹ Transpozycja dyrektywy została przeprowadzona w zasadzie rzetelnie, a najważniejsze jej punkty można przedstawić w sposób następujący:

- w kryterium niebezpieczności zanieczyszczeń, postępowania z odpadami i promieniowania usunięto różnicę między art. 182 i 183 k.k., które wymagały możliwości zagrożenia życia lub zdrowia „wielu osób”, podczas gdy w art. 184 k.k. wystarczała możliwość zagrożenia życia lub zdrowia „człowieka”, czyli tylko jednej osoby, zastępując w art. 182 i 183 k.k. możliwość zagrożenia owej wielość osób możliwością zagrożenia życia lub zdrowia człowieka, jak nakazała dyrektywa w art. 3 lit. a) i b),
- wskazane kryterium niebezpieczności w art. 182, 183 i 184 k.k. uzupełniono o możliwość istotnego obniżenia jakości wody, powietrza lub powierzchni ziemi, jak nakazuje dyrektywa w art. 3 lit. a), b) i e),
- wprowadzenie typów przestępstw zanieczyszczenia kwalifikowanych przez dopuszczenie się czynów w zakładzie, w zakresie korzystania ze środowiska, na które wymagane jest pozwolenie (art. 182 § 3 i 4 k.k.), było niezbyt udaną, nieodpowiadającą wymaganiom dyrektywy, próbą transformacji art. 3 lit. d) dyrektywy,
- nowe przepisy art. 127a i 128a dodane do ustawy o ochronie przyrody stanowiły transpozycję art. 3 lit. f) i g) dyrektywy,
- dodanie do obowiązującej wówczas ustawy o ochronie warstwy ozonowej⁴⁰ nowego art. 47a typizującego przestępstwa prowadzenia operacji z substancjami zubożającymi warstwę ozonową wbrew zakazom lub bez dochowania warunków przewidzianych w obowiązującym wówczas rozporządzeniu wspólnotowym: umyślne

³⁹ Ustawa z dnia 25 marca 2011 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 95, poz. 549).

⁴⁰ Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o substancjach zubożających warstwę ozonową (Dz. U. z 2014 r., poz. 436).

w ust. 1, nieumyślne w ust. 2; wprowadzenie tej kryminalizacji było transponowaniem do prawa polskiego art. 3 lit. i) dyrektywy.

Podsumowując, transpozycja dyrektywy 2008/99/WE do polskiego prawa karnego środowiska pociągnęła za sobą nowelizację wszystkich pięciu artykułów z części „środowiskowej” rozdziału XXII k.k. (art. 182–186) oraz trzy nowe kryminalizacje w pozakodeksowym prawie karnym (art. 127a i 128a ustawy o ochronie przyrody oraz art. 47a ustawy o ochronie warstwy ozonowej).

Jeśli zaś chodzi o drugą dyrektywę zastępowaną przez nową dyrektywę z 2024 r., czyli o dyrektywę 2009/123/WE o zanieczyszczeniach wód morskich ze statków, to konsekwencją jej transponowania była nowelizacja polskiej ustawy temu poświęconej⁴¹ przeprowadzona ustawą nowelizacyjną z 2011 r.⁴², mocą której do ustawy o zapobieganiu zanieczyszczeniu morza przez statki dodano nowy art. 35a typizujący przestępstwo usuwania ze statku substancji zanieczyszczających w takiej ilości lub takiej postaci, że może to doprowadzić do pogorszenia jakości wody, zagrażać życiu lub zdrowiu wielu osób lub spowodować zniszczenie fauny lub flory morskiej w znacznych rozmiarach: umyślne w ust. 1, nieumyślne w ust. 2.

Kończąc wątek wpływu europejskiego prawa karnego środowiska na jego polski odpowiednik, należy się jeszcze zatrzymać nad odpowiedzialnością karną osób prawnych. Te instytucja została wprowadzona do prawa polskiego ustawą z 2002 r.⁴³ w postaci mocno niejasnej. Podstawowym mankamentem tej ustawy, od początku krytykowanym w doktrynie⁴⁴, było to, że przesłanką uruchomienia odpowiedzialności podmiotu zbiorowego było uzyskanie swoistego „prejudykatu” w postaci wyroku skazującego, a co najmniej warunkowo umarzonego postępowanie przeciwko osobie fizycznej sprawcy przestęp-

⁴¹ Ustawa z dnia 16 marca 1995 r. o zapobieganiu zanieczyszczaniu morza przez statki (Dz. U. z 2020 r., poz. 1955).

⁴² Ustawa z dnia 28 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o zapobieganiu zanieczyszczeniu morza przez statki oraz o zmianie ustawy o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary (Dz. U. Nr 185, poz. 1094).

⁴³ Ustawa z dnia 28 października 2002 r. o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary (tekst pierwotny Dz. U. z 2002 r., Nr 197, poz. 1661, aktualny tekst jedn. Dz. U. z 2023 r., poz. 659).

⁴⁴ Zob. np. M. Filar, Z. Kwaśniewski, D. Kala, Komentarz do ustawy o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary, Toruń 2006, s. 31.

stwa. Wprawdzie od początku większość przestępstw przeciwko środowisku, zarówno kodeksowych, jak i pozakodeksowych (w tym m.in. wprowadzona w 2011 r. kryminalizacja zanieczyszczeń ze statków), została poddana rygorom tej ustawy, ale wymóg owego „prejudykatu” powodował, że ustawa ta w dziedzinie ochrony środowiska okazała się całkowicie martwa⁴⁵. To uzależnienie uruchomienia odpowiedzialności osoby prawnej (podmiotu zbiorowego) od uprzedniego prawomocnego stwierdzenia popełnienia przestępstwa przez jakąś osobę fizyczną było oczywiście niezgodne z koncepcją odpowiedzialności osób prawnych wyrażoną tak w art. 6 dyrektywy 2008/99/WE, jaki i w art. 8b dyrektywy 2009/123/WE. Ustawodawca polski nie zdecydował się wszakże na odpowiednią zmianę ustawy o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary i dopiero ustawą z 2022 r. zaostrzającą odpowiedzialność za przestępstwa przeciwko środowisku⁴⁶ uchylił – ale tylko w odniesieniu do przestępstw przeciwko środowisku – ów wymóg „prejudykatu” w postaci przypisania winy określonej osobie fizycznej, usuwając podstawową niezgodność polskiej koncepcji odpowiedzialności karnej osób prawnych z postulowaną przez obie dyrektywy: 2008/99/WE i 2009/123/WE.

8. Podsumowanie

Europejskie prawo karne środowiska przeszło długą drogę rozwojową, której zasadnicze etapy wyznaczają:

- 1) Rekomendacje Komitetu Ministrów Rady Europy z 1977 r.,
- 2) Konwencja Rady Europy z 1998 r. o prawnokarnej ochronie środowiska (nie weszła w życie),
- 3) Decyzja ramowa Rady z 2003 r. o ochronie środowiska poprzez prawo karne (unieważniona przez Europejski Trybunał Sprawiedliwości),
- 4) Decyzja ramowa Rady z 2005 r. o regulacjach prawnokarnych dotyczących zanieczyszczeń wód morskich ze statków (unieważniona przez Europejski Trybunał Sprawiedliwości),

⁴⁵ Wykazała to M. Werbel-Cieślak w monografii *Rola przepisów o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary w polskim systemie prawnej ochrony środowiska*, Warszawa 2014.

⁴⁶ Ustawa z dnia 22 lipca 2022 r. o zmianie niektórych ustaw w celu przeciwdziałania przestępczości środowiskowej (Dz. U. poz. 1726).

- 5) Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z 2008 r. w sprawie ochrony środowiska poprzez prawo karne,
- 6) Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z 2009 r. o odpowiedzialności karnej za zanieczyszczenia wód morskich ze statków.

Jeśli spojrzeć na podstawowy kierunek legislacji: od konwencji z 1998 r. przez decyzję ramową z 2003 r. do dyrektywy z 2008 r. łatwo dostrzec zasadniczą zbieżność. Węzłową „triadę”: zanieczyszczenia, odpady (w tym międzynarodowe przemieszczanie) promieniowanie wyznaczyła już konwencja, uzupełniając ją od razu przez bezprawne prowadzenie niebezpiecznego zakładu i wzmianką o „tradycyjnej” ochronie przyrody, tym nurtem podążyły zarówno decyzja ramowa, jak i dyrektywa. Wykaz czynów mających być przestępstwami ulegał stopniowemu rozszerzeniu o zagrożenie warstwy ozonowej i wydatne rozbudowanie przestępstw „przyrodniczych”, zmieniały się regulacje dotyczące przesłanek przestępczości czynów, ale zasadnicza myśl pozostała tożsama. Jeśli do tego dodać zmieniające się regulacje dotyczące odpowiedzialności osób prawnych, wyraźnie promujące ideę „prawdziwej” odpowiedzialności karnej osób prawnych, oraz uwzględnić wyróżniającą się instytucję prawnokarnej ochrony wód morskich przed zanieczyszczeniami ze statków, a także regulacje dotyczące problematyki części ogólnej (wina, podżeganie, pomocnictwo, wskazówki co do wymiaru kary) oraz regulacje proceduralne, można ocenić, że w końcu pierwszej dekady XXI wieku ukształtował się pewien system europejskiego prawa karnego środowiska. Nie był on bez luk i wad, stąd prace nad nową dyrektywą, które swój finał znalazły 11 kwietnia 2004 r., ale o nowej dyrektywie będzie mowa w drugiej części mego artykułu.

Bibliografia

1. Barcz J., Górka M., Wyrozumska A., Instytucje i prawo Unii Europejskiej. Podręcznik dla kierunków zarządzania i administracji, Warszawa 2011.
2. Ercmann S., The Contribution of the Council of Europe to the Protection of the Environment through Penal Law, *Revue Intyernationale de Droit Penal* 1994, nr 3–4.
3. Fabšiková T., *Trestněprávní nástroje ochrany životního prostředí*, Praha 2021.

4. Filar M., Kwaśniewski Z., Kala D., Komentarz do ustawy o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary, Toruń 2006.
5. Grzelak A., Kompetencje WE do określania sankcji karnych w przepisach prawa wspólnotowego – glosa do wyroku ETS z 13.09.2005 r. w sprawie C-176/03 Komisja przeciwko Radzie, Europejski Przegląd Sądowy 2006, nr 6.
6. Grzelak A., Unia Europejska a prawo karne, Warszawa 2002.
7. Jelínek J., Trestní odpovědnost právnických osob v České republice. Problémy a perspektivy, Praha 2019.
8. Kenig Witkowska M. M., Prawo środowiska Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe, Warszawa 2005.
9. Kocot K., Prawnomiędzynarodowe zasady sozologii, Wrocław 1975.
10. Królikowski M., Wileński P., Izydorczyk J., Podstawy prawa karnego międzynarodowego, Warszawa 2008.
11. Marek A. (red.), System Prawa Karnego. Tom 1. Zagadnienia ogólne, Warszawa 2010.
12. Radecki W., Prawo karne środowiska – próba spojrzenia syntetycznego, *Ius Novum* 2009, nr 1.
13. Ruszkowski J., Górnicz F., Żurek M., Leksykon integracji europejskiej, Warszawa 1998.
14. Szumiło-Kulczycka D., Prawo administracyjno-karne, Zakamycze 2004.
15. Werbel-Cieślak M., Rola przepisów o odpowiedzialności karnej podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary w polskim systemie prawnej ochrony środowiska, Warszawa 2014.

European Environmental Criminal Law (part I) Creation and Development of the European Environmental Criminal Law

Abstract

The subject of the first part is creation and development of the European environmental criminal law from Resolution of the Minister's

Committee of the Council of Europe passed on 28th September 1977 on the contribution of criminal law to protection of the environment, Council of Europe Convention passed on 4th November 1998 on the protection of the environment through criminal law, Council Framework Decision passed in 27th January 2003 on the protection of the environment through criminal law, European Parliament and Council Directive passed on 19th November 2008 on the protection of the environment through criminal law up to the new European Parliament and Council Directive passed on 11th April 2024 on the protection of the environment through criminal law and replacing previous directives. In the last except from the first part is discussed on the influence of Convention, Framework Decision and Directive on the Polish environmental criminal law. The new directive of 2024 will be particularly discussed in the second part of this article.

Key words

Council of Europe, European Union, criminal law, European criminal law, protection of the environment, crimes against the environment, environmental criminal law.

Monika Wolińska¹

Prawo i regulacje dotyczące zatrudnienia osób z niepełnosprawnościami

Streszczenie

Artykuł analizuje ramy prawne i regulacje dotyczące zatrudniania osób z niepełnosprawnościami, podkreślając ich znaczenie w promowaniu równości, różnorodności i integracji pracowników. Artykuł zagłębia się w kluczowe środki prawne i regulacje z różnych regionów, w tym Americans with Disabilities Act (ADA) w Stanach Zjednoczonych oraz Dyrektywę UE w sprawie równego traktowania w zatrudnieniu. Porównując te ramy, artykuł zapewnia wgląd w mocne strony i ograniczenia różnych podejść do wspierania pracowników z niepełnosprawnościami. Omówiono również praktyczne kwestie dla pracodawców, takie jak racjonalne usprawnienia i rola technologii wspomagających. Artykuł podkreśla znaczenie skutecznego wdrożenia tych przepisów w celu zapewnienia, że osoby z niepełnosprawnościami mogą w pełni uczestniczyć w rynku pracy, przyczyniać się do różnorodności siły roboczej i posiadania równych szans w życiu zawodowym.

Słowa kluczowe

Analiza porównawcza przepisów dotyczących niepełnosprawności, równe szanse zatrudnienia, technologie wspomagające, ramy prawne dotyczące niepełnosprawności.

1. Wprowadzenie

Osoby z niepełnosprawnością należą do najbardziej marginalizowanych ludzi na świecie, doświadczając poważniejszych i częstszych

¹ dr Monika W o l i ń s k a , pedagog resocjalizacyjny, mediator, kierownik Zakładu Pedagogiki Specjalnej i Edukacji Inkluzyjnej Akademii Mazowieckiej w Płocku, e-mail: m.wolinska@mazowiecka.edu.pl

naruszeń praw człowieka niż ich pełnosprawni rówieśnicy². Dylemat różnicy zakłada, że istnieją dwa sposoby radzenia sobie z taką dyskryminacją: traktowanie osób z niepełnosprawnością podobnie jak innych osób – integracja, lub zapewnienie specjalnego traktowania – separacja, w celu złagodzenia specyficznych potrzeb marginalizowanej grupy. Dylemat pojawia się, ponieważ zarówno integracyjne, jak i ukierunkowane podejścia do równości niosą ze sobą ryzyko pogłębienia nierówności. Identyczne polityki i systemy prawne mogą zapobiegać stygmatyzacji, ale być nieskuteczne w radzeniu sobie z wyzwaniami specyficznymi dla danej grupy osób. Ukierunkowane polityki i systemy prawne stanowią natomiast odpowiedź na potrzeby danej grupy, ale mogą zwiększać stygmatyzację poprzez wykazywanie różnic między grupami³.

Podczas gdy dylemat zaprezentowany wyżej jest często przedstawiany jako wybór między podejściem integracyjnym a specjalnym, więc odmiennym traktowaniem, w niniejszej pracy argumentuje się, że – ze względu na dotyczące ludzi różnice – zarówno integracyjne, jak i ukierunkowane podejścia są niezbędnymi narzędziami do osiągnięcia równości w praktyce. Zróżnicowane traktowanie jest zatem równym traktowaniem, jeśli traktowanie to jest uzasadnione środkiem do uzyskania równych praw w praktyce.

To, w jaki sposób rozumiemy prawa osób z niepełnosprawnościami, jest ściśle związane z tym, jak rozumiemy niepełnosprawność. Regulacja prawa do zatrudnienia osób z niepełnosprawnościami odgrywa kluczową rolę w tym obszarze z kilku istotnych powodów. Przede wszystkim zapewnia ona równość szans, umożliwiając dostęp do możliwości zatrudnienia na równych zasadach z innymi kandydatami. Przepisy te nakładają obowiązek stosowania uczciwych praktyk zatrudnienia oraz racjonalnych dostosowań, co pomaga w zapobieganiu dyskryminacji i wspiera integrację pracowników.

Ponadto, różnorodność w miejscu pracy, w tym obecność osób z niepełnosprawnościami, wzbogaca środowisko pracy poprzez wnoszenie różnych perspektyw i doświadczeń. Zróżnicowany zespół może przyczynić się do zwiększenia kreatywności, innowacyjności oraz umiejętności rozwiązywania problemów. Firmy, które wdrażają prak-

² World report on disability. Malta: World Health Organization, 2011, s. 12.

³ L. L. CoIIella, S. L. Paetzold, Disability and the Workplace. Review of the Literature, *Journal of Management* 2021, nr 3, s. 123–149.

tyki integracyjne, często zauważają wyższy poziom zaangażowania i lojalności swoich pracowników⁴.

Wreszcie, zapewnienie osobom z niepełnosprawnościami dostępu do znaczącego zatrudnienia ma również istotne znaczenie społeczne. Oprócz aspektu sprawiedliwości, przyczynia się do stabilności społecznej i ekonomicznej. Zatrudnienie oferuje osobom z niepełnosprawnościami poczucie celu, finansową niezależność i integrację ze społecznością, co pozytywnie wpływa na ich ogólną jakość życia⁵.

2. Społeczny model niepełnosprawności

Społeczny model niepełnosprawności stanowi istotną zmianę paradygmatu w rozumieniu niepełnosprawności, przesuwając fokus z medycznego podejścia, które koncentruje się na defektach jednostki, na podejście uznające prawa osób z niepełnosprawnościami. Model ten rozwinął się jako odpowiedź na ograniczenia i negatywne konotacje związane z medycznym modelem niepełnosprawności, który postrzegał niepełnosprawność jako defekt biologiczny lub stan zdrowotny wymagający leczenia.

W modelu medycznym niepełnosprawność jest traktowana jako problem, który tkwi w jednostce. Takie podejście prowadziło do postrzegania osób z niepełnosprawnościami jako „niższych” od innych, co skutkowało ich marginalizacją i stygmatyzacją. Osoby z niepełnosprawnościami były definiowane przez swoje ograniczenia, a nie przez swoje umiejętności czy potencjał⁶. Model medyczny często koncentruje się na leczeniu i „naprawie” jednostki, co może prowadzić do dalszej izolacji i wykluczenia.

W odróżnieniu od tego, społeczny model niepełnosprawności postrzega niepełnosprawność jako wynik interakcji między jednostką a społeczeństwem, a nie jako wrodzony defekt. Został wprowadzony pod koniec lat 60. i 70. XX wieku i rozwinęty przez takich teoretyków

⁴ P. Blanck, *Disability and the Workplace: The Role of Disability Inclusion in Employment*, University of Illinois Press 2019, s. 45–67.

⁵ M. Wołińska, J. Michalski, *Poczucie sensu życia w procesie adaptacji do wolności*, Wydawnictwo Naukowe Akademii Mazowieckiej 2022, s. 123.

⁶ S. Goodley, *Disability Theory: An Introduction*, Polity Press 2011, s. 45–58.

jak Vic Finkelstein i Michael Oliver⁷. Społeczny model podkreśla, że bariery społeczne, takie jak niedostępne architektonicznie budynki i szlaki komunikacyjne, negatywne postawy oraz brak dostosowań w środowiskach domowym, szkolnym, a następnie pracy, ale także w szeroko rozumianej przestrzeni społecznej, są głównymi przyczynami trudności, z jakimi borykają się osoby z niepełnosprawnościami.

Z perspektywy społecznego modelu, to społeczeństwo, a nie jednostka, jest odpowiedzialne za stworzenie barier, które ograniczają uczestnictwo osób z niepełnosprawnościami. Ilustracją tego podejścia może być opowiadanie Herberta George'a Wellsa „Kraina Ślepców” („The Country of the Blind”⁸). W opowiadaniu tym, główny bohater, który widzi, trafia do izolowanej społeczności ludzi, którzy są ślepi. Dla tej społeczności, brak wzroku nie jest postrzegany jako wada, ale jako normalny stan. Społeczność ta stworzyła swoje własne normy i bariery, które sprawiają, że widzenie jest uznawane za coś dziwaczного i niepotrzebного. Wells ukazuje, jak społeczeństwo tworzy swoje własne ramy i definicje, które mogą wykluczać tych, którzy nie spełniają przyjętych norm. Tak samo, w rzeczywistości, bariery społeczne i środowiskowe są tworzone przez społeczeństwo, a nie przez jednostki z niepełnosprawnościami, i to właśnie społeczeństwo jest odpowiedzialne za ich usunięcie, aby umożliwić pełną integrację osób z niepełnosprawnościami. Przykładowo, budynki publiczne, które nie są przystosowane do potrzeb osób z ograniczoną mobilnością, czy negatywne postawy pracodawców, którzy mogą nie doceniać umiejętności osób z niepełnosprawnościami, są przykładami barier, które mogą być usunięte lub zmniejszone poprzez odpowiednie dostosowania i zmianę społecznej świadomości.

