



Warszawa, 29-07-2022 r.

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Marcin Wiącek

II.510.1127.2021.PZ

**Pan Senator
Zdzisław Pupa
Przewodniczący Komisji
Środowiska Senatu RP
ks@senat.gov.pl**

**Pan Senator
Stanisław Gawłowski
Przewodniczący Komisji
Nadzwyczajnej do spraw Klimatu
Senatu RP
knk@senat.gov.pl**

**Pan Senator
Krzysztof Kwiatkowski
Przewodniczący Komisji
Ustawodawczej Senatu RP
ku@senat.gov.pl**

Wielce Szanowni Panowie Senatorowie,

w związku z uchwaleniem przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 22 lipca 2022 r. ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu przeciwdziałania przestępczości środowiskowej (druk senacki nr 780, druk sejmowy nr 2371) oraz skierowaniem jej przez Marszałka Senatu w dniu 22 lipca 2022 r. do Komisji Środowiska, Komisji Nadzwyczajnej do spraw Klimatu oraz Komisji Ustawodawczej, pragnę uprzejmie

Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich
al. Solidarności 77
00-090 Warszawa

Tel. centr. (+48 22) 55 17 700
Infolinia obywatelska 800 676 676
biurorzecznika@brpo.gov.pl
bip.brpo.gov.pl

przedstawić moje uwagi dotyczące rzeczony ustawy. Na wstępie wypada zauważyć, iż oprócz podwyższenia sankcji za poszczególne czyny zabronione z części szczególnej Kodeksu karnego¹ i Kodeksu wykroczeń², zaakcentowania wymagają dwie kwestie: pierwsza – dotycząca zgodności dotychczas obowiązujących oraz uchwalonych przepisów z zasadami dostatecznej określoności przepisów oraz prawidłowej legislacji leżącymi u podstaw zasady demokratycznego państwa prawnego z art. 2 Konstytucji RP oraz druga – dotycząca zgodności zmian w ustawie z dnia 28 października 2002 r. o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary³ z zasadami *nullum crimen sine lege* wywodzonymi z art. 2 i art. 42 ust. 1 i 3 Konstytucji RP oraz prawa do obrony z art. 2 i art. 42 ust. 2 Konstytucji RP.

Mając na uwadze materię ustawy, pragnę w pierwszej kolejności przypomnieć wystąpienie generalne Rzecznika Praw Obywatelskich do Ministra Sprawiedliwości z dnia 20 stycznia 2020 r. dotyczące problemów interpretacyjnych związanych ze znamionami przestępstw przeciwko środowisku opisanych w Rozdziale XXII Kodeksu karnego (kopia w załączeniu). Ustalenie tego, czy doszło do zniszczenia w świecie roślinnym lub zwierzęcym w znacznych rozmiarach w rozumieniu art. 181 § 1 k.k. czy też spowodowania istotnej szkody w rozumieniu art. 181 § 2 i 3 k.k. wymaga przyjęcia określonego miernika oceny, a Kodeks karny nie zawiera definicji legalnych terminów „zniszczenia w znacznych rozmiarach” czy „istotnej szkody” w kontekście negatywnego wpływu zachowania sprawcy na „świat roślinny lub zwierzęcy”. Ustawodawca nie posłużył się w tym przypadku ani definicją równoważną, ani kontekstową, ani też nie wyliczył przykładów. Orzecznictwo sądów powszechnych w tym zakresie jest dalece niejednolite. Ani na podstawie treści samego Rozdziału XXII Kodeksu karnego, ani też poszukując szczytkowych definicji kontekstowych w całym Kodeksie karnym, nie sposób stwierdzić, czy dla realizacji znamion jednej z odmian typu czynu zabronionego z art. 181 k.k. konieczne jest ustalenie, że negatywny wpływ tego czynu na świat roślinny lub zwierzęcy ma mieć charakter nieodwracalny, czy też do realizacji znamion

¹ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1138; dalej: k.k. lub Kodeks karny).

² Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 2008 z późn. zm.; dalej: k.w. lub Kodeks wykroczeń).

