



Rafał Fic

 <https://orcid.org/0000-0002-0826-1956>

Uniwersytet Śląski w Katowicach

Polska

Akty prawa międzynarodowego dotyczące odpowiedzialności karnej w prawie ochrony środowiska w kontekście środków penalnych przewidzianych w prawie polskim

1. Wstęp

Rozwój cywilizacji w ostatnich wiekach, pociągający za sobą coraz większe oddziaływanie człowieka na środowisko, spowodował nieodwracalne zmiany w środowisku naturalnym. Z uwagi na tę oczywistą dziś diagnozę zasadniczo w połowie ubiegłego stulecia nastąpiła znamienna przemiana prawnej koncepcji ochrony środowiska związana z faktem, że jego ochrona stała się obiektem zainteresowania społeczności międzynarodowej. Przedmiotem artykułu będzie próba przedstawienia najważniejszych efektów współpracy ponadpaństwowej nad stworzeniem aktów prawnych dotyczących tej dziedziny z punktu widzenia przewidzianych w nich sankcji oraz ich zestawienie ze środkami represyjnymi istniejącymi w polskim prawie karnym. Pozwoli to ujawnić ewentualną przestrzeń do wzbogacenia regulacji prawno-karnych. Na wstępie trzeba zaznaczyć, że niniejsze rozważania odnoszą się będą do tzw. prawa karnego *sensu stricto*, obejmującego (w uproszczeniu) reżim odpowiedzialności za popełnione przestępstwa. Poza zakresem tematycznym artykułu znajdują się zatem inne reżimy,

m.in. dynamicznie rozwijane przez ustawodawcę tzw. prawo karno-administracyjne¹, obejmujące odpowiedzialność za delikty administracyjne².

Bez wątplenia stanowienie przepisów o charakterze penalnym pozostaje domeną prawodawstw wewnętrznych poszczególnych państw. Niezależnie od tego w ostatnich dziesięcioleciach zwiększyła się złożoność przyczyn indukujących przemiany krajowych prawodawstw w dziedzinie prawa karnego. Obecnie kształt polityki kryminologicznej w państwach europejskich nie jest odpowiedzialnością wyłącznie na niepożądane zjawiska występujące i ujawnione wśród ich mieszkańców³. Procesy globalizacyjne, oddziałujące na wiele sfer życia społeczności międzynarodowej, doprowadziły do przeobrażeń legislacyjnych również w prawie karnym. Tendencja ta, nazywana internacjonalizacją prawa, objawia się tworzeniem przepisów na poziomie ponadpaństwowym oraz zmianą prawa krajowego pod wpływem takich unormowań. Za C. Nowak można wskazać, że internacjonalizacja polega na współpracy, harmonizacji lub unifikacji prawa karnego⁴.

Omawiane zjawisko nie ominęło czynów godzących w środowisko, pociągających za sobą zagrożenie o wymiarze nie tylko wewnątrzpaństwowym, lecz także ponadnarodowym. Jak zauważa L. Mering, „w związku z tym, że środowisko jako przedmiot ochrony wciąż nabiera znaczenia, niejako oczywiste stało się tworzenie podstaw odpowiedzialności karnej [...] za działania, których szkodliwość ekologiczna jest znacząca czy odczuwalna”⁵. Pierwotnie współpraca międzynarodowa wyrażała się w dokumentach tzw. *soft law*, a następnie również w postaci w pełni wiążących państwa aktów prawa międzynarodowego normujących odpowiedzialność karną za czyny godzące w środowisko. Na gruncie odpowiedzialności karnej w prawie ochrony środowiska kluczową rolę odgrywają narzędzia współpracy i harmonizacji, za pomocą których społecz-

¹ W doktrynie brak zgody co do nazwy tej gałęzi prawa. Dla przykładu D. Szumiło-Kulczycka za odpowiednią uznała nazwę „prawo administracyjno-karne” (D. Szumiło-Kulczycka, *Prawo administracyjno-karne*, Zakamycze, Kraków 2004, s. 29). Modyfikację tego terminu przez usunięcie łącznika między wyrazami zaproponował R.A. Stefański, według którego pojęcie „prawo administracyjne karne” lepiej oddaje samodzielność omawianej grupy przepisów (R.A. Stefański, *Prawo karne materialne. Część ogólna*, Difin, Warszawa 2008, s. 25). Z kolei W. Radecki, idąc o krok dalej, proponuje nazwę „administracyjne prawo karne” (W. Radecki, *Ochrona środowiska w polskim, czeskim i słowackim prawie karnym. Studium prawnoporównawcze*, Wolters Kluwer, Warszawa 2013, s. 48).