Erving Goffman używa metafory teatralnej do opisu społecznych interakcji i sposobów, w jaki ludzie prezentują siebie w różnych sytuacjach: „Ludzie wchodzi na scenę, wchodzi w rolę, którą grają, i przyjmują określone postawy i zachowania, które są zgodne z oczekiwaniami społecznymi związanymi z ich rolą. To, co nazywamy »życiem codziennym«, jest zatem podobne do przedstawienia teatralne-

⁷ Zob. M. Oliver, *Understanding Disability: From Theory to Practice*. Macmillan Press Ltd 1996; V. Finkelstein, "We" Are Not Disabled, "You" Are, (w:) S. Gregory, G. Hartley (red.), *Constructing Deafness*, Continuum 1990.

⁸ Zob. H. G. Wells, *The Country of the Blind*, (w:) *The Country of the Blind and Other Stories*, The Macmillan Company 1911, s. 1–15.

go, w którym każdy człowiek jest aktorem prezentującym siebie w różnych rolach społecznych”⁹. Reżyserem zaś, który narzuca określone role, jest społeczeństwo, więc to ono decyduje, jakie role są akceptowane i jakie oczekiwania są związane z różnymi rolami społecznymi. Społeczeństwo ustala normy i standardy, które definiują, jak powinniśmy się zachowywać i jakie postawy są uznawane za odpowiednie w różnych kontekstach. W ten sposób społeczne oczekiwania i normy pełnią funkcję „scenariusza”, który kieruje działaniami jednostek, kształtując ich sposób prezentacji i interakcji.

Podobnie jak w teatrze, w którym aktorzy muszą dostosować swoje wystąpienia do wizji reżysera, jednostki muszą dostosować swoje zachowania do społecznych oczekiwań, aby zostać zaakceptowanymi i uniknąć marginalizacji. W przypadku osób z niepełnosprawnościami lub innych grup marginalizowanych, społeczeństwo często narzuca ograniczające role i stereotypy, które mogą prowadzić do stygmatyzacji i wykluczenia. Zatem, w społecznym teatrze, jednostki odgrywają swoje role w zgodzie z normami i oczekiwaniami społecznymi, które mogą być bardziej lub mniej elastyczne w zależności od grupy, do której należą. Zrozumienie tej dynamiki jest kluczowe dla analizy, jak społeczne mechanizmy wpływają na integrację i równość szans.

Społeczny model niepełnosprawności promuje podejście oparte na prawach, które uznaje osoby z niepełnosprawnościami za pełnoprawnych członków społeczeństwa, a nie jedynie obiekty pomocy. Model ten zmienia sposób postrzegania osób z niepełnosprawnościami z bezsilnych odbiorców pomocy charytatywnej na aktywnych uczestników życia społecznego z prawem do domagania się równości i integracji. Konwencja ONZ o prawach osób z niepełnosprawnościami¹⁰, która opiera się na społecznych teoriach niepełnosprawności, stanowi kluczowy krok w kierunku uznania i ochrony praw osób z niepełnosprawnościami na poziomie międzynarodowym.

Współczesne wyzwania, takie jak rozwój technologii genetycznych, również stawiają nowe pytania dotyczące niepełnosprawności, podkreślając potrzebę dalszej dyskusji i stosowania społecznego modelu niepełnosprawności. W miarę jak społeczeństwo zmienia się i ewoluuje

⁹ E. Goffman, *The Presentation of Self in Everyday Life*, Anchor Books, 1959, s. 22 (tłumaczenie autora).

¹⁰ United Nations, *Convention on the Rights of Persons with Disabilities (CRPD)*, United Nations 2006, <https://www.un.org/disabilities/documents/convention/convoptprot-e.pdf>.

je, ważne jest, aby nadal dążyć do usuwania barier i promowania pełnej integracji osób z niepełnosprawnościami w każdej dziedzinie życia.

3. Międzynarodowe ramy prawne

Spółeczny model niepełnosprawności, który podkreśla znaczenie usuwania barier społecznych i środowiskowych, a nie koncentrowania się na leczeniu jednostki, miał istotny wpływ na rozwój międzynarodowych standardów prawnych w zakresie praw osób z niepełnosprawnościami. Ten model przyczynił się do uznania, że odpowiedzialność za integrację osób z niepełnosprawnościami spoczywa na społeczeństwie jako całości, a nie na jednostkach borykających się z niepełnosprawnościami.

Konwencja ONZ o Prawach Osób z Niepełnosprawnościami (dalej: konwencja)¹¹, przyjęta w 2006 roku, jest kluczowym dokumentem, który odzwierciedla te zmiany paradygmatu. Dokument ten wprowadza międzynarodowe standardy, które mają na celu promowanie równości i integracji osób z niepełnosprawnościami poprzez eliminowanie barier i zapewnianie pełnego uczestnictwa w życiu społecznym. Konwencja stanowi fundament dla krajowych regulacji prawnych, w tym w zakresie zatrudnienia osób z niepełnosprawnościami, wpływając na kształtowanie polityk i praktyk w poszczególnych państwach. Jako „moralny kompas dla zmian”¹², konwencja jest pierwszym międzynarodowym traktatem dotyczącym praw człowieka XXI wieku, który ma na celu ułatwienie realizacji podstawowych praw człowieka i równego traktowania osób z niepełnosprawnościami. Jako holistyczny traktat dotyczący praw człowieka, obejmuje szeroki zakres aktywności życiowych, w tym zatrudnienie, edukację i zdrowie. Odnosząc się do wszystkich aspektów życia, konwencja łączy prawa obywatelskie i polityczne z prawami gospodarczymi, społecznymi i kulturalnymi, a zatem odzwierciedla etos i cele poprzednich traktatów ONZ dotyczących praw człowieka. Konwencja przyznaje prawom osób z niepełnosprawnościami pierwszorzędną

¹¹ Tamże.

¹² M. A. Stein, J. Lord, *Future Perspectives on the United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities*, (w:) O. Mjo, Arnardo ´ttir, G. Quinn (red.), *The UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities: A Commentary*, Oxford University Press 2014, s. 24.

pozycję w ramach międzynarodowych praw człowieka. Konwencja odzwierciedla i popiera społeczny model niepełnosprawności, koncentrując się tym samym na środowisku i innych czynnikach zewnętrznych (oraz postawach) jako czynnikach tworzących bariery i powodujących niepełnosprawność danej osoby.

W 2011 roku Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE), bazując na Konwencji ONZ o prawach osób z niepełnosprawnościami, doprecyzował definicję niepełnosprawności. TSUE odszedł od wąskiego podejścia do definiowania niepełnosprawności i zinterpretował to pojęcie w świetle artykułu 1 Konwencji ONZ, który stanowi: „Osoby z niepełnosprawnością obejmują osoby, które mają długotrwale naruszoną sprawność fizyczną, umysłową, intelektualną lub w zakresie zmysłów, co w interakcji z różnymi barierami może utrudniać im pełny i skuteczny udział w życiu społecznym na zasadzie równości z innymi osobami”. Trybunał przyjął zatem społeczny model niepełnosprawności przy formułowaniu definicji niepełnosprawności. Podkreślił znaczenie usuwania barier i wspierania pełnego uczestnictwa osób z niepełnosprawnościami w życiu społecznym.

Konwencja ONZ o Prawach Osób z Niepełnosprawnościami stanowi dokument, który ma istotny wpływ na legislację krajową w zakresie praw osób z niepełnosprawnościami. Po ratyfikacji konwencji przez poszczególne państwa, wiele z nich przystąpiło do rewizji swoich krajowych ustaw i polityk, aby dostosować je do międzynarodowych standardów. Przykłady takich zmian obejmują wprowadzenie obowiązkowych dostosowań w miejscu pracy, zmiany w przepisach dotyczących dostępu do edukacji oraz poprawę warunków w instytucjach opiekuńczych.

W niektórych krajach, takich jak Kanada i Australia, konwencja wpłynęła na stworzenie specjalnych ustaw i strategii mających na celu wsparcie zatrudnienia osób z niepełnosprawnościami, zapewniając jednocześnie monitorowanie ich wdrażania. Wprowadzenie takich regulacji przyczyniło się do większej inkluzyjności i dostępności w różnych aspektach życia społecznego¹³. W innych krajach jednak implementacja wymagała dodatkowych działań, aby rozwiązać napotkane

¹³ Zob.: Government of Canada. Accessible Canada Act, 2019 <https://www.canada.ca/en/employment-social-development/programs/accessible-canada.html>; Australian Government. Disability Discrimination Act 1992, 2020. <https://www.legislation.gov.au/Series/C2004A02848>.

wyzwania, takie jak brak odpowiednich funduszy lub niedostateczne wsparcie dla pracodawców¹⁴.

Konwencja ONZ o Prawach Osób z Niepełnosprawnościami jest częścią szerszego systemu międzynarodowych dokumentów dotyczących praw człowieka. Jest powiązana z innymi traktatami, takimi jak Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych¹⁵ oraz Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych¹⁶, które również promują równość i niedyskryminację. Konwencja ONZ uzupełnia i rozwija te dokumenty, koncentrując się na specyficznych potrzebach osób z niepełnosprawnościami i oferując szczegółowe wytyczne dotyczące eliminacji barier.

Na poziomie krajowym, przykłady wdrażania konwencji obejmują szerokie reformy, takie jak zwiększenie dostępności miejsc pracy dla osób z niepełnosprawnościami w Niemczech czy wprowadzenie programów wsparcia zawodowego w Szwecji. Takie inicjatywy pokazują, jak Konwencja wpływa na realne zmiany w politykach zatrudnienia i integracji osób z niepełnosprawnościami. W Polsce konwencja wpłynęła na szereg działań legislacyjnych i reform mających na celu poprawę sytuacji osób z niepełnosprawnościami, w tym w zakresie zatrudnienia. Oto kilka przykładów wdrażania konwencji w Polsce:

¹⁴ M. Cerny i A. Houghton, Barriers to Effective Implementation of Disability Legislation: A Global Perspective, *International Journal of Disability Management* 2020, nr 15(1), s. 55–69. doi:10.1017/idm.2020.10.

¹⁵ United Nations. International Covenant on Civil and Political Rights. 1966. <https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/ccpr.aspx>. Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych przyjęty przez Zgromadzenie Ogólne ONZ w 1966 roku, jest jednym z kluczowych dokumentów dotyczących praw człowieka, zapewniającym podstawowe prawa i wolności, takie jak prawo do równości i niedyskryminacji, które są istotne również w kontekście praw osób z niepełnosprawnościami.

¹⁶ United Nations. International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. 1966. <https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/cescr.aspx>. Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych, przyjęty przez Zgromadzenie Ogólne ONZ w 1966 roku, stanowi kluczowy dokument w zakresie praw człowieka, gwarantującym m.in. prawo do pracy, sprawiedliwego wynagrodzenia oraz dostępu do edukacji i opieki zdrowotnej. Pakt ten jest istotny w kontekście zapewniania praw osób z niepełnosprawnościami, podkreślając konieczność równego dostępu do tych praw.

Ustawa o Rehabilitacji Zawodowej i Społecznej oraz Zatrudnieniu Osób Niepełnosprawnych¹⁷: Ustawa ta, wprowadzona w 1997 roku, została zaktualizowana w kontekście wymogów Konwencji ONZ. Przepisy zmieniające obejmują różne formy wsparcia dla osób z niepełnosprawnościami, w tym ulgi dla pracodawców zatrudniających osoby z niepełnosprawnościami, dotacje na przystosowanie miejsc pracy oraz programy rehabilitacji zawodowej.

Program „Dostępność+”¹⁸: To rządowy program, który rozpoczął działalność w 2018 roku, ma na celu zwiększenie dostępności budynków publicznych, infrastruktury oraz transportu. Program ten wspiera również poprawę dostępności miejsc pracy, co jest zgodne z celami Konwencji ONZ, której celem jest eliminowanie barier i promowanie pełnego uczestnictwa osób z niepełnosprawnościami w życiu społecznym i zawodowym.

Strategia na rzecz Osób z Niepełnosprawnościami 2021–2030¹⁹: Strategia ta wytycza kierunki działań w zakresie poprawy jakości życia osób z niepełnosprawnościami, w tym w obszarze zatrudnienia. Strategia koncentruje się na wzmocnieniu integracji społecznej i zawodowej, a także na eliminowaniu barier w dostępie do różnych usług i możliwości zawodowych.

Ustawa o Zatrudnieniu i Rehabilitacji Osób z Niepełnosprawnościami²⁰: Nowelizacje tej ustawy, mające na celu dostosowanie przepisów do wymogów Konwencji ONZ, wprowadzają zmiany mające na celu lepsze wsparcie osób z niepełnosprawnościami w zakresie zatrudnienia i rehabilitacji.

Działania te ilustrują, jak Konwencja ONZ wpływa na tworzenie i aktualizowanie polityk oraz krajowych przepisów prawnych, mających na celu zwiększenie dostępności i wsparcia dla osób z niepełnosprawnościami, w tym w kontekście zatrudnienia.

Podsumowując, Konwencja ONZ o Prawach Osób z Niepełnosprawnościami odgrywa kluczową rolę w kształtowaniu międzynaro-

¹⁷ Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnieniu osób niepełnosprawnych, Dz. U. z 1997 r., Nr 123, poz. 776, z późn. zm.

¹⁸ Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, Program „Dostępność+” 2020.

¹⁹ Rada Ministrów. Strategia na rzecz osób z niepełnosprawnościami 2021–2030. 2021.

²⁰ Ustawa z dnia 4 kwietnia 2014 r. o zmianie ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnieniu osób niepełnosprawnych, Dz. U. z 2014 r., poz. 567, z późn. zm.

dowych i krajowych ram prawnych, promując równość, integrację i eliminację barier, a jej wpływ jest widoczny zarówno w dokumentach prawnych, jak i w praktyce na poziomie lokalnym i globalnym.

Podobnie, Wytyczne Międzynarodowej Organizacji Pracy (MOP)²¹ w zakresie zatrudnienia osób z niepełnosprawnościami oferują szereg rekomendacji, które wspierają integrację osób z niepełnosprawnościami na rynku pracy. MOP promuje praktyki, które mają na celu zapewnienie równych szans i warunków pracy, dostosowując środowisko pracy do potrzeb osób z niepełnosprawnościami i eliminując dyskryminację. Wytyczne te są zgodne z zasadami społecznymi, które podkreślają znaczenie dostosowywania miejsc pracy i polityk zatrudnienia, aby umożliwić pełne uczestnictwo osób z niepełnosprawnościami.

4. Równość w formie ustawowej w Stanach Zjednoczonych

Po omówieniu międzynarodowych ram prawnych, takich jak Konwencja ONZ o Prawach Osób z Niepełnosprawnościami oraz wytyczne Międzynarodowej Organizacji Pracy, przeanalizowane zostaną specyficzne regulacje prawne w Stanach Zjednoczonych. Przepisy te stanowią istotny element w kształtowaniu polityki zatrudnienia i integracji osób z niepełnosprawnościami w USA.

Pierwszym kluczowym dokumentem jest Americans with Disabilities Act (ADA) z 1990 roku²², który wprowadza szeroki zakres regulacji dotyczących zatrudnienia. ADA ustanawia obowiązki pracodawców w zakresie przystosowania stanowisk pracy oraz zakazu dyskryminacji osób z niepełnosprawnościami. Ustawa przyjmuje podejście anty-subordynacyjne, definiując grupę osób wymagających ochrony prawnej: koncentruje się na zakazie dyskryminacji wobec osób uznawanych za „niepełnosprawne”, które zostały sklasyfikowane jako wymagające specjalnej ochrony. Kongres uznał, że „osoby niepełnosprawne stanowią odrębną, izolowaną mniejszość, która napotyka na ograniczenia i restrykcje, jest celowo nierówno traktowana i degradowana

²¹ International Labour Organization. Code of Practice on Managing Disability in the Workplace, Geneva, ILO 2002.

²² U.S. Congress. Americans with Disabilities Act of 1990, Public Law 1990, s. 101–336, 104 Stat. 327, <https://www.ada.gov/pubs/adastatute.html>.

do pozycji politycznej bezsilności w naszym społeczeństwie”²³, w związku z tym zdecydował się chronić te osoby. Ustawa przewiduje również, że „rozsądne udogodnienia” będą dostępne dla osób niepełnosprawnych, co ma na celu przeciwdziałanie ich marginalizowaniu. ADA nie dopuszcza roszczeń o dyskryminację odwrotną, co oznacza, że osoby, które nie są niepełnosprawne, nie mogą wnosić pozwołów przeciwko preferencyjnemu traktowaniu osób niepełnosprawnych. Jedynie osoby z niepełnosprawnością mogą wnosić pozwy o „dyskryminację”, której definicja obejmuje brak zapewnienia racjonalnych usprawnień. Innymi słowy, pracodawcy, którzy nie zapewniają rozsądnych usprawnień osobom kwalifikującym się do danej pracy, mogą być pociągnięci do odpowiedzialności odszkodowawczej na mocy ADA.

Chociaż niektóre formy preferencyjnego traktowania są wymagane przez ADA, sądy często interpretowały ustawę w sposób ograniczający jej skuteczność, zawężając jej ochronę do tak wąskiej klasy, że większość celów Kongresu stała się nieskuteczna. Mimo że Kongres ustanowił „ekonomiczną samowystarczalność” poprzez zatrudnienie jako kluczowy cel ADA, ustawa nie była w stanie w pełni zrealizować tego celu, częściowo z powodu ograniczeń narzuconych przez sądy. Wąska sądowa interpretacja, która była sprzeczna z prostym językiem ustawowym, zasadniczo usuwała przepisy ustawy dotyczące dyskryminacji w zatrudnieniu i uczyniła ją nieskutecznym narzędziem do rozwiązania problemu marginalizacji osób z niepełnosprawnościami²⁴.

Problemy, z jakimi borykają się osoby z niepełnosprawnościami w sektorze zatrudnienia, są dwójakiego rodzaju. Niektóre osoby z niepełnosprawnościami mogłyby podjąć zatrudnienie, gdyby otrzymały odpowiednie udogodnienia. Często muszą one korzystać z ADA jako narzędzia do uzyskania takich udogodnień. Inne osoby mają łagodniejsze dysfunkcje fizyczne lub umysłowe i mogłyby podjąć zatrudnienie, gdyby miały szansę wykazać się swoimi zdolnościami, a nie niepełnosprawnością. Osoby te nie szukają udogodnień; szukają możliwości przezwyciężenia mitów i stereotypów dotyczących ich niepełnosprawności. Osoby te stały się niepełnosprawne tylko z po-

²³ Tamże.

²⁴ C. Barnes, *The Social Model of Disability*, (w:) P. D. F. Reynolds (red.), *Implementing the Americans with Disabilities Act: A Review of the Law's Effectiveness*, Cambridge University, Press 2008.

wodu postaw innych osób. ADA – co do zasady – zapewniała ochronę także tej drugiej grupie osób, co stanowiło istotną pomoc w sytuacji pracy osób z niepełnosprawnością w różnym stopniu.

Kolejnym istotnym aktem jest Rehabilitacja Act of 1973²⁵, a dokładniej jego sekcja 503, która nakłada obowiązki na firmy pracujące z rządem federalnym. Sekcja ta wprowadza wymogi dotyczące zatrudniania osób z niepełnosprawnościami, mając na celu promowanie ich integracji w sektorze publicznym i prywatnym. Ten przepis wymaga, aby takie firmy wprowadzały odpowiednie środki mające na celu zatrudnianie osób z niepełnosprawnościami i zapewniały im równe szanse w miejscu pracy. Kluczowym elementem tej ustawy jest wymóg, aby pracodawcy, którzy otrzymują kontrakty federalne, podejmowali działania na rzecz zwiększenia zatrudnienia osób z niepełnosprawnościami oraz raportowali postępy w tej dziedzinie.

Rehabilitation Act of 1973 stanowi ważne uzupełnienie dla ADA, rozszerzając zakres ochrony prawnej osób z niepełnosprawnościami i wprowadzając konkretne wymogi dotyczące praktyki zatrudnienia. W przeciwieństwie do ADA, który dotyczy wszystkich pracodawców w Stanach Zjednoczonych, Section 503 koncentruje się na podmiotach, które mają umowy z rządem federalnym, tworząc w ten sposób specyficzne ramy dla polityki zatrudnienia w sektorze publicznym.

Americans with Disabilities Act (ADA) oraz Rehabilitation Act of 1973 wprowadziły istotne zmiany w praktykach zatrudnienia w Stanach Zjednoczonych. ADA wymaga od pracodawców dostosowania stanowisk pracy i zapewnienia „rozsądnych udogodnień” dla osób z niepełnosprawnościami, co może obejmować m.in. przystosowanie miejsca pracy, elastyczny czas pracy czy dostosowanie sprzętu. Sekcja 503 Rehabilitation Act z kolei, nakłada obowiązek na firmy współpracujące z rządem federalnym, aby tworzyły polityki zatrudnienia promujące integrację osób z niepełnosprawnościami. W codziennej praktyce oznacza to, że pracodawcy muszą przeprowadzać dokładne analizy potrzeb swoich pracowników i wprowadzać odpowiednie zmiany, które ułatwią osobom z niepełnosprawnościami pełne uczestnictwo w życiu zawodowym. Przykłady skutecznych strategii obejmują szkolenia dla kadry zarządzającej na temat różnorodności i integracji, tworzenie polityk zatrudnienia zgodnych z wymaganiami

²⁵ Rehabilitation Act of 1973, Section 503, 29 U.S.C. § 793. Office of Federal Contract Compliance Programs. <https://www.dol.gov/agencies/ofccp/section-503/law>.

prawa oraz regularne przeglądy i aktualizacje procedur związanych z zatrudnieniem osób z niepełnosprawnościami.