³ T.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 358 z późn. zm.

dochodzi również w sytuacji, gdy istnieje możliwość przywrócenia naruszonego wycinka świata roślinnego lub zwierzęcego do stanu pierwotnego (sprzed naruszenia). Brak jest również punktu odniesienia umożliwiającego określenie wielkości szkody lub rozmiarów zniszczeń. Tytułem przykładu wskazać należy, że na podstawie orzecznictwa nie sposób ustalić liczby drzew, które muszą zostać wycięte, aby doszło do realizacji znamion jednej z odmian typu czynu zabronionego z art. 181 k.k. Nie sposób także ustalić, czy zniszczenie linii brzegowej poprzez jej regulację, której skutkiem jest zniszczenie siedlisk ryb, stanowi realizację znamion z art. 181 k.k., a to w kontekście wielkości rzeki lub jeziora, liczby żyjących tam gatunków ryb, czy też długości zniszczonej linii brzegowej. Innymi słowy użyty w art. 181 k.k. termin „świata roślinnego lub zwierzęcego” nie pozwala, przy użyciu dostępnych metod wykładni, na wskazanie punktu odniesienia umożliwiającego wykładnie terminów „zniszczenia w znacznych rozmiarach” czy „istotnej szkody” w kategoriach ilościowych. Nie sposób wskazać czy punktem odniesienia jest chociażby konkretna rzeka, w której czyn sprawcy spowodował negatywne konsekwencje, czy system rzeczny, lub czy konkretny las czy też stan zadrzewienia określonego terenu, gminy, powiatu lub województwa. Rozumienie terminu „istotnej szkody” w art. 231 § 3 k.k. jest przy tym nieprzekładalne na grunt art. 181 k.k., gdyż tam ustawodawca użył tego terminu w zupełnie innym, niemającym cech wspólnych, kontekście.

W tak zarysowanym kontekście art. 181 k.k. przypomnieć należy, że Trybunał Konstytucyjny stoi na stanowisku, iż stanowienie przepisów niejasnych i wieloznacznych jest naruszeniem Konstytucji RP⁴ ze względu na sprzeczność z zasadą państwa prawnego wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP oraz zasadą określania ograniczeń w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw. Mając to na uwadze, możliwe jest sformułowanie wobec unormowania z art. 181 § 1, 2 i 3 k.k. zarzutu naruszenia zasady *nullum crimen sine lege certa* leżącej u podstaw opisanej powyżej konstytucyjnej zasady państwa prawnego z art. 2 Konstytucji RP. Adresat normy często nie będzie jednak w stanie *a priori* ocenić, czy jego zachowanie wypełniania znamiona czynu zabronionego. Ponadto warstwa leksykalna przepisu

⁴ Wyroki TK: z dnia 3 listopada 2004 r., sygn. K 18/03; z dnia 21 marca 2001 r., sygn. K 24/00; z dnia 30 października 2001 r., sygn. K 33/00 oraz z dnia 22 maja 2002 r., sygn. K 6/02.

może uniemożliwiać organom ścigania oraz sądom jego prawidłowe stosowanie oraz przyczynić się do znacznych rozbieżności w orzecznictwie.

Analiza orzecznictwa dotyczącego odpowiedzialności karnej z art. 181 § 1 k.k. wskazuje, że sam rozmiar szkody, pojmowany chociażby jako liczba wyciętych drzew, bywa różnie rozumiany w kontekście zakwalifikowania danego czynu jako przestępstwo. Wydaje się zatem, że ciężar problemu nie leży jedynie w zagrożeniu karnym przyjętym w art. 181 § 1, 2 i 3 k.k., ale tak dalece abstrakcyjnym opisanie zakresu zachowań i ich następstw w rzeczonych typach czynów zabronionych, że mieszczą się w nich zarówno szkody poczynione w przyrodzie o charakterze odwracalnym w czasie, jak i nieodwracalnym. Prawidłową reakcją na taki stan rzeczy powinna być konkretyzacja znamion typów czynów, którą można osiągnąć poprzez wprowadzenie definicji legalnych znamion „zniszczenia w znacznych rozmiarach” czy „istotnej szkody” w kontekście negatywnego wpływu zachowania sprawcy na świat roślinny lub zwierzęcy czy choćby wpisania w znamiona typów przykładowych zachowań je realizujących posługując się w tym celu katalogiem otwartym, który tworzy się poprzez użycie zwrotu „w szczególności” (por. art. 16 § 1 k.k., art. 17 § 1 k.k., art. 18 § 3 k.k., art. 124 § 1 k.k., art. 239 § 1 k.k., art. 301 § 3 k.k., art. 303 § 1 k.k., art. 363 § 1 k.k.).