² Zob. szerzej D. Danecka, *Konwersja odpowiedzialności karnej w administracyjną w prawie polskim*, Wolters Kluwer, Warszawa 2018.

³ Mimo to, jak zauważa C. Nowak, brak podstaw do stwierdzenia, że w przewidywalnej przyszłości państwo straci monopol na kształtowanie norm prawnokarnych (C. Nowak, *Wpływ procesów globalizacyjnych na polskie prawo karne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2014, s. 103).

⁴ Ibidem, s. 55.

⁵ L. Mering, *Podstawy odpowiedzialności karnej w ochronie środowiska w prawie europejskim*, w: *Prawo ochrony środowiska i prawo karne*, red. H. Lisicka, Wydawnictwo Prawa Ochrony Środowiska, Wrocław 2008, s. 165.

ność międzynarodowa (w szczególności państwa europejskie) dąży do skutecznego zapobiegania działaniom naruszającym stan środowiska lub mu zagrażającym. Wskazać należy jednak przywołany przez M.M. Kenig-Witkowską pogląd, że skuteczna harmonizacja przepisów karnych, które penalizują czyny godzące w środowisko, jest trudnym zadaniem. Wynika to z fundamentalnych odmienności między krajowymi systemami prawa ochrony środowiska, a chyba nawet bardziej – między systemami prawa karnego, zwłaszcza w zakresie zasad odpowiedzialności osób fizycznych i prawnych⁶.

Oprócz współpracy i harmonizacji ustawodawstw poszczególnych państw trzeba odnotować dyskurs toczący się w międzynarodowym prawie karnym wokół pojęcia ekobójstwa (ang. *ecocide*), które można rozumieć jako zbrodnię przeciwko środowisku. Pojęcie to, pierwotnie używane w kontekście czynów popełnianych w trakcie działań zbrojnych, zaczęło być stosowane szerzej – w odniesieniu do każdego poważnego naruszenia, każdej ingerencji powodującej degradację, a nawet zniszczenie całego ekosystemu⁷. Ze względu na wagę takich czynów pojawiły się postulaty zakwalifikowania ekobójstwa jako piątej zbrodni objętej jurysdykcją Międzynarodowego Trybunału Karnego – obok ludobójstwa, zbrodni przeciwko ludzkości, zbrodni wojennych oraz zbrodni agresji⁸. Wymaga to jednak osiągnięcia przez społeczność międzynarodową konsensu w kwestii istnienia i definicji ekobójstwa, co nie wydaje się prawdopodobne w bliższej perspektywie czasowej⁹. Niemniej prowadzony dyskurs potwierdza dostrzeżenie na szczeblu ponadpaństwowym czynów godzących w środowisko.

2. Akty prawa międzynarodowego przyjęte przez Radę Europy oraz Zgromadzenie Ogólne ONZ

Na gruncie prawodawstwa europejskiego przydatność instrumentów prawa karnego w zwalczaniu czynów godzących w środowisko dostrzegła w pierwszej kolejności Rada Europy, która 28 września 1977 r. wydała rezolucję (77) 28

⁶ M.M. Kenig-Witkowska, *Prawo środowiska Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, wyd. 3, Wolters Kluwer, Warszawa 2011, s. 199.

⁷ W. Bar, *Ekobójstwo i grzech ekologiczny: dwa terminy – dwa porządki – wspólna sprawa*, „Studia Prawnicze KUL” 2020, nr 2 (82), s. 33.

⁸ A. Mistura, *Is There Space for Environmental Crimes Under International Criminal Law? The Impact of the Office of the Prosecutor Policy Paper on Case Selection and Prioritization on the Current Legal Framework*, „Columbia Journal of Environmental Law” 2018, vol. 43, no. 1, s. 222.

⁹ Ibidem, s. 225.

o wkładzie prawa karnego w ochronę środowiska¹⁰. W preambule do tego aktu Komitet Ministrów jako przyczynę jego uchwalenia wskazał przekonanie, że zdrowie ludzi, zwierząt i roślin oraz piękno krajobrazów musi być chronione wszelkimi dostępnymi środkami.