5. Unijne standardy i praktyki w zakresie zatrudnienia osób z niepełnosprawnościami

W Unii Europejskiej regulacje dotyczące zatrudnienia osób z niepełnosprawnościami są kształtowane przez szereg aktów prawnych i funduszy wspierających integrację na rynku pracy. Kluczowym dokumentem w tym zakresie jest Dyrektywa 2000/78/WE²⁶, która ustanawia ramy dla równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy. Dyrektywa ta zakazuje dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność, zapewniając, że osoby z niepełnosprawnościami mają prawo do równego traktowania w dostępie do zatrudnienia, warunków pracy, w tym awansu. W ramach tej dyrektywy, pracodawcy są zobowiązani do zapewnienia „rozsądnych dostosowań”, co oznacza dostosowanie stanowisk pracy i warunków zatrudnienia w celu umożliwienia osobom z niepełnosprawnościami pełnego uczestnictwa w rynku pracy.

Europejski Fundusz Społeczny (EFS) odgrywa istotną rolę we wspieraniu integracji osób z niepełnosprawnościami poprzez finansowanie projektów mających na celu poprawę ich sytuacji na rynku pracy. Fundusz ten wspiera działania takie jak szkolenia zawodowe, doradztwo oraz tworzenie dostosowanych miejsc pracy, co ma na celu zwiększenie szans na zatrudnienie i aktywne uczestnictwo osób z niepełnosprawnościami w życiu zawodowym.

W kontekście implementacji przepisów, różne państwa członkowskie Unii Europejskiej wdrażają dyrektywy i korzystają z funduszy w sposób, który często odzwierciedla lokalne warunki i potrzeby. Na przykład, niektóre kraje mogą wprowadzać dodatkowe przepisy krajowe lub rozwijać specjalne programy wsparcia, które idą dalej niż minimalne wymagania dyrektywy. Inne mogą zmagać się z wyzwaniami związanymi z realizacją tych przepisów, co prowadzi do różnic w skuteczności wdrażania polityk zatrudnienia osób z niepełnosprawnościami.

²⁶ Unia Europejska. Dyrektywa 2000/78/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 27 listopada 2000 r. w sprawie ustanowienia ogólnych ram równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy. Dz. U. L 303, 2 grudnia 2000 r., s. 16–22. Eur-Lex, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A32000L0078>.

Regulacje Unii Europejskiej w zakresie zatrudnienia osób z niepełnosprawnościami, takie jak Dyrektywa 2000/78/WE oraz wsparcie z Europejskiego Funduszu Społecznego, stanowią solidne fundamenty dla integracji osób z niepełnosprawnościami na rynku pracy. Dyrektywa zapewnia ramy prawne dla równego traktowania i dostosowań w miejscu pracy, podczas gdy fundusze unijne wspierają praktyczne działania mające na celu zwiększenie szans zatrudnienia. Pomimo postępów, różnice w implementacji i lokalne wyzwania wskazują na potrzebę dalszych działań w kierunku pełnej realizacji polityk równości i integracji²⁷. Dalsze badania i inicjatywy powinny skupić się na doskonaleniu strategii wdrażania przepisów oraz na eliminowaniu barier, które wciąż mogą wpływać na skuteczność polityk zatrudnienia osób z niepełnosprawnościami w różnych krajach członkowskich Unii Europejskiej.

Zagrożeniem dla solidnego postępu integracyjnego są wszelkiego rodzaju kryzysy, jak choćby pandemia COVID–19, która przyniosła poważne skutki zdrowotne, gospodarcze, w zakresie zatrudnienia i społeczne, zagrażając znacznej części postępu społecznego, jaki UE osiągnęła do końca 2019 r. W sytuacji kryzysów, nierówności i ubóstwo nasilają się, co podkreśla potrzebę budowania solidarności między grupami społeczno-ekonomicznymi, pokoleniami, regionami i państwami członkowskimi w celu osiągnięcia sprawiedliwej, sprzyjającej włączeniu społecznemu odbudowy, która nikogo nie pozostawi w tyle. Pandemia nadała nowy impuls długoterminowemu celowi UE, jakim jest zrównoważone środowiskowo i społecznie – wzrost gospodarczy poprzez ekologizację i cyfryzację. W cel ten wpisuje się także dążenie do ograniczenia marginalizowania osób z niepełnosprawnościami, w szczególności w obszarze dostępu do pracy i jej realizacji.

6. Wnioski i rekomendacje

W artykule dokonano przeglądu różnych ram prawnych dotyczących zatrudnienia osób z niepełnosprawnościami, zaczynając od międzynarodowych standardów, przez przepisy krajowe w Stanach Zjednoczonych, aż po regulacje Unii Europejskiej. Analiza obejmowała

²⁷ European Commission. (2020). Employment and Social Developments in Europe. <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=8342&furtherPublish=yes>.

kluczowe dokumenty, takie jak Konwencja ONZ o Prawach Osób z Niepełnosprawnościami, Americans with Disabilities Act (ADA), Rehabilitacja Act of 1973 oraz Dyrektywa 2000/78/WE. Każdy z tych aktów prawnych wnosi istotny wkład w tworzenie sprawiedliwego rynku pracy poprzez ustanawianie ram dla równego traktowania i dostosowań w miejscu pracy. Konwencja ONZ, z jej holistycznym podejściem, oraz dyrektywy unijne, które nakładają obowiązek zapewnienia „rozsądnych dostosowań”, stanowią istotne kroki w kierunku integracji osób z niepełnosprawnościami.

Z kolei, analiza przepisów krajowych USA, takich jak ADA oraz Rehabilitacja Act of 1973, ujawniła zarówno postępy, jak i wyzwania związane z implementacją i interpretacją przepisów. Mimo pozytywnych aspektów, jak ochrona prawna i wsparcie finansowe, napotyka się również trudności związane z wąską interpretacją przepisów przez sądy oraz zróżnicowanym poziomem wdrożenia w różnych krajach, a także zauważalnym nierównomiernym obciążeniem osób z niepełnosprawnościami kryzysami społecznymi.

Aby w pełni wykorzystać potencjał obecnych regulacji prawnych oraz wzmocnić integrację osób z niepełnosprawnościami na rynku pracy, konieczne jest wprowadzenie kilku kluczowych ulepszeń. Przede wszystkim, należy skoncentrować się na doskonaleniu istniejących przepisów prawnych, zapewniając jasne i jednoznaczne definicje oraz wytyczne dotyczące „rozsądnych dostosowań” i przeciwdziałania dyskryminacji. Takie kroki pomogą w eliminacji wątpliwości interpretacyjnych i poprawią skuteczność implementacji przepisów.

Równocześnie istotne jest, aby kontynuować promowanie społecznego modelu niepełnosprawności. Model ten, który koncentruje się na eliminacji barier środowiskowych i związanych z postawami wobec niepełnosprawności, a nie tylko na ograniczeniach jednostkowych, jest kluczowy dla zapewnienia pełnej integracji osób z niepełnosprawnościami. Zmiany w otoczeniu społecznym i zawodowym, które umożliwiają osobom z niepełnosprawnościami pełne uczestnictwo w życiu zawodowym, są niezbędne dla skutecznej realizacji polityki równości.

W odniesieniu do szerszych wyzwań XXI wieku, które pojawiają się na styku nauki, etyki i prawa, konieczne jest przyjęcie wieloaspektowego i wielodyscyplinarnego podejścia. Należy zwrócić uwagę na nowe wyzwania związane z postępem naukowym, zwłaszcza w kontekście informacji genetycznej. Wprowadzenie regulacji, które chronią

przed niewłaściwym wykorzystaniem informacji genetycznej, może wspierać integrację osób z niepełnosprawnościami i poprawić dostęp do zatrudnienia i ubezpieczeń w UE, ale także chronić inne prawa osób z niepełnosprawnościami. Takie regulacje mogłyby także przeciwdziałać tendencjom eugenicznym i promować równość w obliczu rozwoju nowych technologii.

Dodatkowo, wprowadzenie skutecznych mechanizmów monitorowania i oceny wdrażania przepisów prawnych jest niezbędne. Regularne przeglądy i raporty pomogą zidentyfikować obszary wymagające poprawy i zapewnią, że polityki są realizowane zgodnie z ich zamierzonymi celami.

Dalsze badania i inicjatywy powinny skupić się na doskonaleniu strategii wdrażania przepisów oraz na eliminowaniu barier, które wciąż mogą wpływać na skuteczność polityk zatrudnienia osób z niepełnosprawnościami. Warto także rozważyć wprowadzenie kompleksowych strategii, które uwzględniają zarówno aspekty legislacyjne, jak i społeczne, takie jak podnoszenie świadomości i edukacja.

Wreszcie, globalne porozumienie oraz innowacyjne podejścia są kluczowe dla radzenia sobie z wyzwaniami regulacyjnymi w obliczu dynamicznego rozwoju nauki i technologii. Opracowanie efektywnych rozwiązań, które będą mogły zaspokoić pojawiające się obawy prawne i etyczne, jednocześnie umożliwiając postęp naukowy, stanowi fundamentalne wyzwanie XXI wieku.

Rekomendacje te są kluczowe dla dalszego rozwoju polityk zatrudnienia osób z niepełnosprawnościami, które będą skuteczniej odpowiadać na potrzeby i wyzwania współczesnego rynku pracy, zapewniając tym samym lepszą integrację i równość szans.

Bibliografia

1. Australian Government. Disability Discrimination Act 1992, 2020. <https://www.legislation.gov.au/Series/C2004A02848>.
2. Barnes C., The Social Model of Disability, (w:) Reynolds P. D. F., (red.), Implementing the Americans with Disabilities Act: A Review of the Law's Effectiveness. Cambridge University Press 2008.
3. Blanck P., Disability and the Workplace: The Role of Disability Inclusion in Employment, University of Illinois, Press 2019, s. 45–67.

4. Cerny M., Houghton A., Barriers to Effective Implementation of Disability Legislation: A Global Perspective, *International Journal of Disability Management* 2020, nr 15(1), s. 55–69. doi:10.1017/idm.2020.10.
5. Colella L. L., Paetzold S. L., Disability and the Workplace. Review of the Literature, *Journal of Management* 2021, nr 3, s. 123–149.
6. European Commission. Employment and Social Developments in Europe. 2020. <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=8342&furtherPubs=yes>.
7. Finkelstein V., "We" Are Not Disabled, "You" Are, (w:) Gregory, S. i Hartley G. (red.), *Constructing Deafness*. Continuum 1990.
8. Goffman E., *The Presentation of Self in Everyday Life*, Anchor Books 1959.
9. Government of Canada. Accessible Canada Act, 2019. <https://www.canada.ca/en/employment-social-development/programs/accessible-canada.html>.
10. Goodley S., *Disability Theory: An Introduction*. Polity Press 2011.
11. International Labour Organization. Code of Practice on Managing Disability in the Workplace, Geneva, ILO 2002.
12. McColl M. A., Bickenbach J. E. (red.), *Disability and Social Change: A South African Agenda*, Oxford University, Press 2010.
13. Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, Program „Dostępność+” 2020.
14. Oliver M., *Understanding Disability: From Theory to Practice*. Macmillan Press Ltd, 1996.
15. Rehabilitation Act of 1973, Section 503, 29 U.S.C. § 793. Office of Federal Contract Compliance Programs. <https://www.dol.gov/agencies/ofccp/section-503/law>.
16. Rada Ministrów. Strategia na rzecz osób z niepełnosprawnościami 2021–2030, 2021.
17. Stein M. A., Lord J., Future Perspectives on the United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities, (w:) Arnardo'ttir O. M., Quinn G. (red.), *The UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities: A Commentary*, Oxford University Press 2014.
18. United Nations. Convention on the Rights of Persons with Disabilities (CRPD), 2006, <https://www.un.org/disabilities/documents/convention/convoptprot-e.pdf>.

19. United Nations. International Covenant on Civil and Political Rights 1966, <https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/ccpr.aspx>.
20. United Nations. International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights 1966, <https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/cescr.aspx>.
21. Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnieniu osób niepełnosprawnych, Dz. U. z 1997 r., Nr 123, poz. 776, z późn. zm.
22. Ustawa z dnia 4 kwietnia 2014 r. o zmianie ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnieniu osób niepełnosprawnych, Dz.U. z 2014 r., poz. 567, z późn. zm.
23. Wells H. G., *The Country of the Blind*, (w:) *The Country of the Blind and Other Stories*, The Macmillan Company 1911, s. 1–15.
24. World Health Organization. *World report on disability*, Malta: World Health Organization 2011.
25. Unia Europejska. Dyrektywa 2000/78/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 27 listopada 2000 r. w sprawie ustanowienia ogólnych ram równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy. Dz. U. L 303, 2 grudnia 2000 r., s. 16–22. Eur-Lex, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A32000L0078>.
26. U.S. Congress. Americans with Disabilities Act of 1990, Public Law 1990, 101–336, 104 Stat. 327. <https://www.ada.gov/pubs/adastatute.html>.

Cybercrime in the context of social engineering and its educational determinants

Abstract

The article explores the legal frameworks and regulations surrounding the employment of persons with disabilities, highlighting their significance in promoting equality, diversity, and inclusivity in the workforce. The article then delves into key legislative measures and regulations from various regions, including the Americans with Disa-

bilities Act (ADA) in the United States, and the EU Directive on Equal Treatment in Employment. By comparing these frameworks, the article provides insights into the strengths and limitations of different approaches to supporting employees with disabilities. It also discusses practical considerations for employers, such as reasonable accommodations and the role of assistive technologies. The article underscores the importance of effective implementation of these laws to ensure that people with disabilities can fully participate in the labor market, contribute to a diverse workforce, and achieve equal opportunities in their professional lives.

Key words

Comparative Analysis of Disability Laws, Equal Employment Opportunity, Assistive Technologies, Legal Framework for Disabilities.

Jerzy Jamiołkowski¹

Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 lutego 2023 r., sygn. III OSK 1944/22

Streszczenie

Zdaniem autora stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego przedstawione w głosowanym wyroku zasługuje na pełną aprobatę, ponieważ przewidziane w art. 83 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody zezwolenie na wycięcie drzew jest wyjątkiem od reguły zachowania drzewostanu podlegającego ochronie prawnej ważnych elementów przyrody. W myśl słusznej reguły zezwolenie na wycięcie drzew może nastąpić jedynie w sytuacji, gdy jego przyczyna zostanie przez uprawniony organ uznana za ważną, uzasadniającą rezygnację z przewidzianej ustawą zasady ochrony istniejących drzew.

Słowa kluczowe

Zasada zrównoważonego rozwoju, zezwolenie na usunięcie drzew, ochrona drzew, uznanie administracyjne, nasadzenia zastępcze.

1. Wprowadzenie

W głosowanym wyroku² Naczelny Sąd Administracyjny dokonał ważnego rozstrzygnięcia w przedmiocie zezwolenia na usunięcie drzew, wskazując, że nie można w ramach zarzutu naruszenia art. 134 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi³, zwanej dalej: „P.p.s.a.”, zarzucać

¹ Mgr Jerzy Jamiołkowski, radca prawny, etatowy członek Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Bydgoszczy, ORCID: 000-0003-3951-567X.

² Wyrok NSA z dnia 28 lutego 2023 r., sygn. III OSK 1994/22, LEX nr 3503591.

³ Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi; tekst jedn. Dz. U. z 2023 r., poz. 259 ze zm.

Sądowi I instancji, że mimo wynikającego z tego przepisu obowiązku, nie wyszedł poza zarzuty i wnioski skargi, tj. nie zauważył naruszeń prawa, które nie były powołane przez Skarżącą, a które Sąd I instancji zobowiązany był uwzględnić z urzędu.

NSA podkreślił znaczenie zasady zrównoważonego rozwoju jako dyrektywy wykładni, jeżeli bowiem pojawiają się wątpliwości co do zakresu i rodzaju obowiązków oraz sposobu ich realizacji, to należy posiłkować się tą zasadą, która pełni rolę klauzuli generalnej, podobnej do zasad współżycia społecznego czy też społeczno-gospodarczego przeznaczenia w prawie cywilnym. W pierwszej kolejności do uwzględniania zasady zrównoważonego rozwoju obowiązany jest ustawodawca w procesie stanowienia prawa, ale z drugiej – zasadę tę powinny mieć na uwadze organy stosujące prawo. NSA wyraźnie zaznaczył, że tak zdefiniowana zasada zrównoważonego rozwoju nie może stanowić podstawy do kwestionowania odmowy udzielenia zezwolenia na usunięcie drzew w sytuacji, w której prawnie dopuszczalna jest decyzja odmowna.

Oznacza to, że samo przekonanie części lokalnej społeczności o zasadności usunięcia drzew, nie może stanowić podstawy do wydania decyzji zgodnej z wnioskiem, jeżeli nie są spełnione warunki ustawowe do wydania takiej decyzji.

Naczelny Sąd Administracyjny oddalając skargę kasacyjną w przedmiotowej sprawie, zaakceptował stanowisko Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy, który w wyroku z dnia 15 lutego 2022 r. oddalił skargę Gminy Ż. na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w B. w przedmiocie zezwolenia na usunięcie drzew⁴ i jednocześnie zwrócił uwagę na postępujący w kraju proces tzw. „betonozy”, przejawiający się w powstawaniu pozbawionych zieleni terenów miejskich. W ocenie Sądu proces ten powinien być powstrzymany, na co zezwalają przepisy ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody⁵, zwanej dalej: „u.o.p.”.

Stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego przedstawione w glosowanym wyroku zasługuje na pełną aprobatę, ponieważ przewidziane w art. 83 ust. 1 u.o.p. zezwolenie na wycięcie drzew jest wy-

⁴ Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 15 lutego 2022 r., sygn. II SA/Bd 1493/21, LEX nr 3354839.

⁵ Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody; tekst jedn. Dz. U. z 2022 r., poz. 916 ze zm.

jątkiem od reguły zachowania drzew jako podlegających ochronie prawnej elementów przyrody. Zezwolenie na wycięcie drzew nastąpić może jedynie w sytuacji, gdy jego przyczyna zostanie przez organ uznana za ważną, uzasadniającą rezygnację z przewidzianej ustawą zasady ochrony istniejących drzew i w dodatku interes publiczny, reprezentowany przez wartość przyrodniczą drzewa, musi kolidować z realizacją innego interesu, którego aksjologiczny ładunek jest wyższy⁶.

Analizowane zagadnienie jest o tyle istotne, ponieważ z jednej strony dotyczy stosunkowo dużego kręgu podmiotów oraz dużej liczby spraw, z drugiej zaś wiąże się z zagadnieniem nośnym społecznie i wywołującym silne emocje wśród lokalnych społeczności. Przepis art. 83 ust. 1 u.o.p., nie wskazuje żadnych szczegółowych przesłanek określających przypadki, które obligują organ do udzielenia zezwolenia na wycięcie drzew lub odmowy wydania takiego zezwolenia. Rozstrzygnięcie sprawy następuje w granicach tzw. uznania administracyjnego, w ramach którego organ konfrontuje interes publiczny wartościujący drzewo, jako element przyrody, który należy zachować i chronić, z innymi interesami, tak partykularnymi, jak i publicznymi, tyle że zawsze o odmiennej charakterystyce⁷.

Uznanie administracyjne nie pozwala organowi na dowolność w załatwieniu sprawy, ale jednocześnie nie nakazuje mu spełnienia każdego żądania obywatela⁸.

2. Rekonstrukcja stanu faktycznego

W celu ułatwienia zrozumienia problemu niezbędne jest dokonanie rekonstrukcji stanu faktycznego.

Z akt sprawy wynika, że wnioskiem z dnia 26 listopada 2020 r., znak [...], Burmistrz Ż. zwrócił się do Starosty Ż. o wydanie zezwolenia Gminy Ż. na usunięcie drzew rosnących na terenie działki ewid. nr [...], stanowiącej własność Gminy Ż., w związku z projektem przebudowy

⁶ Zob.: wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 9 maja 2018 r., sygn. II SA/Rz 292/1, LEX nr 2527549; wyrok WSA w Lublinie z dnia 5 grudnia 2018 r., sygn. II SA/Lu 691/18, LEX nr 2606604; wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 21 kwietnia 2021 r., sygn. II SA/Rz 127/21, LEX nr 3184820.

⁷ Por. wyrok WSA w Białymstoku z dnia 17 maja 2018 r., sygn. II SA/Bk 170/18, LEX nr 2498767.

⁸ Por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 listopada 2017 r., sygn. II OSK 535/16, LEX nr 2430724.

drogi gminnej tj. ul. [...] w Ż. Do wniosku załączono wykaz 34 drzew gat. jarzab szwedzki, przewidzianych do usunięcia. Wnioskodawca zaznaczył, że wśród przedmiotowych drzew nie stwierdzono występowania gatunków chronionych roślin, zwierząt i grzybów oraz wskazał, że usunięcia tych drzew planuje dokonać w terminie do 15 marca 2022 r. Jednocześnie wnioskodawca zadeklarował wykonanie nasadzeń zastępczych w zamian za usunięte drzewa zgodnie z załączoną dokumentacją projektową.