W mojej ocenie, to brak zrozumienia istoty typów czynów zabronionych opisanych w Rozdziale XXII Kodeksu karnego, wynikający z nazbyt abstrakcyjnego ich opisanie przez ustawodawcę może stanowić jeden z powodów nieskutecznego działania w zakresie zwalczania przestępczości środowiskowej. Pogląd wyrażony na początku uzasadnienia projektu, iż obecne sankcje karne są niewystarczające, w związku z tym należy dokonać zmiany przepisów, jak wynika z treści projektu (poprzez ich zaostrzenie) jest tylko w pewnym stopniu trafny. Samo zwiększenie sankcji karnych za poszczególne typy czynów zabronionych prawdopodobnie nie przyniesie zamierzonych przez projektodawcę rezultatów, jeżeli przepisy, do których sankcje te się odnoszą, nie staną się czytelne dla obywateli oraz organów stosujących prawo.

W tym celu niezbędna jest konkretyzacja znamion typów czynów zabronionych ujętych w Rozdziale XXII Kodeksu karnego, która ułatwi zrozumienie ich istoty przez organy

stosujące prawo, w tym przede wszystkim sądy, oraz ewentualnie dalsza ich dywersyfikacja, poprzez wprowadzenie typów kwalifikowanych i uprzywilejowanych, obok typów podstawowych.

W zakresie przyjętych zmian legislacyjnych zwrócić należy uwagę, że w nowym brzmieniu art. 47 § 2 k.k. użyto czasownika „orzeka” oraz zmianie ulec ma wysokość nawiązki z podstawowej orzekanej obecnie od 1 do 100 000 złotych (której wysokość wynika z art. 48 k.k.), na nawiązkę w wysokości od 10 000 do 10 000 000 złotych. Wskazane rozwiązanie stoi w pewnej sprzeczności z twierdzeniem projektodawcy, że reakcja karna powinna odpowiadać stopniowi społecznej szkodliwości czynu i zawinienia, gdyż rezygnuje się z możliwości odstąpienia przez sąd od orzeczenia nawiązki tam, gdzie ze względu na niski stopień społecznej szkodliwości czynu lub na niski stopień zawinienia jej orzeczenie jawi się jako zbyt dolegliwe dla sprawcy, a jednocześnie znacznie podnosi się minimalną wysokość nawiązki. Wydaje się, że właściwsze byłoby poprzestanie na jednym z tych dwóch elementów: albo wprowadzenie dolnego progu oraz zachowanie dotychczasowego *statusu quo* w zakresie fakultatywnego charakteru nawiązki albo w przypadku decyzji o obligatoryjności orzeczenia nawiązki, pozostawienie jej minimalnej wysokości na obecnym poziomie. Nadwyżka wysoki dolny próg wysokości nawiązki oraz jej obligatoryjny charakter mogą mieć ten skutek, że sądy będą stosować w większym stopniu instytucję warunkowego umorzenia postępowania, która pozwoli im nie orzec nawiązki. Stąd zmiany w art. 47 § 2 k.k. z praktycznego punktu widzenia mogą doprowadzić do zmniejszenia liczby orzekanych nawiązek.