W dokumencie Rada Europy zaleciła m.in. zbadanie w obrębie krajowych porządków prawnych celowości kryminalizacji czynów, których popełnienie (nawet przez zaniedbanie) naraża życie lub zdrowie ludzi lub mienie w znacznych rozmiarach na niebezpieczeństwo. Innym interesującym zaleceniem, które warto tu wyróżnić, jest ponowne przeanalizowanie procedury karnej w zakresie ochrony środowiska, a w szczególności powołanie specjalnych wydziałów sądów i organów oskarżycielskich, mających rozpatrywać sprawy dotyczące środowiska, czy stworzenie rejestru karnego osób skazanych za zanieczyszczenie środowiska, niezależnego od ogólnego rejestru karnego. Wypada nadmienić, że w momencie powstania owego dokumentu Polska nie należała do Rady Europy, wobec czego trudno wskazać jakiegokolwiek skutki tego aktu na gruncie prawodawstwa polskiego.

Późniejszym sygnałem do zwrócenia uwagi na możliwość efektywnej ochrony środowiska za pomocą prawa karnego stał się akt o szerszym niż europejski zakresie oddziaływania, mianowicie rezolucja o ochronie środowiska środkami prawa karnego¹¹, przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne ONZ w uchwale nr 45/121 z dnia 14 grudnia 1990 r.¹² Państwa członkowskie Organizacji Narodów Zjednoczonych zostały wezwane do rozpoznania potrzeby zmiany lub przyjęcia i egzekwowania przepisów karnych mających na celu ochronę natury i środowiska w obliczu zagrożenia pogarszaniem się ich stanu. ONZ apelowała o rozwinięcie współpracy w dziedzinie ochrony środowiska oraz w ściganiu przestępstw przeciwko niemu, czego wyrazem stały się kolejne akty prawa międzynarodowego wydane na mocy decyzji organizacji europejskich.

Rada Europy z upływem czasu kontynuowała kierunek prac legislacyjnych nakreślony rezolucją (77) 28, czego skutkiem było przyjęcie przez Komitet Ministrów dnia 4 listopada 1998 r. Konwencji o ochronie środowiska środkami prawa karnego¹³. Jej główne zadanie stanowiła realizacja wspólnych działań w zakresie polityki karnej na rzecz ochrony środowiska. Jest to bez

¹⁰ *Resolution (77) 28 on the contribution of criminal law to the protection of the environment*, Council of Europe [online], <https://rm.coe.int/16804efa66> [dostęp: 11.03.2022].

¹¹ *Resolution on the role of criminal law in the protection of nature and the environment* (A/CONF.144/28/Rev.1), s. 130–132, United Nations Documents [online], https://www.unodc.org/documents/congress/Previous_Congresses/8th_Congress_1990/028_ACONF.144.28.Rev.1_Report_Eighth_United_Nations_Congress_on_the_Prevention_of_Crime_and_the_Treatment_of_Offenders.pdf [dostęp: 11.03.2022].

¹² *Resolution 45/121* (A/RES/45/121), United Nations Documents [online], <https://undocs.org/en/A/RES/45/121> [dostęp: 11.03.2022].

¹³ *Convention on the protection of the environment through criminal law*, Council of Europe [online], <https://rm.coe.int/168007f3f4> [dostęp: 11.03.2022].

wątpienia najbardziej rozbudowany dokument spośród dotychczas wspomnianych. Co istotne, akcentuje konieczność zapobieżenia niekontrolowanemu rozwojowi przemysłu, z podkreśleniem znaczenia prawa karnego jako *ultima ratio* w zwalczaniu czynów godzących w środowisko. Jak wskazano w preambule, prawo karne ma ważną rolę do odegrania w ochronie środowiska przed degradacją, niemniej cel ten należy osiągać w pierwszej kolejności innymi środkami.

Opisywana konwencja wymienia katalog czynów, których kryminalizację państwa sygnatariusze miałyby wprowadzić w swoich porządkach prawnych¹⁴. Jeśli chodzi o środki represyjne, to zaleca, aby kary możliwe do orzeczenia za owe czyny uwzględniały ciężar gatunkowy przestępstw. Kary te powinny obejmować karę pozbawienia wolności oraz kary finansowe; sprawcom można także nakazać przywrócenie środowiska do stanu poprzedniego (art. 6). Konwencja przewiduje również konfiskatę (przepadek) środków służących do popełnienia przestępstwa lub uzyskanych z niego korzyści (art. 7 ust. 1).