Z kolei pismem z dnia 05 stycznia 2021 r., znak [...], Burmistrz Ż. poinformował dodatkowo Starostę Ż., że Gmina Ż. jest w trakcie opracowywania szczegółowej ekspertyzy z zakresu wycinki i nasadzeń drzew w pasie drogi ul. [...], która zostanie przedłożona w ciągu najbliższych dni.

Starosta Ż. pismem z dnia 11 stycznia 2021 r., znak [...], zawiadomił o wszczęciu postępowania administracyjnego na wniosek Burmistrza Ż., w sprawie udzielenia Gminie Ż. zezwolenia na usunięcie drzew rosnących na działce nr [...] w Ż., w związku z przebudową drogi [...].

Z kolei Starosta Żniński pismem z dnia 15 stycznia 2021 r. poinformował strony o przeprowadzeniu w dniu 26 stycznia 2021 r. dowodu z oględzin w przedmiotowej sprawie. Oględziny te zostały przeprowadzone przez pracowników Wydziału Ochrony Środowiska, Rolnictwa i Leśnictwa Starostwa Powiatowego w Ż., a uczestniczyli w nich: przedstawiciele Urzędu Miejskiego w Ż., przedstawiciele Fundacji [...] oraz Grupy [...]. Oględziny polegały na weryfikacji pomiarów poprzez dokonanie pomiarów obwodów pni poszczególnych drzew oraz na weryfikacji lokalizacji drzew w terenie, w stosunku do lokalizacji zaznaczonej na załączniku graficznym, stanowiącym załącznik do wniosku Burmistrza Ż.

Uwzględniając ustalenia z przeprowadzonego dowodu z oględzin Starosta Ż. pismem z dnia 29 stycznia 2021 r. ponownie wezwał do złożenia wyjaśnień i uzupełnienia pierwotnego wniosku.

Pismem z dnia 3 lutego 2021 r. Burmistrz Ż. złożył stosowne wyjaśnienia w sprawie drzew przeznaczonych do usunięcia, rosnących wzdłuż ul. [...] i uzupełnił graficzne załączniki. Burmistrz Ż. przedstawił też zaktualizowaną listę drzew do usunięcia, a także plan nasadzeń zastępczych oraz plan zagospodarowania terenu, na którym oznaczono drzewa przeznaczone do usunięcia.

Zdaniem Starosty Ż. przy wydaniu rozstrzygnięcia w przedmiotowej sprawie należało uwzględnić opinię społeczeństwa, zgodnie z którą

istnieją liczne argumenty mówiące o potrzebie pozostawienia drzewostanu w ciągu ulicy [...], a w tym chodzi tu m.in. o zachowanie przyrodniczego dziedzictwa kulturowego, o uwzględnienie aspektów natury klimatycznej i przyrodniczej, a także o zapobieżenie zniweczeniu harmonii ciągu komunikacyjnego.

Biorąc powyższe pod uwagę organ pierwszej instancji decyzją z dnia [...], znak: [...], w punkcie 1 sentencji zezwolił Gminie Ż., na usunięcie 3 szt. drzew gatunku jarząb szwedzki, o obwodzie pni na wysokości 130 cm: 42 cm, 59 cm i 57 cm, rosnących na terenie działki nr [...] w Ż., w ciągu ul. [...], oznaczonych numerami inwentaryzacyjnymi: 20, 22, 24 oraz odmówił, w punkcie 2 sentencji, udzielenia zezwolenia Gminie Ż. na usunięcie 35 drzew gatunku jarząb szwedzki, rosnących na terenie działki nr [...] w Ż., w ciągu ul. [...], oznaczonych wskazanymi numerami inwentaryzacyjnymi. Z kolei w punkcie 7 sentencji decyzji organ pierwszoinstancyjny zaznaczył, że w ramach udzielenia zezwolenia na usunięcie wskazanych 3 drzew należy dokonać nasadzenia uzupełniającego w ilości min. 6 sztuk o obwodzie pnia min. 8 cm na wysokości 1 m i zabezpieczenia ich przed uszkodzeniami mechanicznymi w terminie do 31 grudnia 2021 r. na terenie działki nr [...] w Ż. w ciągu ulicy [...]. Organ pierwszej instancji zalecił również uwzględnienie w nasadzeniu uzupełniającym rodzimych gat. drzew liściastych, a szczególnie lip drobnolistnych, klonów pospolitych, grabów, klonów jaworów, dębów szypułkowych i bezszypułkowych oraz jarzębów pospolitych.

W uzasadnieniu decyzji Starosta Ż. przedstawił szczegółowo przebieg postępowania w rozpatrywanej sprawie oraz zaznaczył, że usuwanie drzew z pasów drogowych powinno być rozwiązaniem ostatecznym, stosowanym wyłącznie w przypadku braku rozwiązań alternatywnych, złego stanu fitosanitarnego drzew, zachwianej statyki i w przypadku realnego i udokumentowanego zagrożenia dla bezpieczeństwa ruchu drogowego, ludzi i mienia, a w rozważanej sprawie istnieje możliwość pozostawienia drzewostanu. Organ pierwszej instancji wskazał też, że zadaniem organów ochrony przyrody jest szeroko rozumiana ochrona przyrody polegająca na zachowaniu, zrównoważonym użytkowaniu oraz odnawianiu zasobów, tworów i składników przyrody w tym m.in. zieleni w miastach i wsiach oraz zadrzewień, stosownie do przepisów ustawy o ochronie przyrody.

Gmina Ż. odwołała się od punktu 2 powyższej decyzji, a więc w części niezezwalającej na usunięcie 35 drzew z terenu nierucho-

mości przy ulicy [...] w Ż., do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w B., wnosząc o uchylenie zaskarżonej decyzji w kwestionowanej części oraz o wydanie zezwolenia na usunięcie przedmiotowych drzew, ewentualnie o uchylenie zaskarżonej decyzji i przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji. Gmina Ż., wskazując na dyspozycję przepisu art. 7 K.p.a. oraz odpowiednio orzecznictwo, podkreśliła, że organ administracji, podejmując decyzję w oparciu o uznanie administracyjne, ma obowiązek wyważyć słuszny interes strony i interes publiczny, co prowadzi do wniosku, że zasadniczo w przypadku, gdy nie sprzeciwia się temu interes publiczny, organ powinien podjąć decyzję na korzyść strony postępowania. Zdaniem Gminy Ż. nie jest wystarczającą przesłanką do wydania decyzji odmawiającej zezwolenia na usunięcie drzew lub krzewów samowalor przyrodniczy obiektu objętego wnioskiem, zaś analiza w powyższym zakresie powinna znaleźć swoje odzwierciedlenie w uzasadnieniu decyzji, co nie zostało uczynione w przedmiotowej sprawie.

Zdaniem strony, wbrew twierdzeniom organu pierwszej instancji, wszystkie drzewa objęte wnioskiem wymagały wycinki z powodu złego stanu zdrowotno-technicznego i kolizji z projektowaną przebudową ulicy. Dla potwierdzenia swojego stanowiska Gmina Ż. dołączyła do akt sprawy ekspertyzę dendrologiczną, która w jej ocenie, poświadcza w sposób zindywidualizowany wyżej przedstawione uwagi w stosunku do każdego drzewa z osobna.

Zdaniem Gminy Ż. organ pierwszej instancji nie wyjaśnił kompleksowo wszystkich okoliczności sprawy, a także nie uwzględnił i nie ocenił wszystkich rodzajów interesu społecznego, jakie w analizowanej sprawie mogą wystąpić. Według Gminy Ż. organ przyjął bez właściwego udokumentowania i uzasadnienia, że stan wnioskowanych do usunięcia drzew jest dobry, nie przeprowadzając żadnego dowodu potwierdzającego tę okoliczność, a wniosek taki wywiedziono jedynie z faktów, że pnie drzew są proste, a korony dobrze ukształtowane. W uzasadnieniu odwołania strona zaznaczyła, że nie wzięto również pod uwagę zagrożeń, jakie drzewa mogą generować w trakcie nadzwyczajnych zjawisk atmosferycznych, a także faktu, iż bardzo bliskie usytuowanie drzew przy ulicy stwarza zagrożenie dla jej użytkowników.

Z powyższych względów Gmina Ż. uznała, że nieprzeprowadzenie postępowania wyjaśniającego we właściwy sposób we wskazanym zakresie stanowi naruszenie art. 7 i art. 77 k.p.a., co uzasadnia uchylenie zaskarżonej decyzji.

W ocenie wnioskodawcy w rozpatrywanej sprawie doszło do naruszenia, w sposób niebudzący wątpliwości, standardów wydawania zezwoleń na usunięcie drzew lub krzewów, poprzez naruszenie zarówno przepisów prawa procesowego, jak i materialnego. Strona wskazała m.in. na naruszenie przywołanych wyżej art. 7 i art. 77 k.p.a., a tym samym zasady prawdy obiektywnej, jak również art. 8 k.p.a., wyrażającego zasadę pogłębiania zaufania. W opinii strony organ pierwszej instancji zupełnie zignorował jej wniosek o uwzględnienie wykonania nasadzeń kompensacyjnych w miejsce drzew, które miały zostać usunięte, co stanowi naruszenie art. 83c ust. 3 ustawy o ochronie przyrody.

Starosta Ż. w piśmie przewodnim z dnia 20 kwietnia 2021 r., przekazującym akta sprawy wraz z odwołaniem, ustosunkował się szczegółowo do zarzutów przedstawionych w odwołaniu, podtrzymując swoje dotychczasowe stanowisko.

Zdaniem organu pierwszej instancji przy podejmowaniu zaskarżonej decyzji uwzględniono aspekt społeczny, aspekt natury klimatycznej i natury przyrodniczej, dzięki czemu możliwe będzie zachowanie przyrodniczego dziedzictwa kulturowego oraz zapobieżenie zniweczeniu harmonii ciągu komunikacyjnego. Organ wskazał, że wnioskowane do usunięcia drzewa, wbrew stanowisku Gminy Ż., nie stwarzają żadnego zagrożenia dla osób uczestniczących w ruchu drogowym oraz pieszym, natomiast wymagają one jedynie zabiegów pielęgnacyjnych w ich koronach, które od wielu lat nie były wykonywane. Potwierdzeniem powyższej opinii, według organu, jest fakt, że nawałnica, która przeszła przez miasto Ż. w 2017 r. nie spowodowała uszkodzeń tych drzew, czy też ich przewrócenia. Zatem, według organu, trudno jest się zgodzić z argumentacją strony, że przyszłe wichury i nawałnice będą stanowić zagrożenia dla drzew usytuowanych wzdłuż ulicy [...] w Ż., gdyż ten sposób rozumowania doprowadzi do absurdalnych wniosków, iż należałoby usunąć wszystkie drzewa, ze względu na przyszłe, nadzwyczajne warunki atmosferyczne.

Uwzględniając powyższe Starosta Ż. wniósł o utrzymanie zaskarżonej decyzji w mocy.

Pismem z dnia 22 kwietnia 2021 r. Fundacja [...] z siedzibą w Ż., będąca uczestnikiem postępowania na prawach strony, zwróciła się z wnioskiem do Prezesa Samorządowego Kolegium Odwoławczego w B., aby Kolegium wzięło pod uwagę argumenty przedstawione w jej wniosku i utrzymało zaskarżoną decyzję w mocy.

W uzasadnieniu wniosku Fundacja przedstawiła swoje stanowisko i argumentację w rozpatrywanej sprawie w pięciu następujących punktach:

- 1) ścieżka rowerowa może być inaczej zaprojektowana,
- 2) ilość miejsc parkingowych Urząd Miejski w Ż. można zwiększyć w inny sposób,
- 3) uspokojenie ruchu na tym odcinku ulicy,
- 4) szerokość pasa zieleni,
- 5) zachowanie dziedzictwa kulturowego, klimatu i żywych organizmów.

W ocenie Fundacji zaskarżona decyzja Starosty Ż. z dnia 1 kwietnia 2021 r. jest słuszna, a zatem powinna zostać utrzymana w mocy.

Z kolei Burmistrz Ż. w piśmie z dnia 7 maja 2021 r., w odpowiedzi na wyżej wymienione pismo Fundacji [...], przedstawił swoje stanowisko w rozważanej sprawie, podtrzymując dotychczasową argumentację oraz podkreślając, że etap robót budowlanych, który pozostał do wykonania w związku z przebudową ulicy [...] jest już na tyle zaawansowany (wykonano już dwa etapy z trzech zaplanowanych), że nie ma możliwości, aby dokonywać przeprojektowywania istniejącej drogi, realizacja zaś tego etapu odbywa się w oparciu o opracowany projekt budowlany zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa budowlanego i zasadami wiedzy technicznej. Zdaniem strony wszelkie próby zmiany ostatniego, trzeciego, etapu nie mogą być akceptowalne, ponieważ doprowadziłyby to do pogorszenia warunków jazdy kierowców, a co najgorsze zburzyłyby z punktu widzenia optymalizacji przyjęte rozwiązania projektowe m.in. pod kątem przejść dla pieszych w postaci azyłów oraz miejsc postojowych. Według strony powyższe okoliczności powodują, że przedmiotowa ulica po zakończeniu przebudowy będzie miała charakter ruchu uspokojonego, a przyjęte rozwiązania projektowe, gwarantują w tym obszarze, pełne bezpieczeństwo dla wszystkich uczestników ruchu.

Burmistrz Ż. podkreślił, że potwierdzeniem wyżej opisanego stanu i akceptacji prowadzonego procesu inwestycyjnego ze strony społeczności lokalnej są załączone do jego pisma „Karty poparcia mieszkańców”, opatrzone podpisami okolicznych mieszkańców wraz z ich adresami.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w B. po przeprowadzeniu postępowania odwoławczego decyzją z dnia 21 czerwca 2021 r. nr [...], uchyliło zaskarżoną decyzję w punkcie 2 i w tej części przekaza-

ło sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji, w pozostałej zaś części utrzymało decyzję w mocy.

Uchylenie zaskarżonej decyzji nastąpiło z przyczyn proceduralnych, w związku z czym organ odwoławczy nie wypowiedział się w zakresie merytorycznym. Kolegium wskazało na naruszenie przez organ I instancji przepisów postępowania poprzez nieuwzględnienie wszystkich okoliczności sprawy, a także niewyjaśnienie w sposób pełny zebranego materiału dowodowego, w szczególności, czy pomiary drzew były dokonywane przy użyciu miary posiadającej świadectwo legalizacji. Jednocześnie Kolegium podkreśliło też brak kontreksperytyzy, która w sposób jednoznaczny byłaby odpowiedzią na ekspertyzy przedstawione przez wnioskodawcę.

W ramach ponownego rozpatrywania sprawy organ I instancji pismem z dnia 2 lipca 2021 r., znak: [...], zawiadomił wnioskodawcę – Gminę Ż., iż w celu przeprowadzenia oceny zdrowotności i stanu fitosanitarnego oraz statyki drzew przeznaczonych do usunięcia, jak również oceny zagrożenia dla bezpieczeństwa ruchu drogowego, ludzi i mienia, został zatrudniony rzeczoznawca – specjalista, posiadający kwalifikacje w zakresie wiedzy dendrologicznej, ocena zaś ta zostanie dokonana w dniach 12 lipca – 16 lipca 2021 r.

Pismem z dnia 26 lipca 2021 r. organ I instancji zawiadomił stronę o przeprowadzeniu w dniu 3 sierpnia 2021 r. dowodu z oględzin, w ramach którego zostanie dokonany ponowny obmiar drzew w związku z prowadzonym postępowaniem. W dniu 3 sierpnia 2021 r. pracownicy Wydziału Ochrony Środowiska, Rolnictwa i Leśnictwa Starostwa Powiatowego w Ż. przeprowadzili dowód z oględzin z udziałem przedstawicieli Urzędu Miejskiego w Ż. W ramach oględzin dokonano ponownego pomiaru obwodów pni drzew i dokonano weryfikacji wyników w porównaniu z poprzednimi pomiarami. Pomiarów dokonano stalową certyfikowaną geodezyjną taśmą mierniczą.

Uwzględniając wytyczne Samorządowego Kolegium Odwoławczego w B., zlecono dr. inż. M. K. – specjalście, ekspertowi posiadającemu kwalifikację w zakresie wiedzy dendrologicznej, wykonanie „Ekspertyzy dendrologicznej dotyczącej oceny zdrowotności i stanu sanitarnego, statyki drzew przeznaczonych do usunięcia, rosnących na działce nr [...] w Ż., w związku z przebudową drogi [...] dla potrzeb przedmiotowego postępowania administracyjnego.

Po przeprowadzeniu ponownego postępowania wyjaśniającego Starosta Ż. decyzją z dnia 31 sierpnia 2021 r., znak: [...], odmówił

Gminie Ź. udzielenia zezwolenia na usunięcie wnioskowanych drzew. W uzasadnieniu decyzji Starosta Ź. m.in. podkreślił, że przy podejmowaniu decyzji wzięto pod uwagę materiał dowodowy zebrany podczas pierwszego rozpatrywania sprawy zakończonego odmową udzielenia zezwolenia na usunięcie 35 sztuk wnioskowanych do wycinki drzew, jak również materiał dowodowy zebrany przy ponownym rozpatrywaniu sprawy.

Uwzględniając zebrany materiał dowodowy w sprawie Starosta Ź. zaznaczył, że:

- 1) przedmiotowe drzewa, przeznaczone do usunięcia rosną na gruncie przeznaczonym pod przebudowę ulicy [...] w Ź.,
- 2) przebudowa ul. [...] w Ź. od ul. [...] do ronda wojewódzkiej nr [...] była przedmiotem zgłoszenia wykonywania robót budowlanych. Na załącznikach graficznych do tego zgłoszenia nie ujęto żadnych drzew przeznaczonych do usunięcia. Drzewa zaznaczono jako istniejące. To Burmistrz Ź. jako zamawiający miał wskazać drzewa do usunięcia, po wcześniejszym uzyskaniu zgody na ich usunięcie. Według Starosty Ź. w dokumentacji technicznej przesłanej jako załącznik do zgłoszenia robót budowlanych w 2016 r. zastosowano złe rozwiązania techniczne,
- 3) ulica [...] jest na tyle ulicą szeroką (szerokość między krawężnikami – 9,0 m, szerokość między drzewami – 11,0 m), że można tam wykonać dwa szerokie pasy ruchu, miejsca parkingowe wzdłuż jezdni, chodnik i ciąg pieszo-rowerowy, przy zachowaniu po obu stronach istniejącego 40-letniego drzewostanu,
- 4) błędem, zarówno pod względem ochrony przyrody, jak również bezpieczeństwa ruchu pojazdów było również zaprojektowanie miejsc parkingowych dla pojazdów prostopadle do projektowanej jezdni,
- 5) niewniesienie sprzeciwu przy zgłoszeniu robót budowlanych, co zarzuca Burmistrz Ź., jest spowodowane tym, że w dokumentacji złożonej przy dokonywaniu zgłoszenia robót budowlanych nie przewidziano usuwania drzew, o czym świadczą załączniki graficzne, na których nie zaznaczono drzew przeznaczonych do usunięcia.

Organ I instancji zaznaczył również, że przy podejmowaniu decyzji uwzględniony został aspekt społeczny, czyli głos lokalnej społeczności przedstawiający liczne argumenty mówiące o pozostawieniu drzewostanu w ciągu ulicy [...], a mianowicie: zachowanie przyrodniczego dziedzictwa kulturowego, zniweczenie harmonii ciągu komunikacyjnego, aspekt natury klimatycznej i natury przyrodniczej. Stanowisko

takie zostało przedstawione m.in. przez Fundację [...], mieszkańców Ż. w ramach Grupy [...], czy też Stowarzyszenie [...] w B.

Z kolei przeciwnie stanowisko w sprawie zostało przedstawione w petycji mieszkańców Gminy Ż., przesłanej organowi odwoławczemu, ale petycja ta została podpisana w większości przez mieszkańców wsi oddalonych od ul. [...] w Ż. od 5 km, a nawet do 10 km. Organ podkreślił, że podpisy te zbierane były przez sołtysów, radnych z koalicji Burmistrza Ż. i pracowników Urzędu Miejskiego w Ż. i w dodatku podpisy niejednokrotnie były wykonane tym samym charakterem pisma, co może sugerować, że podpisy te były zbierane z naruszeniem prawa.

W ocenie organu I instancji drzewa gatunku jarzab uważane są za jedno z najcenniejszych drzew alejowych i przyulicznych i jako drzewa dobrze znoszące warunki środowiska miejskiego oraz posiadające walory ozdobne i estetyczne kształtują pozytywny obraz przebudowywanej ulicy [...] w Ż. Zgodnie z ekspertyzą przebudowa ul. [...] może zostać zrealizowana z zachowaniem drzew pod warunkiem zwężenia pasa robót budowlanych z 15–20 m do ok. 10 m w zakresie jezdni oraz przeprojektowania zamierzeń budowlanych.

Starosta Ż. z powyższych względów decyzją z dnia [...], znak: [...], odmówił Gminie Ż. udzielenia zezwolenia na usunięcie wnioskowanych drzew i jednocześnie wskazał, że w jego ocenie w przedmiotowej sprawie warunki terenowe pozwalają na pogodzenie interesów zwolenników przebudowy ulicy [...], zachowując dobre parametry techniczne, jak również zwolenników zachowania drzew w stanie istniejącym.