W odniesieniu do zmian w Kodeksie wykroczeń⁵ w pierwszej kolejności wskazać należy, że zmiana w art. 145 § 1 k.w., która w miejsce dotychczasowego ustawowego zagrożenia w postaci kary grzywny do 500 złotych albo kary nagany wprowadza karę grzywny w wysokości od 500 do 5 000 złotych, może mieć ten skutek, że zmianie może ulec wykładnia znamion czasownikowych „zanieczyszcza” i „zaśmieca” w ten sposób, że czyny o relatywnie małym ciężarze, np. wyrzucenie jednego papierosa na trawnik,

⁵ Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 281 z późn. zm.; dalej: Kodeks wykroczeń albo k.w.).

nie będą uznawane za „zaśmiecanie” w rozumieniu art. 145 § 1 k.w. ze względu nieadekwatność grożącej reakcji karnej. Organy ścigania w szerszym stopniu w zakresie czynów zabronionych z art. 145 § 1 k.w. zaczną stosować zasadę oportunistyczną, w tym stosować pouczenie, zwrócenie uwagi, ostrzeżenie lub stosować inne środki oddziaływania wychowawczego w rozumieniu art. 41 k.w. Faktem jest, że w zakresie art. 145 § 1 k.w. podwyższenie stopnia kryminalizacji, z uwagi na społeczny problem zaśmiecania przestrzeni publicznej, jawi się jako niezbędne. Zasadne jest jednak rozważenie wprowadzenia albo typu uprzywilejowanego w stosunku do typu czynu zabronionego z art. 145 § 1 k.w. albo typu kwalifikowanego w stosunku do obecnie obowiązującego czynu zabronionego określonego w art. 145 § 1 k.w. i, w zależności od wybranej metody, pewne uelastycznienie możliwych do wymierzenia sankcji.

W zakresie nowelizacji art. 154 § 2 k.w. należy uczynić uwagę podobną do poprzedniej, dotyczącej zmiany w art. 145 § 1 k.w. Proste podniesienie wysokości ustawowego zagrożenia z kary grzywny do 1 000 złotych albo kary nagany do kary grzywny w wysokości od 500 do 5 000 złotych nie uwzględnia dotychczasowego zakresu kryminalizacji art. 154 § 2 k.w. Przykładowo, wyrzucenie kilkunastu trudnych do usunięcia kamieni, w zależności od okoliczności i postawy sprawcy, mogłoby się kwalifikować na karę grzywny do 500 złotych, zaś w nowym stanie prawnym prawdopodobnie zamiast tego spotka się z oportunistycznym ze strony organów ścigania i z zastosowaniem pouczenia, ze zwróceniem uwagi, ostrzeżeniem lub z zastosowaniem innych środków oddziaływania wychowawczego w rozumieniu art. 41 k.w. W zakresie art. 154 § 2 k.w. w istocie podwyższenie stopnia kryminalizacji z uwagi na społeczny problem zaśmiecania również jawi się jako niezbędne. Wydaje się jednak, że i w tym przypadku należy rozważyć wprowadzenie zamiast tego typu kwalifikowanego w stosunku do obecnie obowiązującego typu czynu zabronionego z art. 154 § 2 k.w., który można by zastosować w zależności od wagi popełnionego czynu.

Ponadto należy rozważyć wprowadzenie do zmodyfikowanego art. 162 k.w. typu uprzywilejowanego, dotyczącego przykładowo pozostawiania w lesie podlegających

długiemu procesowi biodegradacji środków higieny osobistej związanych załatwianiem potrzeb fizjologicznych. W ramach art. 162 § 1 k.w., z uwagi na wysokie ustawowe zagrożenie karą grzywny od 500 złotych, zachowanie takie jak wyżej opisane spotkają się z oportunizmem ze strony organów ścigania i z zastosowaniem pouczenia, ze zwróceniem uwagi, ostrzeżeniem lub z zastosowaniem innych środków oddziaływania wychowawczego w rozumieniu art. 41 k.w. Dywersyfikacja zakresu kryminalizacji art. 162 § 1 k.w. na typ podstawowy i typ uprzywilejowany umożliwi prawidłowe dopasowanie dolegliwości związanej z nałożoną albo orzeczoną karą do stopnia społecznej szkodliwości czynu zabronionego popełnionego przez sprawcę oraz do stopnia zawinienia po jego stronie.