Pośród interesujących rozwiązań zawartych w tym akcie prawnym warto zwrócić uwagę właśnie na instytucję nakazu restytucji ekologicznej. Nakaz ten miałby być wydawany przez organ państwowy w odpowiedzi na popełnienie jednego z czynów objętych konwencją. W razie gdyby nie został wykonany, właściwe organy mogłyby zastosować dodatkową sankcję karną w zamian lub oprócz obowiązku przywrócenia środowiska do stanu poprzedniego albo mogłyby wykonać ten obowiązek na koszt osoby, na którą go nałożono. Instytucję tę przewidziano w konwencji fakultatywnie.

Chociaż konwencja ostatecznie nie weszła w życie (nie ratyfikowało jej żadne państwo), to jak zauważa M. Walas, wywarła znaczny wpływ na rozwój odpowiedzialności karnej w europejskim prawie ochrony środowiska¹⁵. Również S. Żółtek uznaje omawiany akt prawny za ambitny, przewidujący kryminalizację licznych zachowań przeciwko środowisku i zakładający szeroki zakres odpowiedzialności podmiotów zbiorowych. Zdaniem tego autora istotne było ponadto zobowiązanie państw sygnatariuszy do harmonizacji krajowych porządków

¹⁴ Osobno konwencja zawiera katalog czynów umyślnych (w art. 2) oraz nieumyślnych (w art. 3). Wśród tych pierwszych znajdują się m.in. bezprawne wytwarzanie, gromadzenie, używanie, transportowanie, eksport lub import materiałów nuklearnych lub innych niebezpiecznych radioaktywnych substancji czy bezprawne uwalnianie promieniowania jonizującego do powietrza, gleby lub wody, które może spowodować śmierć lub poważny uszczerbek na zdrowiu człowieka albo szkodę na mieniu, zwierzętach lub roślinach. Konwencja nakazuje kryminalizację czynów wymienionych w art. 2, zastrzega jednak możliwość ograniczenia jej do określonych typów czynów lub wyłącznie do tych popełnionych przez rażące zaniedbanie (*gross negligence*). Z kolei art. 4 zawiera zestaw czynów, które (w zakresie, w jakim wykraczają poza czyny uregulowane w art. 2 lub 3) mogą zostać stypizowane bądź jako przestępstwa, bądź jako delikty administracyjne.

¹⁵ M. Walas, *Nowe regulacje w zakresie odpowiedzialności karnej w unijnym prawie środowiska*, w: *Europeizacja prawa ochrony środowiska*, red. M. Rudnicki, A. Haładaj, K. Sobieraj, Wydawnictwo Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego, Lublin 2011, s. 470.

prawnych w obszarze regulowanym konwencją¹⁶. Jak podaje W. Radecki, także w ocenie prawników zagranicznych ów akt stanowi doniosły krok naprzód w międzynarodowej polityce ochrony środowiska, ponieważ określił europejskie podejście do przestępczości ekologicznej i stał się ważną inspiracją późniejszych regulacji prawnych, zwłaszcza na forum Unii¹⁷. Według W. Radeckiego trwałym osiągnięciem jego twórców jest sporządzenie katalogu czynów zagrażających środowisku, które należy ścigać jako przestępstwa kryminalne lub administracyjne, oraz wskazanie, że odpowiedzialność za te czyny powinny ponosić również podmioty korporacyjne¹⁸. Niezależnie od powyższego uważa się, że konwencja nie zyskała uznania w ustawodawstwie państw sygnatariuszy¹⁹.

3. Akty prawa międzynarodowego przyjęte przez organy Unii Europejskiej

Na gruncie europejskim szczególną rolę wśród aktów prawa międzynarodowego odgrywają te przyjmowane przez Unię Europejską, czego przyczyną są narzędzia legislacyjne, jakimi dysponuje ta organizacja. Jakkolwiek źródła prawa unijnego regulujące kwestie ochrony środowiska znajdują się przeszło w 300 aktach prawnych²⁰, próby wydania na początku XXI w. przepisów dotyczących odpowiedzialności karnej w ochronie środowiska doprowadziły do sporu kompetencyjnego między organami UE²¹,

¹⁶ S. Żółtek, *Prawnokarna ochrona środowiska*, w: *Europejskie prawo karne*, red. A. Grzelak, M. Królikowski, A. Sakowicz, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2012, s. 378.