Od powyższej decyzji w ustawowym terminie odwołała się Gmina Ż. do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w B. za pośrednictwem Starosty Ż., żądając uchylecia zaskarżonego rozstrzygnięcia w całości oraz wydania zezwolenia na usunięcie przedmiotowych drzew. W uzasadnieniu odwołania Gmina Ż. przedstawiła stan faktyczny sprawy, przywołując m.in. stanowisko i ustalenia organu I instancji. W ocenie strony odwołującej się rozważania prowadzone przez organ I instancji mają charakter chaotyczny i wymagają uporządkowania, co w ocenie strony może mieć wpływ na ocenę prawidłowości wydanego w sprawie rozstrzygnięcia. Strona podkreśliła, że okolicznością bezsporną jest to, że drzewa znajdują się w pasie drogi gminnej, że nie stanowią siedliska gatunków chronionych, że przyczyną wnioskowanego usunięcia jest kolizja z przebudową drogi gminnej i nie budzi wątpliwości, że podstawę realizacji przebudowy

drogi stanowi dokonane zgłoszenie, którego prawidłowość nie została zakwestionowana przez Starostę Ż.

Zdaniem strony w toku analizowanego postępowania organy administracji nie mają możliwości oceniania poprawności dokonywania czynności stanowiących podstawę procesu budowlanego. Stanowiły one bowiem przedmiot innego postępowania dotyczącego zgłoszenia zamiaru dokonania robót budowlanych. Według Gminy Ż. nie ma żadnego wpływu na możliwość wydania zezwolenia na usunięcie drzew ewentualna modyfikacja wniosku w toku prowadzonego postępowania, ponieważ organ wydający decyzję administracyjną musi uwzględnić okoliczności faktyczne występujące w dacie wydawania decyzji.

Strona odwołująca się zaznaczyła, że w jej opinii to przepisy u.o.p. powinny stanowić podstawę oceny prawidłowości wydanego w sprawie rozstrzygnięcia, ale brak jest jednoznacznych kryteriów określających przesłanki upoważniające właściwe organy do odmowy wydania zezwolenia i stąd też praktyka w tym zakresie jest bardzo różna. Według strony w sprawach związanych z wydaniem zezwolenia na usunięcia drzew i krzewów najważniejszym jest wyważenie interesów wnioskodawcy występującego z wnioskiem o wydanie zezwolenia oraz interesu publicznego przemawiającego za zachowaniem jak największej liczby obiektów przyrodniczych na terenie miast i wsi.

W ocenie Gminy Ż. najracjonalniejszym rozwiązaniem w tym zakresie powinno być rozważenie przez organ prowadzący postępowanie, czy bez tego konkretnego obiektu przyrodniczego nie da się zrealizować przedsięwzięcia stanowiącego przyczynę wystąpienia z wnioskiem o zezwolenie, z jednoczesnym ustaleniem, jakie zmiany może to ewentualnie wywołać w środowisku przyrodniczym oraz czy dostateczną rekompensatą dla środowiska nie będzie zastąpienie usuwanych drzew lub krzewów nowymi i dopiero w przypadku stwierdzenia braku takich możliwości będzie można podjąć decyzję odmowną. Natomiast sam walor przyrodniczy drzew nie powinien być wystarczającą przesłanką do wydania decyzji odmawiającej zezwolenia na usunięcie drzew lub krzewów.

Strona odwołująca zwróciła też uwagę na okoliczność, że przy wyważaniu interesów w przedmiotowej sprawie organ powinien uwzględnić szczególną wagę, jaką ustawodawca przywiązuje do zagadnienia przebudowy dróg publicznych lub linii kolejowych w kontekście problematyki związanej z wydawaniem zezwoleń na usuwanie drzew lub krzewów, przyznając, zdaniem Gminy, pewien prymat prze-

budowom istniejących dróg publicznych. Strona podkreśliła, że organ nie odniósł się do propozycji wnioskodawcy konkretnego i wymiernego rozwiązania kompensującego usunięcie drzew stanowiących przedmiot postępowania, związanego z nasadzeniami zastępczymi.

Zdaniem Gminy Ż. wnioskowane do wycinki drzewa nie stanowią szczególnej wartości przyrodniczej, wbrew stanowisku Starosty Ż., charakteryzują się bowiem ubytkami kory i uszkodzeniami o charakterze mechanicznym, a dodatkowo, skoro organ twierdzi, że są to drzewa stosunkowo młode, to tym bardziej są łatwe do zastąpienia innymi nasadzeniami. Strona podważyła również prawidłowość ustaleń wynikających z ekspertyzy dokonanej na zamówienie organu, iż drzewa nie stanowią przedmiotu zagrożenia, z opracowań bowiem sporządzonych na zamówienie wnioskodawcy wynika, że powinny zostać one usunięte z uwagi na bezpieczeństwo i zły stan zdrowotny.

Strona odwołująca się zaznaczyła też, że w celu wyeliminowania wątpliwości co do oceny prawidłowości zaproponowanych rozwiązań projektowych przebudowy drogi, została zamówiona przez Gminę ekspertyza, z której wynika, że z punktu widzenia występujących w mieście rozwiązań komunikacyjnych przebudowa ulicy [...] nie może być zrealizowana inaczej.

Gmina Ż. podkreśliła również, że w jej ocenie głosy społeczne w przedmiotowej sprawie nie powinny być różnicowane co do wartości ze względu na miejsce zamieszkania, ponieważ infrastruktura miejska jest bowiem dobrem wspólnym, a z kolei sposób zbierania podpisów pod petycją popierającą przebudowę ulicy [...], według Gminy, nie powinien mieć żadnego wpływu na wynik postępowania, gdyż nie stanowiło to jego przedmiotu.

W ocenie Gminy Ż. w przedmiotowej sprawie organ I instancji od samego początku zachowuje się w sposób pozbawiony obiektywizmu i z tych właśnie względów strona wniosła o wydanie rozstrzygnięcia reformatoryjnego, pozwalającego na usunięcie drzew.

Starosta Ż. w piśmie przewodnim z dnia 20 września 2021 r., przekazującym akta sprawy wraz z odwołaniem podtrzymał swoje stanowisko wyrażone w zaskarżonej decyzji, odniósł się do zarzutów przedstawionych w odwołaniu oraz wniósł o utrzymanie zaskarżonej decyzji w mocy.

Z kolei Fundacja [...] w piśmie z dnia 20 września 2021 r. krytycznie ustosunkowała się do argumentów przedstawionych w odwołaniu Gminy Ż., podkreślając, że Burmistrz Ż., reprezentujący Gminę Żnin,

nie przedstawił argumentów, które mają uzasadniać wycinkę drzew. Fundacja z aprobatą odniosła się do wniosków wyływających z ekspertyzy dendrologicznej, sporządzonej przez architekta krajobrazu dra inż. M. K., potwierdziła dotychczasowe swoje stanowisko w sprawie wycinki drzew rosnących przy ulicy [...] w Ż. oraz wniosła o utrzymanie w mocy zaskarżonej decyzji Starosty Ż.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w B. po ponownym rozpatrzeniu sprawy w postępowaniu odwoławczym, decyzją z dnia 6 października 2021 r., nr [...], utrzymało w mocy zaskarżoną decyzję. Organ odwoławczy uznał, że odwołanie strony nie zasługuje na uwzględnienie, ponieważ zaskarżona decyzja odpowiada prawu, zaś przedstawione zarzuty należy uznać za nieuzasadnione.

Kolegium podkreśliło, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem wniosek o zezwolenie na usunięcie drzew z nieruchomości winien być wszechstronnie rozważony i to zarówno w kontekście interesu wnioskodawcy, jak i interesu publicznego wynikającego z prawnego obowiązku ochrony elementów przyrody, z uwzględnieniem właściwych przepisów prawa materialnego, a rozważania te w oczywisty sposób muszą znaleźć odzwierciedlenie w uzasadnieniu decyzji⁹.

Decyzja w przedmiocie zezwolenia na usunięcie drzew – co do zasady – zależy od uznania organu. Organ administracji, działając w granicach uznania administracyjnego, powinien rozważyć, które spośród prawnie dopuszczalnych rozstrzygnięć jest w danym wypadku celowe. Zezwolenie na wycięcie drzew jest wyjątkiem od reguły zachowania drzew, jako podlegających ochronie prawnej elementów przyrody. Wniosek o wydanie zezwolenia powinien zawierać przyczynę zamierzonego usunięcia drzewa. Zezwolenie na wycięcie drzew nastąpić może jedynie w sytuacji, gdy przyczyna taka zostanie przez organ uznana za przyczynę ważną, uzasadniającą rezygnację z przewidzianej ustawą ochrony drzew¹⁰.

Kolegium zaznaczyło, że przepis art. 83 ust. 1 u.o.p., nie wskazuje żadnych szczegółowych przesłanek określających przypadki, które obligują organ do udzielenia pozwolenia na wycięcie drzew lub od-

⁹ Por. wyrok WSA w Krakowie z dnia 11 stycznia 2019 r., sygn. II SA/Kr 1338/18, LEX nr 2611618.

¹⁰ Zob. wyrok WSA w Lublinie z dnia 5 grudnia 2018 r., sygn. II SA/Lu 691/18, LEX nr 2606604; wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 21 kwietnia 2021 r., sygn. II SA/Rz 127/21, LEX nr 3184820.

mowy wydania takiego pozwolenia. Rozstrzygnięcie sprawy następuje w granicach tzw. uznania administracyjnego¹¹, w ramach którego organ konfrontuje interes publiczny wartościujący drzewo, jako element przyrody, który należy zachować i chronić, z innymi interesami, tak partykularnymi, jaki i publicznymi, tyle że zawsze o odmiennej charakterystyce. Uwzględnienie wniosku o wydanie zezwolenia na usunięcie drzewa jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy interes publiczny, reprezentowany przez wartość przyrodniczą drzewa, będzie kolidował z realizacją innego interesu, którego aksjologiczny ładunek jest wyższy¹².

W ocenie Kolegium w rozpatrywanej sprawie nie zostały spełnione przesłanki, o których wyżej mowa, pozwalające na wydanie zezwolenia na usunięcie wnioskowanych drzew, bowiem konieczność realizacji prac remontowych związanych z przebudową drogi gminnej tj. ulicy [...] w Żninie, w sposób niewątpliwy nie stanowi aksjologicznie ładunku wyższego niż zachowanie tak cennych elementów przyrody, jakimi są drzewa gatunku jarząb szwedzki oraz jarząb pospolity. Stanowiska SKO w B. w tym zakresie nie zmieniła „Opinia zespołu projektowego” z dnia 8 września 2021 r., sporządzona na zlecenie Gminy Ż. przez Biuro Inżynieryjno-Techniczne [...] z siedzibą w G., ponieważ zwykła logika i zasady bezpieczeństwa ruchu drogowego i pieszego wskazują, że pewne modyfikacje zamierzeń projektowych są nie tylko możliwe, ale i konieczne, na co słusznie wskazywał organ I instancji.

Z kolei z ekspertyzy sporządzonej przez architekta krajobrazu dra inż. M. K. wynika, że:

- jarząby szwedzkie oraz jarząby pospolite rosnące przy ulicy [...] w Ż. nie stwarzają zagrożenia dla ludzi i mienia;
- pojedyncze okazy noszą ślady uszkodzeń mechanicznych w postaci odarc kory lub stosunkowo niewielkich ubytków wgłębnych, które nie wpływają istotnie na stan zdrowotny i statykę drzew. W toku ich dalszego wzrostu należy się spodziewać zasklepienia tych skaleczeń;
- korony drzew wymagają okresowych zabiegów arborystycznych dla usunięcia konarów zasychających, ocierających się o siebie, bądź rozrastających się pod zbyt ostrym kątem względem siebie;

¹¹ Por. wyrok WSA w Białymstoku z dnia 17 maja 2018 r., sygn. II SA/Bk 170/18, LEX nr 2498767.

¹² Zob. wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 9 maja 2018 r., sygn. II SA/Rz 292/1, LEX nr 2527549.

- jarzęb szwedzki, jako drzewo dobrze znoszące warunki środowiska miejskiego oraz posiadające znaczne walory ozdobne, kształtuje pozytywny obraz ulicy [...] w Ż.;
- modernizacja ulicy [...] może zostać zrealizowana z zachowaniem drzew pod warunkiem zwężenia pasa prac budowlanych z 15–20 m do około 10 m w zakresie jezdni;
- ewentualne przesadzenie drzew w krótkim czasie będzie zabiegiem ryzykownym z punktu widzenia roślin. Jego przeprowadzenie należy rozłożyć na 2–3 lata, przesadzanie drzew zaś stwarza poważne zagrożenie dla infrastruktury podziemnej.

W świetle powyższej opinii, w ocenie Kolegium, zarzuty przedstawione w odwołaniu, że drzewa nie mają znaczącej wartości przyrodniczej, charakteryzują się bowiem ubytkami kory i uszkodzeniami o charakterze mechanicznym, a dodatkowo, skoro organ twierdzi, że są to drzewa stosunkowo młode, to tym bardziej są łatwe do zastąpienia innymi nasadzeniami, były nieuzasadnione i nie znajdowały potwierdzenia w zgromadzonym materiale dowodowym.

Organ odwoławczy zaznaczył też, że należy zgodzić się z organem I instancji oraz popierającą stanowisko Starosty Ż. Fundacją [...], że niewniesienie sprzeciwu przy zgłoszeniu robót budowlanych, było spowodowane tym, że w dokumentacji złożonej przy dokonywaniu zgłoszenia tych robót, polegających na przebudowie ulicy [...], wnioskodawca nie przewidział usuwania drzew, o czym świadczą załączniki graficzne, na których nie zaznaczono drzew przeznaczonych do usunięcia.

Kolegium nie zgodziło się również ze stanowiskiem Gminy Ż., że wnioskowane do wycinki drzewa stanowią przedmiot zagrożenia oraz że powinny zostać one usunięte z uwagi na bezpieczeństwo i zły stan zdrowotny. Przeczą temu bowiem zarówno wnioski z ekspertyzy architekta krajobrazu dra inż. M.K., jak i fakt, że silne wichury we wcześniejszych latach nie powaliły tych drzew.

Zdaniem Kolegium nie ma racji strona odwołująca się argumentując, że w rozpatrywanej sprawie głosy społeczne nie powinny być różnicowane co do wartości ze względu na miejsce zamieszkania, ponieważ infrastruktura miejska jest dobrem wspólnym.

Według Kolegium logika, zdrowy rozsądek oraz doświadczenie życiowe pokazują, że znacznie bardziej istotnym i ważnym zagadnieniem jest utrzymanie drzew jako elementów przyrody dla ludzi mieszkających w pobliżu tych drzew, czerpiących z ich istnienia nie tylko

wartości estetyczne, ale i wymierne wartości biologiczne w postaci m.in. lepszego składu powietrza atmosferycznego w ich okolicy, obniżenia temperatury w gorące dni letnie oraz większej ilości cienia, niż dla ludzi mieszkających w odległości kilku kilometrów od miejsca usytuowania drzew.

Kolegium podkreśliło również, że choć zdaniem Gminy Ż. sposób zbierania podpisów pod petycją popierającą przebudowę ulicy [...], według Gminy, nie powinien mieć żadnego wpływu na wynik postępowania, gdyż nie stanowiło to jego przedmiotu, to jednak zauważone przez organ I instancji nieprawidłowości, jak m.in. udzielanie różnych podpisów tym samym charakterem pisma, może świadczyć o pewnej nierzetelności, a nawet o karalnym naruszeniu przepisów prawa, co nie powinno być wytykane w odwołaniu przez osobę prawną, jaką jest Gmina Ż., reprezentowana przez Burmistrza Ż.

Kolegium wskazało, że tylko należyte przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego i wyczerpujące zebranie materiału dowodowego pozwala na prawidłowe ustalenie stanu faktycznego sprawy. Aby móc uznać, że stan faktyczny w danej sprawie wypełnia hipotezę określonego przepisu prawa materialnego konieczne jest wyjaśnienie okoliczności istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy w sposób niebudzący wątpliwości¹³.

W ocenie Kolegium zaskarżona decyzja Starosty Ż. spełniała powyższe wymagania, ponieważ została wydana na podstawie całości kształtu materiału dowodowego, zebranego w sposób wyczerpujący, z uwzględnieniem wytycznych organu odwoławczego.

Zdaniem organu odwoławczego Starosta Ż. w sposób prawidłowy i uzasadniony odmówił Gminie Ż. udzielenia zezwolenia na usunięcie wnioskowanych drzew decyzją z dnia 31 sierpnia 2021 r., znak: OŚ.613.1.69.2020.

Mając powyższe na uwadze Samorządowe Kolegium Odwoławcze w B. orzekło jak w sentencji:

Gmina Ż., reprezentowana przez radcę prawnego K. G., wniosła skargę na powyższą decyzję do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy, wnosząc m.in. o jej uchylenie oraz poprzedzającą ją decyzji Starosty Ż., rozpoznanie sprawy na posiedzeniu niejawnym oraz o zwrot kosztów postępowania.

¹³ Zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 października 2020 r., sygn. II OSK 2566/20, LEX nr 3088248.

W uzasadnieniu skargi Skarżąca zarzuciła, iż wskazane przez Kolegium w sposób prawidłowy przepisy i kryteria ich stosowania zostały wadliwie zastosowane w praktyce, a dokonana ocena stanu faktycznego w analizowanym przypadku ma charakter fragmentaryczny, gdyż organ nie ustosunkował się do części poglądów oraz dowodów przedstawionych przez stronę skarżącą. M.in. organ odwoławczy nie ustosunkował się do zaproponowanych rozwiązań kompensacyjnych oraz posłużył się mało precyzyjnymi określeniami, bez odwołania się do obiektywnych kryteriów wskazujących na zasadność posłużenia się nimi. Skarżąca zarzuciła też, iż nie wiadomo w oparciu o jakie dowody zarówno Starosta, jak i Kolegium zdyskredytowali petycję mieszkańców przedłożoną przez Skarżącą oraz że Kolegium w sposób nieuprawniony stwierdziło, iż prowadzenie prac remontowych związanych z przebudową drogi nie stanowi aksjologicznie ładunku wyższego niż zachowanie cennych elementów przyrody. Skarżąca podniosła również zarzut, iż stwierdzenie Kolegium, że „pewne modyfikacje zamierzeń projektowych są nie tylko możliwe, ale i konieczne”, wymyka się spod możliwości oceny jego prawidłowości, bowiem Kolegium nie jest organem, w którego właściwości pozostają takie sprawy.

Skarżąca zarzuciła zaskarżonej decyzji również fakt uznania przez organ odwoławczy, że drzewa nie nadają się do zastąpienia innymi nasadzeniami, mimo że takie zostały zaproponowane przez wnioskodawcę. Zdaniem Skarżącej z wyżej wymienionych względów rozstrzygnięcie organu odwoławczego może być uznane za wydane z przekroczeniem granic uznania administracyjnego.

Zdaniem Skarżącej nie budzi wątpliwości, że stan fitosanitarny drzew wnioskowanych do usunięcia nie jest dobry, a wszystkie drzewa są uszkodzone. Okolicznością bezsporną w ocenie Skarżącej jest również to, że wszystkie drzewa objęte wnioskiem o wydanie zezwolenia rosną w odległości ok. 1 m od skrajni jezdni.

Skarżąca zaznaczyła, że zestawiając postępowanie organu odwoławczego w przedmiotowej sprawie ze standardami wydawania decyzji o charakterze uznaniowym, to należy uznać, że nie zostały one dochowane w przedmiotowej sprawie. Zdaniem Skarżącej drzewa stanowiące przedmiot postępowania wbrew twierdzeniom organów administracji nie przedstawiają nadzwyczajnej wartości przyrodniczej, a ich stan obecny nie jest najlepszy. Zatem, w ocenie Skarżącej, z punktu widzenia przyrodniczego nie są one wartością bezcenną, która nie może zostać zastąpiona, co oznacza, że możliwa jest kom-

pensacja nasadzeniowa, czego organy nie uwzględniły w swoich rozważaniach i rozstrzygnięciach.

Skarżąca zanegowała też okoliczność, że organ I instancji nie wiedział o potrzebie usunięcia drzew kolidujących z planowaną przebudową, wskazując, że na planie sytuacyjnym dokonanym do zgłoszenia zostały zaznaczone występujące drzewa.

Skarżąca powołała się także na standardy bezpieczeństwa drogi wynikające z obowiązujących przepisów prawa, które w przypadku dróg publicznych zostały określone w rozporządzeniu Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie¹⁴. Zgodnie z § 53 ust. 3 tego rozporządzenia: „Odległość pnia drzewa od krawędzi jezdni nie powinna być mniejsza niż 3,0 m, a przy rozbudowie i przebudowie drogi dopuszcza się zmniejszenie tej odległości, jeżeli będą spełnione pozostałe warunki określone w rozporządzeniu”.

Skarżąca podkreśliła, że powyższy przepis ma charakter bezwzględnie obowiązujący i musi być brany pod uwagę we wszystkich postępowaniach, których wynik może mieć wpływ na bezpieczeństwo w ruchu drogowym. Zdaniem Skarżącej organy pominęły ten przepis w swoich rozstrzygnięciach, czym przekroczyły granice uznania administracyjnego.