Pod rozwagę należy poddać takie zmodyfikowanie uchwalonych przypisów, aby obowiązek przywrócenia do stanu poprzedniego mógł zostać nałożony także w postępowaniu mandatowym, w drodze mandatu karnego. W obecnie obowiązującym stanie prawnym obowiązek ten może zostać orzeczony, co oznacza, że wymaga to aktywności ze strony sądu, a tym samym rozwiązanie to jest nieadekwatnie drogie w stosunku do niekiedy błahego przedmiotu rozstrzygnięcia. Zwłaszcza w zakresie czynów zabronionych będących przedmiotem kryminalizacji art. 145 k.w., art. 154 k.w. i art. 162 k.w. sprawca winien móc być zobowiązany do przywrócenia stanu poprzedniego także w postępowaniu mandatowym.

Uchwalona ustawa przewiduje ponadto istotne zmiany w reżimie odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione. W mojej ocenie, samo w sobie wprowadzenie do polskiego porządku prawnego odpowiedzialności indywidualnej podmiotu zbiorowego może okazać się rozwiązaniem korzystnym z punktu widzenia ochrony dóbr prawnych, w tym środowiska naturalnego. Jak trafnie wskazuje się w uzasadnieniu projektu, żaden z wiążących Rzeczpospolitą Polską aktów prawa międzynarodowego, w tym art. 2 i 3 ust. 2 Konwencji o zwalczaniu przekupstwa zagranicznych funkcjonariuszy publicznych w międzynarodowych transakcjach handlowych, sporządzonej w Paryżu dnia 17 grudnia 1997 r.⁶, art. 18 i 19 Prawnokarnej Konwencji o Korupcji, sporządzonej w Strasburgu dnia 27 stycznia 1999

⁶ Dz. U. z 2001 r. Nr 23, poz. 264.

r.7, art. 26 Konwencji Narodów Zjednoczonych przeciwko korupcji, przyjętej przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 31 października 2003 r.⁸ oraz art. 5 Decyzji Ramowej Rady 2003/568/WSISW z dnia 22 lipca 2003 r. w sprawie zwalczania korupcji w sektorze prywatnym⁹, nie narzuca modelu odpowiedzialności podmiotów zbiorowych.

Do zmian w ustawie z dnia 28 października 2002 r. o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary¹⁰ należy jednak podejść z dużą ostrożnością. Wskazać w tym zakresie należy, że całość rozwiązań zapisanych w obecnie obowiązujących przepisach jest ukierunkowana na przypisanie podmiotowi zbiorowemu odpowiedzialności wtórnej. Zgodnie bowiem z art. 3 tej ustawy, „podmiot zbiorowy podlega odpowiedzialności za czyn zabroniony, którym jest zachowanie osoby fizycznej (...) jeżeli zachowanie to przyniosło lub mogło przynieść podmiotowi zbiorowemu korzyść, chociażby niemajątkową”. Przesłanka zawinienia po stronie podmiotu zbiorowego również została zrelatywizowana do odpowiedzialności osoby fizycznej, gdyż zgodnie z art. 5 ustawy, „podmiot zbiorowy podlega odpowiedzialności, jeżeli do popełnienia czynu zabronionego doszło w następstwie: 1) co najmniej braku należytej staranności w wyborze osoby fizycznej, o której mowa w art. 3 pkt 2 lub 3, lub co najmniej braku należytego nadzoru nad tą osobą - ze strony organu lub przedstawiciela podmiotu zbiorowego; 2) organizacji działalności podmiotu zbiorowego, która nie zapewniała uniknięcia popełnienia czynu zabronionego przez osobę, o której mowa w art. 3 pkt 1 lub 3a, podczas gdy mogło je zapewnić zachowanie należytej staranności, wymaganej w danych okolicznościach, przez organ lub przedstawiciela podmiotu zbiorowego”.

Zwrócić jednakże należy uwagę na przywołany w treści uzasadnienia projektu ustawy art. 102 szwajcarskiego Kodeksu karnego¹¹, który w ustępie 1 stanowi, że: „Jeżeli przestępstwo lub wykroczenie zostało popełnione w przedsiębiorstwie w toku działalności gospodarczej w zakresie celu przedsiębiorstwa, a czynu tego nie można

⁷ Dz. U. z 2005 r. Nr 29, poz. 249 z późn. zm.

⁸ Dz. U. z 2007 r. Nr 84, poz. 563.