¹⁷ T. Tichá, *Trestněprávní ochrana životního prostředí – zásadní vývoj v evropském právním prostředí*, „České Právo Životního Prostředí” 2005, č. 2, s. 10; V. Stejskal, *Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost. Právní stav*, Linde, Praha 2006, s. 232. Zob. W. Radecki, *Ochrona środowiska...*, s. 147.

¹⁸ W. Radecki, *Przestępstwa przeciwko środowisku*, w: *System prawa karnego*, T. 8, *Przestępstwa przeciwko państwu i dobrom zbiorowym*, red. L. Gardocki, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2013, s. 438.

¹⁹ S. Żółtek, *Prawnokarna ochrona środowiska...*, s. 378.

²⁰ Ibidem.

²¹ 13 marca 2001 r. Komisja Europejska przyjęła wniosek dotyczący dyrektywy w sprawie ochrony środowiska poprzez prawo karne. Jak wskazywano, jej celem było zapewnienie skuteczniejszego stosowania wspólnotowego prawodawstwa w zakresie ochrony środowiska dzięki ustanowieniu obowiązującego w całej Wspólnocie minimalnego zestawu przestępstw (*Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the protection of the environment through criminal law*, Dz. Urz. UE C 180 E z dnia 26 czerwca 2001 r., art. 1). Procedura przyjęcia tej dyrektywy została jednak przerwana przez Radę Unii Europejskiej, która nie rozpatrzyła projektu przedłożonego przez KE, lecz 27 stycznia 2003 r. wydała własną de-

który został rozstrzygnięty wyrokiem Trybunału Sprawiedliwości z dnia 13 września 2005 r.²²

Trybunał podkreślił, że przepisy prawa karnego, tak jak zasady procedury karnej, nie należą do kompetencji Wspólnoty, niemniej owa teza nie może powstrzymywać prawodawcy unijnego od ustanowienia dla państw członkowskich tego rodzaju regulacji, jeśli uzna je za konieczne, by zapewnić pełną skuteczność norm w dziedzinie ochrony środowiska. Sformułowaniu temu przypisuje się wyjątkowe znaczenie²³. Trybunał Sprawiedliwości określił też warunki, w jakich Unia Europejska może tworzyć przepisy dotyczące prawa karnego i procedury karnej. Wyrok został zinterpretowany przez Komisję Europejską jako dopuszczający nieograniczoną kompetencję Wspólnot Europejskich w zakresie regulacji prawnokarnej w prawie ochrony środowiska. Warto również zwrócić uwagę na opinię Rzecznika Generalnego D. Colomera sporządzoną w omawianym postępowaniu, w której wskazał, iż „wydaje się logiczne, że prawo wspólnotowe poprzez kompetencje powierzone instytucjom dla realizacji ich celów musi mieć możliwość odwoływania się w pewnych przypadkach do sankcji karnej, kiedy stanowi ona jedyną skuteczną, proporcjonalną i odstraszającą odpowiedź”²⁴.

Konsekwencją opisanego wyroku było uchwalenie dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/99/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie ochrony środowiska poprzez prawo karne²⁵. Została ona stworzona w celu harmonizacji metod zwalczania przestępstw przeciwko środowisku. Akt ten należy uznać za szczególnie doniosły. Zgodnie z jego art. 3 jako przestępstwa mogą być kwalifikowane działania lub zaniechania, zarówno popełnione umyślnie, jak i będące skutkiem rażącego niedbalstwa, które powodują lub mogą powodować znaczne szkody dotyczące stanu powietrza (w tym stratosfery), gleby, wody, zwierząt lub roślin bądź wpływają niekorzystnie na ochronę gatunków. Dyrektywa 2008/99/WE określa także katalog czynów, które miały być objęte kryminalizacją w państwach członkowskich²⁶.

cyzję ramową 2003/80/WSiSW w sprawie ochrony środowiska poprzez prawo karne (Dz. Urz. UE L 29 z dnia 5 lutego 2003 r.).