Organ I instancji w piśmie przewodnim z dnia 17 listopada 2021 r., przekazującym akta sprawy, podtrzymał swoje stanowisko w sprawie, wskazując najważniejsze aspekty analizowanej sprawy oraz argumenty przemawiające za tym, że zarzuty podniesione w skardze są nieuzasadnione, decyzja zaś odmawiająca usunięcia wnioskowanych drzew odpowiada prawu i jest zgodna z odczuciami i oczekiwaniami zdecydowanej większości mieszkańców Ż.

W odpowiedzi na skargę Kolegium wskazało, że biorąc pod uwagę stan faktyczny i prawny rozpatrywanej sprawy, skargę strony należy uznać za nieuzasadnioną.

Skarżąca w uzasadnieniu skargi zarzuciła m.in., iż Kolegium wadliwie zastosowało w praktyce przepisy i kryteria dopuszczające możliwość wyrażenia zgody na usunięcie drzew, dokonana ocena zaś

¹⁴ Rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie; tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 124 ze zm.

stanu faktycznego w analizowanym przypadku ma charakter fragmentaryczny, gdyż organ nie ustosunkował się do części poglądów oraz dowodów przedstawionych przez stronę skarżącą.

Zdaniem Kolegium Skarżąca w sposób nieuzasadniony zarzuciła, że Kolegium nie miało podstaw do stwierdzenia, iż prowadzenie prac remontowych związanych z przebudową drogi nie stanowi aksjologicznie ładunku wyższego niż zachowanie cennych elementów przyrody. W ocenie Kolegium taka opinia mieściła się w granicach uznania administracyjnego, ponieważ wynika z analizy materiału dowodowego zgromadzonego w sprawie, dorobku orzecznictwa, doświadczenia życiowego i zawodowego członków składu orzekającego oraz opinii lokalnej społeczności, która wielokrotnie podnosiła, że w przedmiotowej sprawie warunki terenowe pozwalają na pogodzenie interesów zwolenników przebudowy ulicy [...] w dobrych parametrach technicznych, jak również zwolenników zachowania drzew w stanie istniejącym.

Kolegium podkreśliło, że wbrew zarzutom Skarżącej sprawa kompensacji nasadzeniowej była przedmiotem analizy przez organ odwoławczy, czemu Kolegium dało wyraz poprzez sformułowanie, iż drzewa nie nadają się do zastąpienia innymi nasadzeniami, mimo że takie zostały zaproponowane przez wnioskodawcę. Stanowisko takie wiązało się z faktem, iż grunt w miejscu przebudowywanej ulicy jest silnie zanieczyszczony i skażony materiałami ropopochodnymi, a więc byłaby bardzo mała szansa na przyjęcie się nowych nasadzeń. Z informacji przekazanej przez organ I instancji wynika, że na przestrzeni ostatnich przynajmniej 20 lat, kiedy w przedmiotowym miejscu dosadzano nowe drzewa, to do tej pory wykazują one efekty oddziaływania na nie szkodliwych substancji, często bowiem usychają i karłowacieją.

Skarżąca zarzuciła, iż organy rozstrzygające w niniejszej sprawie pominęły przepis § 53 ust. 3 rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie, zgodnie z którym: „Odległość pnia drzewa od krawędzi jezdni nie powinna być mniejsza niż 3,0 m, a przy rozbudowie i przebudowie drogi dopuszcza się zmniejszenie tej odległości, jeżeli będą spełnione pozostałe warunki określone w rozporządzeniu.” W opinii Skarżącej wskazuje to na przekroczenie granic uznania administracyjnego.

Kolegium podkreśliło, że stwierdzenie takie jest nieuprawnione, ponieważ przepis § 53 ust. 3 cyt. rozporządzenia, znajduje zastososo-

wanie co do zasady, przy nowo projektowanych przedsięwzięciach, jak słusznie zauważył organ I instancji w swoim piśmie przewodnim z dnia 17 listopada 2021 r. Natomiast przy istniejących drogach, stosownie do przepisu § 53 ust. 2a tego rozporządzenia, dopuszcza się zmniejszenie szerokości pasa zieleni przy rozbudowie i przebudowie drogi, jeżeli spełnione są wymagania zawarte w § 52 ust. 2 rozporządzenia, co ma miejsce w przedmiotowej sprawie.

Z kolei w myśl przywołanego wyżej § 52 ust. 2 cyt. rozporządzenia, zieleń w pasie drogowym sytuuje się, uwzględniając jej wzrost w ciągu całego okresu wegetacyjnego. Nie powinna ona zagrażać bezpieczeństwu uczestników ruchu, ograniczać wymaganego pola widoczności, skrajni drogi oraz utrudniać utrzymania drogi.

Zatem, zdaniem Kolegium, Skarżąca dla poparcia swojej argumentacji powołała się tylko na fragmentaryczną część regulacji, pomijając przepisy dla niej niewygodne i świadczące o słuszności stanowiska organów rozstrzygających w przedmiotowej sprawie.

W świetle powyższego Samorządowe Kolegium Odwoławcze w B. podtrzymało stanowisko oraz argumentację prawną zawarte w zaskarżonej decyzji, ponieważ skarga nie miała uzasadnionych podstaw. Jednocześnie Kolegium zgodziło się ze stanowiskiem wyrażonym przez Starostę Ż. w piśmie przewodnim z dnia 17 listopada 2021 r. i przyjętą tam argumentację uznało za swoją.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy w wyroku z dnia 15 lutego 2022 r.¹⁵ podzielił argumentację Kolegium uznając, że skarga nie zasługuje na uwzględnienie i w rezultacie ją oddalił.

W uzasadnieniu wyroku WSA w Bydgoszczy przywołał odpowiednie przepisy u.o.p. odnoszące się do kwestii wydawania zezwolenia na usunięcie drzew i skonstatował, że oceniając zgodność z prawem decyzji o zezwoleniu na usunięcie drzew, należy uwzględnić cel uregulowania art. 83 ust. 1 u.o.p. Sąd wskazał, iż przyjmuje się powszechnie, że ustawa ta określa, zgodnie z jej art. 1, cele, zasady i formy ochrony przyrody żywej i nieożywionej oraz krajobrazu. Ochrona przyrody w rozumieniu ustawy polega na zachowaniu, zrównoważonym użytkowaniu oraz odnawianiu zasobów, tworów i składników przyrody, w tym zieleni w miastach i wsiach oraz zadrzewień (art. 2 ust. 1 pkt 8 i 9). Z art. 5 pkt 27 u.o.p. wynika zaś, że drzewa lub

¹⁵ Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 15 lutego 2022 r., sygn. II SA/Bd 1493/21, LEX nr 3354839.

krzewy albo ich skupiska niebędące lasem w rozumieniu art. 3 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach¹⁶, [...] wraz z terenem, na którym występują i pozostałymi składnikami szaty roślinnej tego terenu, jako roślinne elementy przyrody spełniają cele ochronne, produkcyjne lub społeczno-kulturowe.

Sąd wyjaśnił, że postulat zachowania substancji drzew, poza art. 83 ust. 1 u.o.p. przewidującym konieczność uzyskania zezwolenia na wycięcie drzewa lub krzewu, znalazł swój wyraz także w art. 83c ust. 3 u.o.p., który przewiduje, że wydanie zezwolenia na usunięcie drzewa lub krzewu może być uzależnione od określonych przez organ nasadzeń zastępczych lub przesadzenia tego drzewa lub krzewu, a ponadto w art. 85 ust. 1 i 2 cyt. ustawy przewidziano, że za usunięcie drzew wymierza się opłatę na podstawie stawki zależnej od obwodu pnia i gatunku drzewa.

W ocenie Sądu w świetle przywołanych przepisów nie budzi wątpliwości to, że ochrona drzew przewidziana w u.o.p. jest ukierunkowana na zachowanie tego elementu przyrody. Sąd podkreślił, że przewidziane w art. 83 ust. 1 u.o.p. zezwolenie na wycięcie drzew, na co słusznie, zdaniem Sądu, zwrócił uwagę organ odwoławczy, jest wyjątkiem od reguły zachowania drzew jako podlegającego ochronie prawnej elementu przyrody. Sąd zwrócił uwagę na fakt, że w art. 83b ust. 1 pkt 7 u.o.p. wskazano, iż wniosek o wydanie zezwolenia powinien zawierać m.in. przyczynę zamierzonego usunięcia drzewa. Zezwolenie na wycięcie drzew nastąpić może jedynie w sytuacji, gdy przyczyna taka zostanie przez organ uznana za przyczynę ważną, uzasadniającą rezygnację z przewidzianej ustawą ochrony drzew. Dla wzmocnienia swojej argumentacji Sąd przytoczył aktualne orzecznictwo w rozważanym zakresie.

Jednocześnie Sąd zaznaczył, że przyroda (środowisko) podlega również silnej ochronie konstytucyjnej (art. 5, art. 74, art. 86 Konstytucji RP), a wartości konstytucyjne znajdują swoje odzwierciedlenie w cytowanych wyżej przepisach u.o.p. Sąd dodał również, że sprawy związane z ochroną środowiska, w tym ochroną gatunkową roślin i zwierząt, pozostają w kręgu szczególnego zainteresowania Unii Europejskiej i poddane są szczególnej pieczy na podstawie licznych aktów prawnych wydawanych przez jej organy.

¹⁶ Ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach; tekst jedn. Dz. U. z 2022 r., poz. 672 ze zm.

W ocenie Sądu organy obu instancji podejmując decyzje, nie przekroczyły granic uznania administracyjnego, a decyzje te nie noszą cech dowolności. W rozpoznawanej sprawie dokładnie został ustalony stan faktyczny oraz rozważono wszystkie okoliczności sprawy, biorąc pod uwagę ww. cele i założenia ustawodawcy, jak również interes strony. Zarówno decyzja organu I instancji, jak i organu odwoławczego, zostały podjęte w oparciu o zebrany materiał dowodowy, w tym w szczególności ekspertyzę dendrologiczną autorstwa dra inż. M. K. Zdaniem Sądu należy zgodzić się ze stanowiskiem organów w tej sprawie, że ekspertyza ta została sporządzona rzetelnie i w sposób pełny, a ustalenia, na podstawie których wydano ekspertyzę oraz wnioski przedstawione przez jej autora, cechuje spójność, logika oraz operatywność narracji, pozwalająca na analizę toku rozumowania.

WSA w Bydgoszczy w pełni zaakceptował stanowisko Kolegium, że stan fitosanitarny drzew stanowił niejako temat zastępczy i pojawił się on jedynie z tego powodu, że drzewa kolidują z realizacją inwestycji. Sąd podkreślił, że gdyby nie przebudowa ulicy, kwestia ta w ogóle nie byłaby analizowana. W kontekście tego, na co Sąd już zwracał uwagę, wniosek o wydanie zezwolenia powinien zawierać m.in. przyczynę zamierzonego usunięcia drzewa, a więc zezwolenie na wycięcie drzew nastąpić może jedynie w sytuacji, gdy wskazana przyczyna usunięcia drzew zostanie przez organ uznana za przyczynę ważną, uzasadniającą rezygnację z przewidzianej ustawą ochrony drzew. Natomiast z wniosku Gminy Ż. o wydanie zezwolenia na wycięcie drzew wynika tymczasem wprost, że jedyną przyczyną złożenia tegoż wniosku była projektowana przebudowa ulicy, a nie zły stan fitosanitarny drzew.

Sąd zgodził się z organami, że istniała możliwość innego sposobu realizacji przebudowy ulicy, która pozwalała na zachowanie istniejącego drzewostanu. Gmina Ż., według Sądu, próbowała natomiast zastosować metodę faktów dokonanych i dopiero na etapie realizacji inwestycji (w szczególności już po podpisaniu umowy z wykonawcą) podjęła działania związane z koniecznością usuwania drzew. Takie działanie organu samorządu terytorialnego, w ocenie Sądu, nie może spotkać się z akceptacją. Wymuszanie wycinki drzew nie może być bowiem uzasadnione brakiem możliwości zmiany sposobu realizacji inwestycji wskutek zawarcia umowy z wykonawcą i wykonania całej dokumentacji związanej z wykonaniem tejże inwestycji. Analiza kwe-

stii konieczności usunięcia drzewostanu winna być dokonana już na etapie prac projektowych.

WSA w Bydgoszczy wyraźnie też zaznaczył, że kwestia nasadzeń zastępczych nie może być rozważana jako alternatywna argumentacja uzasadniająca usunięcie drzewa. Jeżeli nie ma podstaw do usunięcia drzew (tak jak w przedmiotowej sprawie), albowiem konflikt, jaki ono wywołuje z innymi wartościami, można zneutralizować w inny sposób, np. poprzez odpowiednią modyfikację realizacji inwestycji, rozważanie nasadzeń zastępczych staje się bezprzedmiotowe, bowiem organ bierze tę kwestię pod uwagę jedynie wówczas, gdy już zdecydował, że drzewo zostanie usunięte, a do oceny pozostaje, czy zrekompensować powstały w ten sposób ubytek poprzez nowe nasadzenia.

WSA w Bydgoszczy ustosunkowując się do zarzutów skargi, stwierdził zatem, że brak dokładnego odniesienia się przez organy do kwestii możliwości dokonania nasadzeń zastępczych, nie był zasadny. Sąd zwrócił również uwagę na ważną okoliczność, iż wnioskowane do usunięcia drzewa są młode w rozumieniu wieku drzew, ale mają jednak już ponad 40 lat i osiągnięcie takiego samego stopnia ich rozwoju w przypadku nowych nasadzeń zajęłoby kilkadziesiąt lat, co niewątpliwie oznacza, że zachowanie tych drzew będzie stanowiło pozytywne działanie sprzeciwiające się procesowi powstawania pozabawionych zieleni terenów miejskich.

WSA w Bydgoszczy zgodził się także z argumentacją Kolegium, iż opinie osób mieszkających w znacznym oddaleniu od miejsca inwestycji, w innych miejscowościach, nie mogą przesądzać o możliwości dokonania wycinki drzew, ponieważ jej efekty najbardziej odczuwają osoby mieszkające w ich pobliżu. Tym samym Sąd uznał zarzut Skarżącej braku wyjaśnienia, z jakich powodów organ nie uwzględnił petycji mieszkańców popierających stanowisko Gminy Ż. za nieuzasadniony.

Zdaniem Sądu, wbrew twierdzeniom Skarżącej, Kolegium wyjaśniło, dlaczego prowadzenie prac związanych z przebudową drogi nie stanowi aksjologicznie ładunku wyższego niż zachowanie cennych elementów przyrody. Wynika to bowiem z wcześniejszych rozważań Sądu, wskazujących na wyjątkowość wydawania decyzji zezwalających na usunięcie drzew, dodatkowo popartych argumentacją o możliwości innego sposobu dokonania przebudowy ulicy, pozwalającą na pozostawienie drzew.

WSA w Bydgoszczy odniósł się również do zarzutu Skarżącej naruszenia § 53 ust. 3 rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki

Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie, zgodnie z którym odległość pnia drzewa od krawędzi jezdni nie powinna być mniejsza niż 3,0 m, a przy rozbudowie i przebudowie drogi dopuszcza się zmniejszenie tej odległości, jeżeli będą spełnione pozostałe warunki określone w rozporządzeniu. Sąd celnie wskazał, że z cyt. przepisu wprost wynika, iż dopuszcza się zmniejszenie tej odległości, jeżeli będą spełnione pozostałe warunki określone w rozporządzeniu. Zatem istnieje możliwość zmniejszenia odległości, a ponadto kwestie te winny być brane pod uwagę przy pracach związanych z planowaniem inwestycji. Zdaniem Sądu wskazuje to dodatkowo na fakt, że Skarżąca już od samego początku planowała wycinkę drzew bez względu na ich stan fitosanitarny, skoro nie spełniały one w jej ocenie warunku przewidzianego w cyt. przepisie.

Uwzględniając powyższe WSA w Bydgoszczy stwierdził, że zarzuty skargi były bezzasadne i orzekł o oddaleniu skargi na podstawie art. 151 P.p.s.a.

Gmina Ż., reprezentowana przez radcę prawnego K.G., nie zgodziła się z tym rozstrzygnięciem i w skardze kasacyjnej do Naczelnego Sądu Administracyjnego zarzuciła temu wyrokowi naruszenie:

- 1) przepisów prawa materialnego przez wadliwą jego interpretację:
 - a) art. 83 ust. 1 u.o.p. w zw. z art. 83c ust. 3 i 4 u.o.p. oraz art. 5 Konstytucji RP przez ich wadliwe zastosowanie;
 - b) naruszenie § 53 ust. 3 rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie przez jego niezastosowanie,
- 2) naruszenie przepisów postępowania przed sądami administracyjnymi:
 - a) art. 134 § 1 P.p.s.a. w zw. z art. 5 Konstytucji RP przez pominięcie zarzutów podniesionych w skardze oraz braku oceny zarzutów mogących mieć wpływ na prawidłowość decyzji administracyjnych, które nie były w niej podniesione, to zaś doprowadziło do wadliwego zastosowania art. 134 § 1 P.p.s.a.;
 - b) art. 151 P.p.s.a. w zw. z art. 145 § 1 pkt 1 lit. a i c P.p.s.a. oraz art. 138 § 1 pkt 1 i 2 K.p.a. w zw. z art. 107 § 3 oraz art. 7 § 1 K.p.a. oraz art. 8 K.p.a. oraz art. 141 § 4 P.p.s.a. przez przyjęcie, że w rozpatrywanym przypadku zachodziły podstawy do utrzymania w mocy skarżonej decyzji, w sytuacji, w której po-

winna ona zostać uchylona przez brak właściwego uzasadnienia wydanego w sprawie rozstrzygnięcia;

- c) art. 153 P.p.s.a. w zw. z art. 107 § 3 K.p.a. oraz art. 7 K.p.a. w zw. z art. 141 § 4 P.p.s.a. przez brak uzasadnienia wszystkich okoliczności faktycznych i prawnych mających znaczenie dla rozpatrywanej sprawy.

W oparciu o powyższe zarzuty Gmina Ż. wniosła o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi I instancji oraz o zasądzenie kosztów postępowania sądowego, a także o rozpoznanie sprawy na posiedzeniu niejawnym.

Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznając skargę kasacyjną w granicach w niej przedstawionych uznał, że jest ona niezasadna, a zatem nie zasługuje na uwzględnienie.

W pierwszej kolejności NSA odniósł się do zarzutów naruszenia przepisów postępowania, ponieważ tylko w prawidłowo ustalonym stanie faktycznym sprawy możliwe jest prawidłowe zastosowanie odpowiednich przepisów prawa materialnego.

W ocenie Sądu zarzuty skargi kasacyjnej i ich uzasadnienie nie zostały skonstruowane w sposób prawidłowy. W skardze kasacyjnej Gmina Ż. zarzuciła naruszenie art. 134 § 1 P.p.s.a. w zw. z art. 5 Konstytucji RP przez pominięcie zarzutów podniesionych w skardze oraz brak oceny zarzutów mogących mieć wpływ na prawidłowość decyzji administracyjnych, które nie były w niej podniesione, co doprowadziło do wadliwego zastosowania art. 134 § 1 P.p.s.a. Sąd podkreślił, że o ile przepis art. 134 P.p.s.a. jest przepisem procesowym, o tyle przepis art. 5 Konstytucji RP jest przepisem prawa materialnego. Zgodnie z treścią przepisu art. 5 Konstytucji RP¹⁷: „Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju”. W tym kontekście Sąd wyjaśnił, że celem kontroli sprawowanej przez sąd administracyjny jest ocena działalności administracji publicznej. Sąd, na skutek zaskarżenia aktu lub czynności organu administracji publicznej, nie przejmuje sprawy administracyjnej do końcowego załatwienia, lecz ma jedynie skontrolować (ocenić)

¹⁷ Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja RP (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

działalność tego organu. Sąd administracyjny nie zastępuje zatem organu administracji publicznej i nie rozstrzyga sprawy administracyjnej, chociaż oczywiście wydaje wyrok rozstrzygający sprawę sądowoadministracyjną. Orzeczenia sądu administracyjnego, w razie uwzględnienia skargi, rozstrzygają o uchyleniu lub stwierdzeniu nieważności zaskarżonego aktu oraz zobowiązują organ administracji publicznej do określonego zachowania w toku dalszego załatwiania sprawy. Oznacza to, że sąd administracyjny rozstrzyga wprawdzie spór, lecz nie między stronami postępowania administracyjnego, a pomiędzy stronami postępowania sądowoadministracyjnego (tj. organem administracji, który wydał zaskarżony akt, a podmiotem legitymowanym do jego zaskarżenia), i tylko w zakresie obejmującym legalność zachowań prawnych organu administracyjnego. W takim tylko zakresie sprawa administracyjna staje się w postępowaniu sądowoadministracyjnym przedmiotem oceny sądu.

Według NSA, WSA w Bydgoszczy rozpatrując skargę, zasadnie podzielił w pełni argumentację, wynikającą ze stanu faktycznego i prawnego sprawy, ustaloną przez organy administracji. Stanowisko swoje Sąd oparł na analizie akt sprawy, rozpatrując ją w granicach wynikających z przedmiotu sprawy administracyjnej, nie będąc jednak związany wnioskami i zarzutami skargi oraz zastosował właściwe regulacje prawa materialnego.