⁹ Dz. Urz. UE Seria L z 2003 r. Nr 192, str. 54.

¹⁰ Dz. U. z 2020 r. poz. 358 oraz z 2021 r. poz. 1177.

¹¹ https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/54/757_781_799/de.

przypisać konkretnej osobie fizycznej ze względu na niewłaściwą organizację przedsiębiorstwa, przestępstwo lub wykroczenie przypisuje się przedsiębiorstwu”, w ust. 2 w relewantnym zakresie stanowi, że „(...) przedsiębiorstwo podlega karze niezależnie od odpowiedzialności karnej osób fizycznych, jeżeli przedsiębiorstwu można zarzucić, że nie podjęło wszelkich niezbędnych i rozsądnych środków ostrożności organizacyjnych w celu zapobieżenia takiemu przestępstwu”, zaś w ust. 3 stanowi, że: „Sąd wymierza karę pieniężną w szczególności według wagi przewinienia oraz wagi uchybień organizacyjnych i wyrządzonej szkody, a także według możliwości gospodarczych przedsiębiorstwa”.

Odpowiednikiem, choć nie w pełnym zakresie, art. 102 ust. 3 szwajcarskiego Kodeksu karnego na gruncie ustawy polskiej jest art. 10 ustawy o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary, który stanowi, że: „Orzekając karę pieniężną, zakazy lub podanie wyroku do publicznej wiadomości, sąd uwzględnia w szczególności wagę nieprawidłowości w wyborze lub nadzorze, o których mowa w art. 5, rozmiary korzyści uzyskanej lub możliwej do uzyskania przez podmiot zbiorowy, jego sytuację majątkową, społeczne następstwa ukarania oraz wpływ ukarania na dalsze funkcjonowanie podmiotu zbiorowego”. Art. 102 ust. 1 i 2 szwajcarskiego Kodeksu karnego nie znajduje odpowiednika w polskiej ustawie.

Do kompetencji ustawodawcy należy stanowienie prawa odpowiadającego założonym celom politycznym i gospodarczym oraz przyjmowanie takich rozwiązań prawnych, które jego zdaniem będą najlepiej służyły realizacji tych celów. Jednak wówczas, gdy ustawodawca wykracza poza te ramy swobody działania i narusza określoną zasadę lub wartość konstytucyjną, aktualizuje się po stronie Rzecznika Praw Obywatelskich uprawnienie, a nawet obowiązek, do zgłoszenia uwag do procedowanych rozwiązań prawnych.

Mając powyższe na uwadze, nie można tracić z pola widzenia wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 listopada 2004 r., ozn. sygn. K 18/03¹², w którym Trybunał sformułował minimalne standardy odpowiedzialności podmiotu zbiorowego w odniesieniu do takich zasad, jak prawo do obrony z art. 2 i art. 42 ust. 2 Konstytucji RP

¹² LEX nr 133746.

oraz *nullum crimen sine lege* z art. 2 i art. 42 ust. 1 i 3 Konstytucji RP w zakresie przesłanki zawinienia. Ustawodawca nie jest związany w żaden sposób w zakresie wyboru metod prowadzenia polityki karnej, jednakże jest konstytucyjnie związany w zakresie standardów odpowiedzialności karnej.

Tym samym wprowadzenie art. 4a do ustawy o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary, wymaga takiego dostosowania przesłanek odpowiedzialności represyjnej podmiotu zbiorowego, które uczynią zadość standardom wynikającym z wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie o sygn. K 18/03.

Skutkiem wprowadzanych zmian w omawianym zakresie będzie brak przepisów statuujących ogólną przesłankę zawinienia działań podmiotu zbiorowego, na którą mogła dotychczas powołać się osoba fizyczna, w postaci braku możliwości postąpienia zgodnie z prawem. We wspomnianym wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 listopada 2004 r. (K 18/03), wskazano bowiem, że każda odpowiedzialność represyjna musi odwoływać się do tej przesłanki zarzucalności, jaką jest możliwość zgodnego z prawem zachowania. Dotyczy to także odpowiedzialności nakładanej na osoby prawne. W tym sensie korzystają one także z gwarancji określonych w art. 42 ust. 3 Konstytucji RP". Tymczasem w przypadku, gdy zachowanie osoby fizycznej nie nosiłoby znamion przestępstwa w rozumieniu art. 1 Kodeksu karnego, a art. 4a, wyłącza konieczność wykazania tej przesłanki jako przesłanki odpowiedzialności podmiotu zbiorowego pod groźbą kary, podmiot zbiorowy na podstawie nowych przepisów może ponieść odpowiedzialność karną.