²² Wyrok TS z dnia 13 września 2005 r., sprawa C-176/03, Zbiór Orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości i Sądu 2005, nr 8–9A, poz. I-7879. Stwierdzona została nieważność decyzji ramowej 2003/80/WSiSW.

²³ M. Walas, *Nowe regulacje...*, s. 471.

²⁴ Opinia Rzecznika Generalnego D.R.-J. Colomera, przedstawiona w dniu 26 maja 2005 r., sprawa C-176/03, Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Radzie Unii Europejskiej, pkt 72, Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej [online], <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=59804&doclang=PL> [dostęp: 11.03.2022].

²⁵ Dz. Urz. UE L 328 z dnia 6 grudnia 2008 r., s. 28.

²⁶ W art. 4 dyrektywy rozszerzono nakaz kryminalizacji na podżeganie oraz pomocnictwo do czynów objętych dyrektywą popełnionych umyślnie, nie definiując jednak znaczenia tych pojęć.

Jeśli chodzi o ustawowe zagrożenie karą za czyny objęte dyrektywą, to jednak pozostawiono swobodę legislatorom poszczególnych państw. Wymaga się wyłącznie, aby czyny wymienione w art. 3 podlegały skutecznym, proporcjonalnym i odstrasżającym sankcjom karnym²⁷. W przyjętym tekście dyrektywy zrezygnowano więc z regulacji zawartej w jej projekcie, zgodnie z którym państwa członkowskie byłyby zobligowane do wprowadzenia kary pozbawienia wolności za najcięższe przestępstwa czy do ustanowienia katalogu sankcji lub środków dodatkowych, takich jak zakaz podejmowania pewnego rodzaju działalności, publikacja orzeczenia sądowego w sprawie skazania czy obowiązek przywrócenia środowiska do stanu poprzedniego²⁸.

Przyjęta dyrektywa zawiera też rozbudowaną regulację dotyczącą odpowiedzialności karnej osób prawnych. W art. 6 ust. 1 państwa zobowiązano do pociągania osób prawnych do odpowiedzialności za przestępstwa określone w art. 3 i 4, jeśli przestępstwa te zostały popełnione na ich korzyść przez jakąkolwiek osobę zajmującą pozycję kierowniczą w strukturze osoby prawnej, działającą indywidualnie lub jako członek organu osoby prawnej, na mocy prawa do reprezentowania osoby prawnej, uprawnienia do podejmowania decyzji w imieniu osoby prawnej lub uprawnienia do sprawowania kontroli w strukturach osoby prawnej. Ponadto w myśl art. 6 ust. 2 dyrektywy państwa członkowskie zostały zobowiązane do ustanowienia na gruncie krajowych porządków prawnych podstawy odpowiedzialności osoby prawnej w przypadku, gdy wymienione kategorie osób fizycznych zarządzających osobą prawną dopuściły się braku należytej kontroli lub nadzoru, co umożliwiło popełnienie przestępstw, które znajdują się w zakresie regulacji dyrektywy, na korzyść osoby prawnej przez jakąkolwiek osobę fizyczną pozostającą pod jej zwierzchnictwem. Przytoczone dwie regulacje wyrażają konieczność istnienia związku między sprawcą czynu zabronionego a osobą prawną.

Przepisy zawarte w analizowanej dyrektywie winny były zostać przetransponowane do wewnętrznych porządków prawnych państw członkowskich do 25 grudnia 2010 r. W wielu przypadkach nie dochowano tego terminu, niemniej ostatecznie wszystkie państwa zadeklarowały zgodność krajowych przepisów z dyrektywą.

²⁷ Tego typu sformułowania ogólne pojawiały się również w innych aktach, niewspomnianych w niniejszym artykule – zob. np. art. 5 ust. 8 rozporządzenia Rady (WE) nr 2173/2005 z dnia 20 grudnia 2005 r. w sprawie ustanowienia systemu zezwoleń na przywóz drewna do Wspólnoty Europejskiej FLEGT (Dz. Urz. UE L 347 z dnia 30 grudnia 2005 r., s. 1, ze zm.); art. VI ust. 2 Międzynarodowej konwencji o zapobieganiu zanieczyszczeniu morza olejami, sporządzonej w Londynie dnia 12 maja 1954 r. (Dz.U. z 1961 r. Nr 28, poz. 135 ze zm.).