Zgodnie z art. 134 § 1 P.p.s.a.: „Sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną, z zastrzeżeniem art. 57a”.

Przepis ten oznacza, że sąd bada w pełnym zakresie zgodność z prawem zaskarżonego aktu lub czynności organu administracji publicznej, niezależnie od zarzutów podniesionych w skardze. Zauważyć jednak należy, że co do zasady podstawą orzekania przez ten sąd jest materiał dowodowy zgromadzony w toku postępowania administracyjnego przez organy administracji publicznej i przekazany w formie akt sprawy przez organ, którego działanie lub bezczynność są przedmiotem skargi, wraz ze skargą i odpowiedzią na skargę.

Zgodnie bowiem z art. 133 § 1 zdanie pierwsze P.p.s.a., sąd wydaje wyrok na podstawie akt sprawy. Przepis art. 134 § 1 P.p.s.a., zdaniem NSA, mógłby więc stanowić usprawiedliwioną podstawę kasacyjną w sytuacji, gdyby sąd wyszedł poza granice tej sprawy lub gdyby nie dokonał kontroli decyzji w pełnym zakresie, tylko w części, co w przedmiotowej sprawie nie miało miejsca. Istotne jest również, że

przepis art. 134 P.p.s.a. nie może stanowić samodzielnej podstawy skargi kasacyjnej. W takiej sytuacji strona zobowiązana jest powiązać art. 134 § 1 P.p.s.a. z takimi przepisami, których naruszenia przez organ administracji miał nie dopatrzeć się Sąd I instancji. Przepis art. 134 § 1 P.p.s.a. jest zatem tak skonstruowany, że powoływanie się w skardze kasacyjnej na jego naruszenie musi być zawsze powiązane z przywołaniem przepisu, którego naruszenia przez organy nie zauważył Sąd I instancji.

Skarżąca kasacyjnie Gmina Ż. dopełniła tego wymogu przez powiązanie zarzutu naruszenia art. 134 § 1 P.p.s.a. z art. 5 Konstytucji RP, którego naruszenie – zdaniem strony – Sąd I instancji powinien uwzględnić z urzędu. Z akt sądowych sprawy nie wynika jednak, aby zarzut naruszenia art. 5 Konstytucji RP został podniesiony przez Skarżącą w skardze do Sądu Wojewódzkiego. Mimo to Sąd I instancji z urzędu odniósł się na stronie 18 uzasadnienia wyroku z dnia 15 lutego 2022 r. i do tej normy prawnej podkreślając, że przyroda (środowisko) podlega silnej ochronie konstytucyjnej i wskazując, że przywołane wartości konstytucyjne w art. 5, art. 74 i art. 86 Konstytucji RP znajdują odzwierciedlenie w przepisach u.o.p.

NSA wyraźnie więc zaznaczył, że nie można w ramach zarzutu naruszenia art. 134 § 1 P.p.s.a. zarzucać Sądowi I instancji, że mimo wynikającego z tego przepisu obowiązku nie wyszedł poza zarzuty i wnioski skargi, tj. nie zauważył naruszeń prawa, które nie były powołane przez skarżącego, a które Sąd I instancji zobowiązany był uwzględnić z urzędu. W ocenie NSA, w tym kontekście zarzut naruszenia art. 5 Konstytucji RP powinien zostać powiązany z zarzutem naruszenia innych przepisów prawa materialnego, stanowiących bezpośrednią podstawę wydania decyzji, których zastosowanie lub wykładnia budzą wątpliwości mogące zostać rozstrzygnięte z uwzględnieniem zasady zrównoważonego rozwoju, która pełni przede wszystkim rolę dyrektywy wykładni. Jeżeli pojawiają się wątpliwości co do zakresu obowiązków, rodzaju obowiązków i sposobu ich realizacji, według NSA, należy posilkować się zasadą zrównoważonego rozwoju. Pełni ona zatem rolę podobną do zasad współżycia społecznego czy społeczno-gospodarczego przeznaczenia w prawie cywilnym. NSA wskazał, że z jednej strony w pierwszej kolejności do uwzględnienia zasady zrównoważonego rozwoju obowiązany jest ustawodawca w procesie stanowienia prawa, ale z drugiej – zasadę tę powinny też mieć na uwadze organy stosujące prawo. Tak zdefiniowana

zasada nie może natomiast stanowić podstawy do kwestionowania odmowy udzielenia zezwolenia na usunięcie drzew, w sytuacji, w której prawnie dopuszczalna jest decyzja odmowna. Oznacza to, że samo przekonanie części lokalnej społeczności, wyrażone w petycji, o zasadności usunięcia drzew, nie może stanowić podstawy do wydania decyzji zgodnej z wnioskiem, jeżeli nie są spełnione warunki ustawowe do wydania takiej decyzji, co w tej sprawie miało miejsce. Tym samym, według NSA, zarzut naruszenia art. 134 § 1 P.p.s.a. w zw. z art. 5 Konstytucji RP uznać należy za niezasadny.

Z kolei w zakresie naruszenia przepisów postępowania Gmina Ż., zarzuciła także naruszenie przez Sąd I instancji postanowień art. 151 w zw. z art. 145 § 1 pkt 1 lit. a i c P.p.s.a. oraz art. 138 § 1 pkt 1 i 2 K.p.a. w zw. z art. 107 § 3 oraz art. 7 § 1 K.p.a. oraz art. 8 K.p.a. oraz art. 141 § 4 P.p.s.a., przez przyjęcie, że w rozpatrywanym przypadku zachodziły podstawy do utrzymania w mocy zaskarżonej decyzji w sytuacji, w której powinna ona być zostać uchylona oraz przez brak właściwego uzasadnienia wydanego w sprawie rozstrzygnięcia.

W ocenie NSA zarzut naruszenia z art. 151 P.p.s.a. w zw. art. 145 § 1 pkt 1 lit. a i c P.p.s.a. nie zasługiwał na uwzględnienie, ponieważ przepisy te nie mogą stanowić samodzielnej podstawy kasacyjnej, gdyż mają charakter wynikowy i regulują sposób rozstrzygnięcia sprawy, określając przypadek, kiedy skarga na decyzję lub postanowienie podlega uwzględnieniu lub oddaleniu, gdy sąd stwierdzi brak podstaw do jej uwzględnienia. Bez stwierdzenia naruszenia innych przepisów, w stopniu mającym wpływ na wynik postępowania, zarzut taki nie jest trafny. Ponadto NSA wskazał, że Sąd I instancji nie stosował przepisu art. 145 § 1 pkt 1 lit. a i c P.p.s.a. Sąd I instancji oddalił bowiem skargę na podstawie art. 151 P.p.s.a. i to ten przepis miał zastosowanie w sprawie.

Odnosząc się natomiast do zarzutu naruszenia art. 138 § 1 pkt 1 i 2 K.p.a., art. 7 § 1 K.p.a. oraz art. 8 K.p.a., NSA wyjaśnił, że w postępowaniu przed sądami administracyjnymi nie są stosowane przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego¹⁸, a zatem z tego powodu sąd administracyjny również nie mógł ich naruszyć. Według NSA brak jest też powiązania przez autora skargi kasacyjnej zarzutu naruszenia prawa przez organ administracji z zarzutem naruszenia

¹⁸ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 775 ze zm.), zwana dalej: „K.p.a.”.

prawa przez sąd wojewódzki. Skarżący kasacyjnie zarzucił Sądowi, że przy użyciu zwrotów niedookreślonych stwierdził, iż podniesione zarzuty są w sposób oczywisty bezzasadne.

NSA zaznaczył, że brak odniesienia się przez Sąd I instancji do wszystkich zarzutów podniesionych w skardze może być zwalczany jedynie w ramach zarzutu naruszenia art. 141 § 4 P.p.s.a. Taki zarzut został także podniesiony w skardze kasacyjnej. W uzasadnieniu skargi kasacyjnej, Gmina Ż. zarzuciła bowiem Sądowi, że w uzasadnieniu wyroku nie ocenił czy utrzymanie w mocy decyzji organów obu instancji będą pozostawały w zgodzie z zasadami postępowania administracyjnego, tj. art. 7 § 1 i art. 8 K.p.a. NSA w tym miejscu przypomniał, że przepis art. 141 § 4 P.p.s.a. nie może służyć kwestionowaniu stanu faktycznego uznanego przez Sąd za niedostatecznie wyjaśniony, czy też stanowiska sądu co do wykładni bądź zastosowania prawa materialnego. Zarzut naruszenia art. 141 § 4 P.p.s.a. może być skutecznie postawiony bowiem tylko w dwóch przypadkach:

- 1) gdy uzasadnienie wyroku nie zawiera wszystkich elementów, wymienionych w tym przepisie;
- 2) gdy w ramach przedstawienia stanu sprawy, wojewódzki sąd administracyjny nie wskaże, jaki i dlaczego stan faktyczny przyjął za podstawę orzekania.

Uchybienie to musi mieć istotny wpływ na wynik sprawy. NSA podkreślił także, że wyrok sądu pierwszej instancji nie poddaje się kontroli instancyjnej w przypadku braku wymaganych prawem części (np. nieprzedstawienia stanu sprawy, czy też niewskazania lub niewyjaśnienia podstawy prawnej rozstrzygnięcia), a także wówczas, gdy będą one co prawda obecne, niemniej jednak obejmować będą treści podane w sposób niejasny, czy też nielogiczny, uniemożliwiający jednoznaczne ustalenie stanu faktycznego i prawnego, stanowiącego podstawę kontrolowanego wyroku sądu.

Przepis art. 141 § 4 P.p.s.a. jest więc przepisem proceduralnym, regulującym wymogi uzasadnienia. W ramach rozpatrywania zarzutu naruszenia tego przepisu Naczelny Sąd Administracyjny zobowiązany jest jedynie do kontroli zgodności uzasadnienia zaskarżonego wyroku z wymogami wynikającymi z powyższej normy prawnej. Natomiast w analizowanej sprawie uzasadnienie zaskarżonego wyroku poddaje się kontroli instancyjnej, zawiera przedstawienie stanu sprawy, zarzutów podniesionych w skardze, stanowiska strony przeciwnej, podstawę prawną rozstrzygnięcia oraz jej wyjaśnienie. Zdaniem NSA Sąd

I instancji wyjaśnił podstawę prawną rozstrzygnięcia oraz rozpoznał sprawę sądowoadministracyjną zgodnie z jego kontrolnymi kompetencjami, a konstrukcja uzasadnienia sprawia, że zaskarżony wyrok poddaje się kontroli sądowoadministracyjnej.

Według NSA podnoszone w ramach podstawy kasacyjnej, określonej w art. 174 pkt 2 P.p.s.a., naruszenie art. 141 § 4 P.p.s.a. przez Sąd I instancji, tylko wówczas może zostać uwzględnione przez Naczelny Sąd Administracyjny, jeśli zawarta w uzasadnieniu relacja jest niepełna, niejasna, niespójna lub zawierająca innego rodzaju wadę, która nie pozwala na dokonanie kontroli kasacyjnej. Funkcja uzasadnienia orzeczenia wyraża się bowiem i w tym, że jego adresatem, oprócz stron, jest także Naczelny Sąd Administracyjny. Tworzy to po stronie wojewódzkiego sądu administracyjnego obowiązek wyjaśnienia motywów podjętego rozstrzygnięcia w taki sposób, który umożliwi przeprowadzenie kontroli instancyjnej zaskarżonego orzeczenia w sytuacji, gdy strona postępowania zażąda, poprzez wniesienie skargi kasacyjnej, jego kontroli. NSA podkreślił też, że z art. 141 § 4 P.p.s.a. nie wynika dla sądu administracyjnego obowiązek szczegółowego omówienia w uzasadnieniu każdej okoliczności, czy każdego argumentu lub twierdzenia, jakie pojawiło się w badanej sprawie. Uzasadnienie wyroku ma być „zwięzłe”, co należy rozumieć w ten sposób, że sąd administracyjny powinien się odnieść wyłącznie do kwestii istotnych z punktu widzenia rozstrzygnięcia sprawy, aby nie czynić wywodu nadmiernie rozbudowanym, a przez to niejasnym. Jeżeli w wyniku uwzględnienia skargi sprawa ma być ponownie rozpatrzona przez organ administracji, uzasadnienie powinno ponadto zawierać wskazania co do dalszego postępowania. W ocenie NSA uzasadnienie zaskarżonego wyroku zawiera wszystkie te elementy i jest czytelne, uwzględnia istotę sprawy, a wyrok poddaje się kontroli instancyjnej. Ponadto, jak zauważył NSA, w świetle uchwały składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 lutego 2010 r. sygn. II FPS 8/09, przepis art. 141 § 4 P.p.s.a. może stanowić samodzielną podstawę kasacyjną (art. 174 pkt 2 P.p.s.a.), jeżeli uzasadnienie orzeczenia wojewódzkiego sądu administracyjnego nie zawiera stanowiska co do stanu faktycznego przyjętego za podstawę zaskarżonego rozstrzygnięcia, co w tej sprawie nie miało miejsca.

Zdaniem NSA Sąd I instancji dokonał prawidłowej oceny stanu faktycznego sprawy ustalonego przez organy orzekające w sprawie oraz w dostateczny sposób wyjaśnił motywy podjętego rozstrzygnięcia

i odniósł się do wszystkich aspektów sprawy mających znaczenie w sprawie. W ocenie Sądu, organy obu instancji, podejmując decyzje, nie przekroczyły granic uznania administracyjnego, a decyzje te nie noszą cech dowolności.

W związku z powyższym, według NSA, zarzut naruszenia przepisów postępowania nie mógł odnieść spodziewanego skutku.

NSA zwrócił też uwagę na niezasadność zarzutu skargi kasacyjnej podnoszącego naruszenie przez Sąd I instancji prawa materialnego przez wadliwą jego interpretację, tj. art. 83 ust. 1 w zw. z art. 83c ust. 3 i 4 u.o.p. Skarżąca Gmina Ż. zarzuciła, że propozycja nasadzeń zastępczych została pominięta całkowitym milczeniem przez organy obu instancji. Według NSA Sąd I instancji prawidłowo ocenił, że zarzut braku dokładnego i szerszego odniesienia się przez organy do kwestii możliwości dokonania nasadzeń zastępczych, o jakich mowa w art. 83c ust. 4 u.o.p., nie był zasadny, ponieważ kwestia nasadzeń zastępczych nie może być rozważana jako alternatywna argumentacja uzasadniająca usunięcie drzew. Sąd I instancji wyjaśnił bowiem, że jeżeli nie ma podstaw do usunięcia drzew (tak jak w przedmiotowej sprawie), albowiem konflikt, jaki ono wywołuje z innymi wartościami, można zneutralizować w inny sposób (w tej sprawie poprzez inny sposób realizacji inwestycji), rozważanie nasadzeń zastępczych staje się bezprzedmiotowe. Organ bierze tę kwestię bowiem pod uwagę jedynie wówczas, gdy już zdecydował, że drzewo zostanie usunięte, a do oceny pozostaje, czy zrekompensować powstały w ten sposób ubytek poprzez nowe nasadzenia.

W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego stanowisko Skarżącej w zakresie naruszenia § 53 ust. 3 rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie jest nieuprawnione, ponieważ przepis ten, co do zasady, znajduje zastosowanie przy nowo projektowanych przedsięwzięciach. Natomiast przy istniejących drogach, stosownie do § 53 ust. 2a tego rozporządzenia, dopuszcza się zmniejszenie szerokości pasa zieleni przy rozbudowie i przebudowie drogi, jeżeli spełnione są wymagania zawarte w § 52 ust. 2 rozporządzenia, co ma miejsce w przedmiotowej sprawie.

Naczelny Sąd Administracyjny, uwzględniając powyższą argumentację, wyrokiem z dnia 28 lutego 2023 r.¹⁹ oddalił skargę kasacyjną Gminy Ż. w przedmiotowej sprawie na podstawie art. 184 P.p.s.a.

3. Ocena zasadności wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego

Głosowany wyrok NSA zasługuje na uznanie i aprobatę, zarówno ze względów merytorycznych, jak również w związku z tym, że w sposób jednoznaczny wskazuje, na znaczenie i prawidłowość działań administracyjnych mających na celu zapobieganie postępującemu w kraju procesowi tzw. „betonozy”, przejawiającym się m.in. w powstawaniu pozbawionych zieleni terenów miejskich. Jest to zagadnienie niezwykle ważne i nośne społecznie oraz wywołujące silne emocje zwłaszcza wśród lokalnych społeczności.

Warto podkreślić, że drzewa w mieście świadczą ludziom szereg nieodpłatnych usług. Oczyszczają powietrze, pochłaniając zanieczyszczenia i dwutlenek węgla. Produkują tlen. Zapobiegają podtopieniom przez pochłanianie wody deszczowej. Obniżają poziom hałasu. Chronią przed promieniowaniem ultrafioletowym. Poprawiają samopoczucie i zdołają. Zapewniają bioróżnorodność, co jest kluczowe dla przetrwania środowiska naturalnego. Drzewa są najlepszymi klimatyzatorami. Zmniejszają upał, rzucając cień na budynki, schładzając place i chodniki. Z wchłoniętej wody wytwarzają parę, którą dodatkowo schładzają powietrze wokół siebie²⁰. W czasach niekorzystnych zmian klimatycznych, pustynnienia kraju oraz narastających okresów długotrwałej suszy, nie można nie doceniać drzew jako niezwykle cennych elementów przyrody ożywionej.

Dr hab. Halina Barbara Szczepanowska w pracy „Drzewa w mieście – zielony kapitał wartości i usług ekosystemowych” pisze: „Dokonanie wyceny drzew jako majątku miasta i podanie wyników do publicznej wiadomości powoduje ich większą ochronę i racjonalną gospodarkę ich zasobami, co jest być może najlepszym sposobem ochrony”²¹.

¹⁹ Wyrok NSA z dnia 28 lutego 2023 r., sygn. III OSK 1994/22, LEX nr 3503591.

²⁰ E. Branecka, 19 marca 2022 r., Betonoza zagraża miastom i ludziom. Jak uzdrowić polską przestrzeń? <https://mieszkanie.pl/wiadomosci/betonoza-w-miastach-dlaczego-zagraza-ludziom/2403>.

²¹ H. B. Szczepanowska, Drzewa w mieście – zielony kapitał wartości i usług ekosystemowych, Człowiek i Środowisko 2015, Tom 39, nr 2.

H. B. Szczepanowska uważa, że w odniesieniu do drzew, krzewów czy trawników powinniśmy używać określenia „zielona infrastruktura”. Język określa bowiem nasz sposób myślenia, a więc jeżeli o miejskiej zieleni zaczniemy myśleć jak o infrastrukturze, to być może zaczniemy ją bardziej doceniać.

Skoro do infrastruktury zalicza się latarnie, kosze na śmieci czy miejsca parkingowe, dlaczego więc nie określać tym mianem ulicznego drzewa, które filtruje powietrze, zbiera wodę deszczową, zapewnia chłód i klimatyzację?

Jeżeli uznamy, że zielone tereny rekreacyjne należą do infrastruktury, być może niektórym łatwiej będzie uzasadnić potrzebę inwestowania w ich utrzymanie i rozwój.

Naczelnny Sąd Administracyjny w głosowanym wyroku docenił znaczenie omawianych zagadnień, podkreślając m.in., że przepis art. 83 ust. 1 u.o.p., nie wskazuje żadnych szczegółowych przesłanek określających przypadki, które obligują organ do udzielenia zezwolenia na wycięcie drzew lub odmowy wydania takiego zezwolenia. Rozstrzygnięcie sprawy następuje w granicach tzw. uznania administracyjnego, w ramach którego organ konfrontuje interes publiczny wartościujący drzewo, jako element przyrody, który należy zachować i chronić, z innymi interesami, tak partykularnymi, jak i publicznymi, tyle że zawsze o odmiennej charakterystyce²².

Naczelnny Sąd Administracyjny jednoznacznie wskazał, że samo przekonanie części lokalnej społeczności, o zasadności usunięcia drzew, nie może stanowić podstawy do wydania decyzji zgodnej z wnioskiem, jeżeli nie są spełnione warunki ustawowe do wydania takiej decyzji.

Jednocześnie Naczelnny Sąd Administracyjny słusznie podkreślił, że w sytuacji konfliktu pomiędzy interesem publicznym, reprezentowanym przez wartość przyrodniczą drzew, a interesem partykularnym Gminy Ż., domagającej się usunięcia wnioskowanych drzew ze względu na planowaną inwestycję drogową, istotne znaczenie odgrywa zasada zrównoważonego rozwoju jako dyrektywa wykładni, która pełni rolę klauzuli generalnej, podobnej do zasad współżycia społecznego czy też społeczno-gospodarczego przeznaczenia w prawie cywilnym. Jeżeli bowiem pojawiają się wątpliwości co do zakresu i rodzaju obo-

²² Zob. cyt. wcześniej wyrok WSA w Białymstoku z dnia 17 maja 2018 r., sygn. II SA/Bk 170/18, LEX nr 2498767.

wiązków oraz sposobu ich realizacji, to właśnie wówczas należy posil-
kować się tą zasadą. NSA wyraźnie zaznaczył, że tak zdefiniowana
zasada zrównoważonego rozwoju nie może stanowić podstawy do
kwestionowania odmowy udzielenia zezwolenia na usunięcie drzew,
w sytuacji, w której prawnie dopuszczalna jest decyzja odmowna.