Podkreślenia w tym miejscu wymaga pogląd Trybunału Konstytucyjnego wyrażony we wspomnianym wyroku z dnia 3 listopada 2004 r., że: „[u]jemna przesłanka procesowa w postępowaniu przeciwko osobie fizycznej, uniemożliwiająca stwierdzenie popełnienia przez nią przestępstwa, nie może być jednocześnie dodatnią przesłanką procesową w postępowaniu w przedmiocie odpowiedzialności podmiotu zbiorowego. Istotą odpowiedzialności podmiotów zbiorowych jest jej charakter wtórny, tzn. jest możliwa dopiero po stwierdzeniu (prawomocnym wyrokiem skazującym lub przynajmniej orzeczeniem równoważnym mu w tym sensie, że potwierdzającym

zarówno sam fakt popełnienia czynu jak i jego zawinienie) popełnienia przestępstwa przez osobę fizyczną wymienioną w art. 3 ustawy. Ujemne przesłanki procesowe wymienione w art. 17 § 1 k.p.k. z reguły nie stwarzają warunków do takiego stwierdzenia.”. Jako niezbędne jawi się również przytoczenie stwierdzenia Trybunału Konstytucyjnego zawartego we wspomnianym wyroku, że: „[j]akkolwiek art. 42 ust. 1 Konstytucji nie wyraża wprost zasady winy, jako przesłanki odpowiedzialności karnej, to zarówno z procesowej zasady domniemania niewinności określonej w art. 42 ust. 3 Konstytucji, jak i z samej istoty odpowiedzialności represyjnej należy wnosić, że nie powinna być ona nakładana na podmioty, które nie mogły uniknąć popełnienia, ani też zapobiec popełnieniu czynu zabronionego. Innymi słowy, niedopuszczalne jest stosowanie środków o charakterze represyjnym (penalnym) wobec podmiotu, któremu nie można zarzucić naruszenia prawa, choćby w postaci zaniechania obowiązkowych działań, które mogły zapobiec popełnieniu czynu zabronionego. Czysto obiektywna odpowiedzialność represyjna, oparta wyłącznie na fakcie odniesienia przez dany podmiot zbiorowy korzyści (lub na możliwości odniesienia takiej korzyści), wykracza poza standardy stanowienia prawa represyjnego w państwie prawa”.

Trybunał przypomniał również w powołanym wyroku, że: „[p]odmiotowość prawna osób prawnych, w tym przysługujące im prawa i wolności, jest emanacją praw i wolności osób fizycznych, które tworzą podmioty kolektywne i poprzez te podmioty realizują przysługujące im prawa i wolności. Sankcja nałożona na podmiot zbiorowy nie dotyczy więc abstrakcyjnie ujętej masy majątkowej czy struktury organizacyjnej, ale w ostatecznym rozliczeniu ogranicza wolności i prawa (w tym w szczególności prawa majątkowe) osób fizycznych”.

Dalej w wyroku tym Trybunał Konstytucyjny zwrócił uwagę, że: „[k]onstytucyjnym warunkiem odpowiedzialności o charakterze represyjnym jest możliwość podjęcia zachowania zgodnego z prawem i uniknięcia sankcji o charakterze represyjnym. Regulacje prawne, które nie ograniczają się wyłącznie do przejęcia korzyści uzyskanej z czynu bezprawnego czy też nałożenia obowiązku przywrócenia stanu zgodnego z prawem, ale nakładają sankcje karne, muszą ten warunek respektować, bez względu

na to, czy sankcje mają się odnosić do pojedynczych osób fizycznych, czy też podmiotów zbiorowych”.