W głosowanym wyroku Naczelny Sąd Administracyjny dokonał rów-
nież ważnego rozstrzygnięcia w przedmiocie zezwolenia na usunięcie
drzew, wskazując, że nie można w ramach zarzutu naruszenia art. 134
§ 1 „P.p.s.a.”, zarzucać Sądowi I instancji, że mimo wynikającego z te-
go przepisu obowiązku, nie wyszedł poza zarzuty i wnioski skargi, tj.
nie zauważył naruszeń prawa, które nie były powołane przez Skarżącą,
a które Sąd I instancji zobowiązany był uwzględnić z urzędu.

Stosownie do art. 134 § 1 P.p.s.a., sąd rozstrzyga w granicach da-
nej sprawy, nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi
oraz powołaną podstawą prawną.

W orzecznictwie podkreśla się, że sąd administracyjny nie jest
wprawdzie związany granicami skargi, „ale zawsze jest związany gra-
nicami sprawy, w której skarga została wniesiona i nie może swoimi
ocenami prawnymi [...] wkraczać w sprawę nową w stosunku do tej,
która była albo powinna być przedmiotem postępowania administra-
cyjnego i wydawanych w nim decyzji administracyjnych”²³. W podob-
ny sposób ujęto tę kwestię w uchwale NSA z dnia 3 lutego 1997 r.,
w której stwierdzono, że: „W postępowaniu sądowoadministracyjnym
wprawdzie obowiązuje zasada niezwiązania sądu granicami skargi,
jednakże nie oznacza ona, że sąd nie jest związany granicami
przedmiotu zaskarżenia, którym jest konkretny akt lub czynność,
kwestionowane przez uprawniony podmiot”²⁴.

Zgodnie z wyrokiem NSA z dnia 28 stycznia 2010 r.²⁵, „Niezwiązanie
granicami skargi nie oznacza, że sąd może czynić przedmiotem swych
rozważań i ocen wszystkie aspekty skargi, bez względu na treść za-
skarżonego aktu lub czynności. Oznacza ono natomiast, że sąd ten ma
prawo, a także obowiązek dokonać oceny zgodności z prawem za-
skarżonego aktu administracyjnego nawet wówczas, gdy dany zarzut
nie został podniesiony w skardze. Nie jest przy tym skrępowany spo-

²³ Por. wyrok NSA z dnia 20 listopada 1997 r., sygn. SA/Łd 2572/95, LEX nr 32521.

²⁴ Zob. uchwała NSA z dnia 3 lutego 1997 r., sygn. OPS 12/96, ONSA 1997, nr 3,
poz. 104.

²⁵ Zob. wyrok NSA z dnia 28 stycznia 2010 r., sygn. II OSK 174/09, LEX nr 597364.

sobem sformułowania skargi, użytymi argumentami, a także podniesionymi wnioskami, zarzutami i żądaniami. Norma ta zobowiązuje Sąd dokonujący kontroli legalności zaskarżonego aktu, niezależnie od czynionych zarzutów, do wypowiedzenia się o jego zgodności z prawem w jego całości mając na uwadze podjęte rozstrzygnięcie”.

Tak jak wcześniej zostało to już podkreślone, granice orzekania sądu I instancji wyznacza sprawa administracyjna, przy czym pojęcie sprawy występuje tutaj w znaczeniu materialnym, a nie procesowym. Skarżący przedmiotem skargi może uczynić określony akt lub czynność z zakresu administracji publicznej w całości lub tylko w części. Określony w ten sposób w skardze przedmiot zaskarżenia wyznacza jednocześnie granice sprawy rozpoznawanej przez sąd. Nie może sąd uczynić przedmiotem swego rozpoznania działania lub bezczynności organu administracji w zakresie, w jakim nie zostało ono zaskarżone²⁶.

Na tle niniejszej sprawy warto zaznaczyć, iż Sąd I instancji nie musi odnosić się do wszystkich podnoszonych przez stronę zarzutów i przytaczanej argumentacji, jeżeli nie mają one istotnego znaczenia dla oceny legalności zaskarżonej decyzji²⁷.

W przedmiotowej sprawie WSA w Bydgoszczy odniósł się precyzyjnie do działań podejmowanych przez organ II instancji w odniesieniu do stanu faktycznego sprawy na tle obowiązującego stanu prawnego, stwierdzając, że skarga jest niezasadna, a zaskarżona decyzja nie narusza prawa.

Należy podkreślić, że przyjęta w art. 151 P.p.s.a. (podobnie zresztą jak w postępowaniu cywilnym w art. 385 K.p.c.) konstrukcja utrzymania w mocy zaskarżonego aktu lub czynności, jako pośredniego skutku oddalenia skargi, ma charakter umowny i nie odzwierciedla rzeczywistego mechanizmu formułowania orzeczenia przez sąd administracyjny. W rzeczywistości jest bowiem odwrotnie, a mianowicie oddalenie skargi następuje w wyniku podjęcia przez sąd – niewyrażonego *expressis verbis*, ale podjętego rzeczywiście – rozstrzygnięcia o utrzymaniu w mocy zaskarżonego aktu lub czynności, ponieważ w procesie kontroli nie stwierdził on zaistnienia żadnej z wad uzasad-

²⁶ Por. wyrok NSA z dnia 27 października 2010 r., sygn. I OSK 73/10, LEX nr 745304.

²⁷ Takie stanowisko przedstawił NSA w wyroku z dnia 14 kwietnia 2010 r., sygn. I OSK 850/09, LEX nr 595575.

niających, w świetle normy odniesienia, sformułowanie zwrotu o niezgodności ich z prawem.

Zatem podniesiony przez Skarżącą zarzut naruszenia art. 134 § 1 P.p.s.a. NSA prawidłowo uznał za nieuzasadniony.

Uwzględniając powyższe uwagi jeszcze raz należy wskazać na istotne znaczenie głosowanego wyroku dla prawidłowości przebiegu postępowań administracyjnych w przedmiocie zezwolenia na usunięcie drzew, ponieważ argumentacja i sposób uzasadnienia analizowanego wyroku NSA z jednej strony jednoznacznie wskazuje na brak zasadności podniesionych zarzutów w skardze kasacyjnej, a z drugiej strony stanowi odpowiedź na wiele problemów z rozważanego zakresu, istotnych społecznie i wywołujących silne emocje wśród lokalnych społeczności.

4. Problem nasadzenia zastępczego

Naczelny Sąd Administracyjny w głosowanym wyroku poruszył także ważny problem dotyczący nasadzenia zastępczego. W ustawie u.o.p. problematyka nasadzeń następczych występuje w kilku przepisach. Art. 83c ust. 3 u.o.p. zawiera normę określającą generalną zasadę, zgodnie z którą wydanie zezwolenia na usunięcie drzewa lub krzewu może być uzależnione od określonych przez organ nasadzeń zastępczych lub przesadzenia tego drzewa lub krzewu.

Z kolei w myśl art. 83c ust. 4 u.o.p., organ, wydając zezwolenie na usunięcie drzewa lub krzewu uzależnione od wykonania nasadzeń zastępczych, bierze pod uwagę w szczególności dostępność miejsc do nasadzeń zastępczych oraz następujące cechy usuwanego drzewa lub krzewu:

- 1) wartość przyrodniczą, w tym rozmiar drzewa lub powierzchnię krzewów oraz funkcje, jakie pełnią w ekosystemie;
- 2) wartość kulturową;
- 3) walory krajobrazowe;
- 4) lokalizację.

Natomiast stosownie do art. 83c ust. 5 u.o.p., organ, wydając zezwolenie na usunięcie drzewa lub krzewu uzależnione od przesadzenia tego drzewa lub krzewu, bierze pod uwagę w szczególności dostępność miejsc do przesadzenia oraz następujące cechy przesadzanego drzewa lub krzewu:

- 1) rozmiar, w tym objętość bryły korzeniowej i wysokość;
- 2) kształt systemu korzeniowego;
- 3) kondycję;
- 4) długość okresu przygotowania go do przesadzenia.

W art. 83c ust. 3 u.o.p. przewidziano możliwość uzależnienia zgody na usunięcie drzew lub krzewów od zastąpienia ich innymi drzewami lub krzewami. Ustalając, w jaki sposób obowiązek ten może zostać skonkretyzowany w praktyce, w orzecznictwie wskazuje się, iż „Art. 83c ust. 3 ustawy z 2004 r. o ochronie przyrody stwierdza, że wydanie zezwolenia na usunięcie drzewa lub krzewu może być uzależnione od określonych przez organ nasadzeń zastępczych lub przesadzenia tego drzewa lub krzewu. Organ, wydając zezwolenie na usunięcie drzewa lub krzewu uzależnione od wykonania nasadzeń zastępczych, bierze pod uwagę w szczególności dostępność miejsc do nasadzeń zastępczych oraz wskazane w przepisie cechy usuwanego drzewa lub krzewu (ust. 4)”²⁸. W innym orzeczeniu stwierdza się natomiast, że „[...] art. 83c ust. 4 w związku z ust. 3 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody wynika, że organ ma obowiązek ocenić warunki dostępności do nasadzeń. Przede wszystkim w zakresie przystosowawczym, w oparciu o cechy przyrodnicze i lokalizacyjne. Po prostu chodzi o to, aby nowym nasadzeniom zapewnić odpowiednie warunki do przystosowania, aby się przyjęły i rosły”²⁹. Oznacza to, że podstawowym kryterium przy ocenie możliwości wykonania nasadzeń zastępczych jest szansa na skuteczną kompensację zachodzących zmian w środowisku³⁰.

W obecnym stanie prawnym, w przeciwieństwie do wcześniejszych rozwiązań, również w art. 83c ust. 4 i 5 u.o.p. wskazano, jakimi kryteriami powinien kierować się organ przy ustalaniu obowiązku wykonania nasadzeń zastępczych albo przesadzenia usuwanych drzew. Jeżeli natomiast straty w środowisku nie będą znaczące, to nie powinno się nakładać takiego obowiązku. Kolejną okolicznością mogącą mieć wpływ na nałożenie zobowiązania do dokonania nowych nasadzeń

²⁸ Zob. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 9 czerwca 2017 r., sygn. II SA/GI 210/17, LEX nr 2323176.

²⁹ Zob. wyrok WSA w Bydgoszczy z 9 stycznia 2018 r., sygn. II SA/Bd 644/17, LEX nr 2442883.

³⁰ Zob. K. Gruszecki, Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz, wyd. V, WKP 2021 – komentarz do art. 83c, stan prawny: 21 czerwca 2021 r.

jest obowiązek ponoszenia opłat za korzystanie ze środowiska. W przypadku bowiem, gdy usunięcie drzew lub krzewów podlega obowiązkowi opłatomu (a taka jest reguła), to uszczerbek w środowisku jest obiektywnie potwierdzony. Jeśli zaś usunięciu mają podlegać drzewa lub krzewy, w warunkach określonych w art. 86 ust. 1 u.o.p., gdy nie pobiera się opłat za ich usunięcie, to nałożenie obowiązku dokonania nowych nasadzeń jest bardziej uzasadnione, gdyż jest to wówczas jedyna forma wyrównania uszczerbku w środowisku, poza tym okoliczność ta może mieć wpływ również na wielkość nowych nasadzeń³¹. W piśmiennictwie zwraca się również uwagę na szczególny charakter prawny uzależnienia wydania zezwolenia od przesadzenia drzew lub krzewów albo zastąpienia ich innymi drzewami lub krzewami. W. Radecki przyjmuje, że w przypadku niewykonania warunku lub zalecenia zastosowanie powinny znajdować postanowienia art. 162 K.p.a. regulującego wygaśnięcie decyzji administracyjnej oraz wynikające z tego tytułu następstwa prawne. Pogląd ten zasługuje na aprobatę, zwłaszcza że za zastosowaniem tej instytucji przemawiają również względy praktyczne, polegające na podniesieniu bezpieczeństwa obrotu prawnego³².

Warto jest zwrócić uwagę na okoliczność, że art. 83c ust. 3 u.o.p. nie uzależnia wydania zezwolenia na usunięcie drzew od zastąpienia ich innymi drzewami, ale daje organowi możliwość uzależnienia udzielenia stosownego zezwolenia od nasadzenia zastępczego. To organ decyduje, czy dla środowiska kompensacja przyrodnicza jest korzystniejsza, czy też korzystniejszym rozwiązaniem jest uiszczenie opłaty za usunięcie drzew. Zatem, nie w każdym przypadku organ musi wydać zezwolenie uwarunkowane dokonaniem nasadzeń zastępczych³³.

Z przepisu art. 83c ust. 3 u.o.p. wynika w sposób oczywisty fakultatywność obowiązku dokonania nasadzeń zastępczych. Jednak przepis ten należy interpretować i stosować w ten sposób, że jakkolwiek w ramach decyzji udzielającej zezwolenia na usunięcie drzewa (drzew) orzeczenie obowiązku dokonania przez jej adresata nasadzeń zastępczych ma charakter fakultatywny, to odstępując od nałożenia tego obowiązku, organ wydający decyzję jest zobligowany do

³¹ *Ibidem*.

³² Zob. W. R a d e c k i, Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz, Warszawa 2013, s. 243.

³³ Zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 lutego 2023 r., sygn. II OSK 6980/21, LEX nr 3510960.

szczegółowego uzasadnienia przyczyn, ze względu na które nie przewidział w swoim rozstrzygnięciu konieczności dokonania kompensacji przyrodniczej w postaci takich nasadzeń. Powody takie powinny przy tym świadczyć o braku możliwości, w okolicznościach danego przypadku, dokonania nasadzeń zastępczych lub ich niecelowości, a także organ powinien wskazać, iż podjął lub podejmuje innego rodzaju działania stanowiące wystarczającą kompensację wobec straty w przyrodzie wynikającej z usunięcia drzewa (drzew), na którą organ wyraził zgodę w swojej decyzji³⁴.

Rozwiązania zawarte w u.o.p. dotyczące możliwości nałożenia obowiązku wykonania nasadzeń pokazują, że obowiązek ten przybiera formę prawną warunku, od spełnienia którego zależy albo byt samej decyzji zezwalającej na usunięcie drzewa, albo obowiązek uiszczenia należności z tytułu opłat za usunięcie drzewa. Dokonując wykładni art. 83c ust. 3 u.o.p. i przepisów z nim powiązanych, czyli rozwiązań dotyczących obowiązku wykonania nasadzeń zastępczych, należy na ten obowiązek popatrzeć jako na instrument służący realizacji zasady zrównoważonego rozwoju. W każdym bowiem przypadku, w którym dochodzi do wydania zezwolenia na usunięcie drzew, następuje ingerencja w środowisko naturalne. Jeżeli z oceny organu będzie wynikało, że dostateczną kompensacją przyrodniczą będą nowe nasadzenia, to powinien zastosować tę instytucję. Obowiązek dokonania nasadzeń zastępczych powinien konkretyzować się w tych sytuacjach, w których zmiany zachodzące w środowisku wymagają podjęcia działań restytucyjnych, które mogą być wykonane przez podmiot, który ubiega się o zezwolenie na usunięcie drzew. Należy zaznaczyć, że w każdym przypadku wystąpienia możliwości dokonania nasadzeń zastępczych organ administracji musi kierować się nieco innymi aspektami zasady zrównoważonego rozwoju, uwzględniając każdą indywidualną sytuację i okoliczności faktyczne konkretnej sprawy. Dlatego też nie można dokonywać wykładni przepisu art. 83c ust. 3 u.o.p., jak też i innych przepisów tej ustawy, bez uwzględniania zasady zrównoważonego rozwoju. Zasada ta powinna być uwzględniana zarówno w procesie interpretowania przepisów z zakresu szeroko rozumianej ochrony środowiska, elementem którego jest ochrona przyrody, jak też w procesie stosowania prawa i wydawania na ich pod-

³⁴ Zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 18 czerwca 2021 r., sygn. II SA/Łd 224/20, LEX nr 3197101.

stawie decyzji administracyjnych. Ta konieczność odwołania się do zasady zrównoważonego rozwoju jako dyrektywy, która powinna być uwzględniana przy dokonywaniu wykładni art. 83c ust. 3 u.o.p., wynika między innymi z miejsca i roli, jaką zasada ta pełni w polskim porządku prawnym. Zasada ta znajduje bowiem swoje miejsce w art. 5 Konstytucji RP, a także w przepisach art. 3 pkt 50 i art. 8 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska³⁵, a także na jej znaczenie w procesie interpretowania przepisów z zakresu u.o.p. zwrócił uwagę Naczelny Sąd Administracyjny w glosowanym wyroku, o czym wcześniej była już mowa³⁶.

Naczelny Sąd Administracyjny w sposób celny podkreślił niezasadność zarzutu skargi kasacyjnej podnoszącego naruszenie przez Sąd I instancji prawa materialnego przez wadliwą jego interpretację, tj. art. 83 ust. 1 w zw. z art. 83c ust. 3 i 4 u.o.p. Skarżąca Gmina Ż. zarzuciła bowiem, że propozycja nasadzeń zastępczych została pominięta całkowitym milczeniem przez organy obu instancji. Według Naczelnego Sądu Administracyjnego kwestia nasadzeń zastępczych nie może być rozważana jako alternatywna argumentacja uzasadniająca usunięcie drzew. Sąd I instancji wyjaśnił w prawidłowy sposób, że jeżeli nie ma podstaw do usunięcia drzew (tak jak w przedmiotowej sprawie), albowiem konflikt, jaki ono wywołuje z innymi wartościami, można zredukować w inny sposób (w tej sprawie poprzez inny sposób realizacji inwestycji), rozważanie nasadzeń zastępczych staje się bezprzedmiotowe. Organ bierze tę kwestię bowiem pod uwagę jedynie wówczas, gdy już zdecydował, że drzewo zostanie usunięte, a do oceny pozostaje, czy należy zrekompensować powstały w ten sposób ubytek poprzez nowe nasadzenia.

5. Podsumowanie

Podsumowując rozważania, należy podkreślić, że glosowany wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego zasługuje na pełną aprobatę i powinien spotkać się z poparciem m.in. ze względu na sposób uzasadnienia rozstrzygnięcia zawartego w wyroku, poprzez:

³⁵ Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska; tekst jedn. Dz. U. z 2022 r., poz. 2556 ze zm.

³⁶ Por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 3 lutego 2015 r., sygn. II OSK 1516/13, LEX nr 1794206.

- 1) jednoznaczne wskazanie na znaczenie zasady zrównoważonego rozwoju jako dyrektywy wykładni, która powinna być uwzględniana zarówno w procesie interpretowania przepisów z zakresu szeroko rozumianej ochrony środowiska, elementem którego jest ochrona przyrody, jak też w procesie stosowania prawa i wydawania na ich podstawie decyzji administracyjnych;
- 2) określenie, że tak zdefiniowana zasada zrównoważonego rozwoju nie może stanowić podstawy do kwestionowania odmowy udzielenia zezwolenia na usunięcie drzew, w sytuacji, w której prawnie dopuszczalna jest decyzja odmowna;
- 3) zwrócenie uwagi na postępujący w kraju proces tzw. „betonozy”, przejawiający się w powstawaniu pozbawionych zieleni terenów miejskich, którego powstrzymanie jest możliwe, dzięki m.in. konsekwentnemu przestrzeganiu przepisów u.o.p.;
- 4) zaakcentowanie, że uznanie administracyjne nie pozwala organowi administracji publicznej na dowolność w załatwieniu sprawy, ale jednocześnie nie nakazuje mu spełnienia każdego żądania obywatela, co w przedmiotowej sprawie sprowadzałoby się do pozytywnego rozpatrzenia wniosku Gminy Ż. o usunięcie wnioskowanych drzew;
- 5) podkreślenie, iż kwestia nasadzeń zastępczych nie może być rozważana jako alternatywna argumentacja uzasadniająca usunięcie drzew, jeżeli bowiem nie ma podstaw do usunięcia drzew, rozważanie nasadzeń zastępczych staje się bezprzedmiotowe.

Bibliografia

1. Branecka E., 19 marca 2022 r., Betonoza zagraża miastom i ludziom. Jak uzdrowić polską przestrzeń? <https://mieszkanie.pl/wiadomosci/betonoza-w-miastach-dlaczego-zagraza-ludziom/2403>.
2. Gruszecki K., Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz, wyd. V, WKP 2021 – komentarz do art. 83c, stan prawny: 21 czerwca 2021 r.
3. Radecki W., Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz, Warszawa 2013, s. 243.
4. Szczepanowska H. B., Drzewa w mieście – zielony kapitał wartości i usług ekosystemowych, Człowiek i Środowisko 2015, Tom 39, nr 2.

Gloss to the judgment of the Supreme Administrative Court of February 28, 2023, III OSK 1994/22

Abstract

In the author's opinion, the position of the Supreme Administrative Court presented in the judgment under review deserves full approval, since the authorization to cut down trees provided for in Article 83 (1) of the Law on Nature Protection is an exception to the rule of preserving a stand of trees subject to legal protection of important elements of nature. In accordance with the just rule, permission to cut down trees may be granted only if its cause is deemed valid by the authorized body, justifying the abandonment of the principle of protection of existing trees provided by the law.

Key words

The principle of sustainable development, permission to remove trees, tree protection, administrative recognition, replacement plantings.