Tymczasem, co zostało już wyżej zasygnalizowane, na podstawie uchwalonych zmian podmiot zbiorowy będzie mógł ponieść odpowiedzialność karną za przestępstwa przeciwko środowisku, pomimo braku konieczności wykazania, że zachowanie osoby fizycznej nosiło cechy przestępstwa, co rodzi wątpliwość co do zgodności zmian z zasadą *nullum crimen sine lege* z art. 2 i art. 42 ust. 1 i 3 Konstytucji RP w odniesieniu do przesłanki zawinienia oraz z zasadą prawa do obrony w rozumieniu materialnym z art. 2 i art. 42 ust. 2 Konstytucji RP. Wprowadzone w ustawie o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary zmiany, w tym w art. 4a, powinny wprowadzać przesłankę wyłączenia zawinienia po stronie podmiotu zbiorowego, w postaci możliwości wykazania przez ten podmiot, że podjęte zostały wszelkie niezbędne i rozsądne środki ostrożności organizacyjne w celu zapobieżenia przestępstwu przeciwko środowisku. Niewyartykułowanie takiej przesłanki w uchwalonej w dniu 22 lipca 2022 r. ustawie o zmianie niektórych ustaw w celu przeciwdziałania przestępczości środowiskowej (druk senacki nr 780, druk sejmowy nr 2371) jest powodem zgłoszenia powyższych zastrzeżeń dotyczących naruszenia standardów konstytucyjnych odnoszących się do odpowiedzialności represyjnej.

Pragnę zwrócić jednocześnie uwagę, że projekt rzeczony ustawy ani w wersji z dnia 10 sierpnia 2021 r.¹³, ani w wersji z dnia 15 października 2021 r.¹⁴, które zostały przesłane do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich do konsultacji, nie przewidywał żadnych zmian w ustawie o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary. Opis procesu legislacyjnego projektu ustawy na etapie prac rządowych znajduje się na stronie Rządowego Centrum Legislacji¹⁵. Wynika z niego jednoznacznie, że zmiany te pojawiły się dopiero w wersji projektu z dnia 9 grudnia 2021 r.¹⁶, która nie została przesłana do konsultacji, w tym także nie została przesłana do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich. W piśmie Pana Michała Mistrzaka, Głównego

¹³ <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12350051/12809757/12809758/dokument516955.pdf>.

¹⁴ <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12350051/12809757/12809758/dokument525667.pdf>.

¹⁵ <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12350051/katalog/12809757#12809757>.

¹⁶ <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12350051/12809757/12809758/dokument534113.pdf>.

Inspektora Ochrony Środowiska do Pana prof. dr hab. Marka Szydło,
Przewodniczącego Rady Legislacyjnej z dnia 9 lutego 2022 r., DP-SDL.021.1.2022¹⁷,
zawarta jest informacja, że: „[w] wyniku uwagi Przewodniczącego Komitetu Rady
Ministrów do spraw Bezpieczeństwa Narodowego i Spraw Obronnych projekt został
rozszerzony o zmianę ustawy z dnia 28 października 2002 r. o odpowiedzialności
podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary (Dz. U. z 2020 r. poz. 358
oraz z 2021 r. poz. 1177)”. Miało to miejsce już po tym, jak projekt ustawy został
skonsultowany przez Radę Legislacyjną, której opinia z dnia 21 stycznia 2022 r.
odnosiła się do rozwiązań przyjętych w wersji z dnia 15 października 2021 r.¹⁸

Z powyższego wynika, że wobec zmian w ustawie z dnia 28 października 2002 r. o
odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary nie
został prawidłowo przeprowadzony proces konsultacji, który umożliwiłby uniknięcie
potrzeby zgłoszenia poważnych zastrzeżeń dopiero na obecnym, późnym etapie prac
legislacyjnych.

Z wyrazami szacunku

Marcin Wiącek

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-podpisano elektronicznie/

Załącznik:

- wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 20 stycznia 2020 r. (II.510.1017.PZ)

¹⁷ <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12350051/12809757/12809761/dokument542770.pdf>.

¹⁸ <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12350051/12809757/12809760/dokument542769.pdf>.