²⁸ Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ochrony środowiska poprzez prawo karne, COM/2007/0051, 9.02.2007, baza aktów prawnych Unii Europejskiej [online], <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A52007PC0051> [dostęp: 11.03.2022].

4. Środki reakcji prawnokarnej przewidziane w prawie polskim

Na gruncie polskiego prawa karnego *sensu stricto* przestępstwa, których dobrem ochrony jest środowisko, znajdują się zarówno w Kodeksie karnym²⁹, jak i w ustawach karnych dodatkowych. Czyny te są zagrożone karą grzywny, ograniczenia wolności oraz terminową karą pozbawienia wolności, nie zostały zatem objęte najsurowszymi sankcjami, czyli karą 25 lat pozbawienia wolności i karą dożywotniego pozbawienia wolności.

Popelnienie przestępstwa może skutkować również orzeczeniem przez sąd innych środków, których rodzaje pozwalają dostosować reakcję prawnokarną do charakteru danego czynu. Przykład niech stanowi art. 47 § 2 k.k., w którym przewidziano szczególną, fakultatywną podstawę orzeczenia nawiązki na rzecz Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w razie skazania sprawcy za przestępstwo przeciwko środowisku. Może ona wynieść do 100 000 zł (art. 48 k.k.). Charakter nawiązki jako środka kompensacyjnego przesądza, że niezależnie od funkcji represyjnej pełni ona funkcję odszkodowania lub zadośćuczynienia za doznaną krzywdę. Orzeczenie jej na rzecz NFOŚiGW i jej wysokość nie są jednak skorelowane ze spowodowaną szkodą, dlatego nawiązka stanowić tu może co najwyżej pośredni sposób kompensacji negatywnych skutków przestępstwa³⁰. W konsekwencji nie może zostać uznana za odpowiednik nakazu przywrócenia środowiska do stanu poprzedniego, który proponowała Konwencja o ochronie środowiska środkami prawa karnego. Ze względu na specyfikę czynów godzących w środowisko restytucja taka w wielu sytuacjach byłaby niemożliwa. Niemniej rozpoznanie przypadków, w których reakcja prawnokarna obejmowałaby usunięcie lub redukcję negatywnych skutków popełnionego przestępstwa, należy uważać za dopuszczalne, wpisuje się bowiem w wyraźnie obecną w prawie karnym tendencję do nadawania coraz większego znaczenia jego funkcji kompensacyjnej³¹.

Innymi relewantnymi narzędziami prawnokarnymi są środki w postaci zakazu zajmowania określonego stanowiska i prowadzenia określonej działalności gospodarczej, które mogą zostać orzeczone, jeśli dalsze zajmowanie stanowiska lub prowadzenie działalności gospodarczej zagrażałoby istotnym dobrom chronionym prawem (art. 41 § 1 i 2 k.k.). Zastosowanie przez sąd owych środków karnych w odniesieniu do przestępstw przeciwko środowisku jest

²⁹ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 2345 ze zm.) [dalej: k.k.].

³⁰ Zob. P. Kozłowska-Kalisz, *Komentarz do art. 47*, w: *Kodeks karny. Komentarz*, red. M. Mozgawa, wyd. 10, Wolters Kluwer, Warszawa 2021, s. 228.

³¹ Zob. T. Dukiet-Nagórska, *Obowiązek naprawczy a specyfika prawa karnego*, w: *Idea sprawiedliwości naprawczej a zasady kontynentalnego prawa karnego*, red. T. Dukiet-Nagórska, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2016, s. 47.

fakultatywne. Trzeba jednak podkreślić, że w świetle ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach³² podobny skutek wywołuje już samo skazanie za przestępstwo przeciwko środowisku oraz niektóre inne przestępstwa, niezależnie od zastosowania wymienionych środków karnych. Art. 46 ust. 1c i 1d owego aktu statuują bowiem przesłankę negatywną wydania zezwolenia na zbieranie odpadów i zezwolenia na przetwarzanie odpadów w postaci skazania za wspomniane tu przestępstwa, i to nie tylko samego przedsiębiorcy będącego osobą fizyczną, lecz także współników, prokurentów, członków zarządu lub rady nadzorczej. Ideę izolowania sprawców przestępstwa przeciwko środowisku od dobra prawnego, któremu zagrozili, należy uznać za zgodną z postulatem wyrażonym w rezolucji Rady Europy (77) 28, by stworzyć specjalny rejestr karny osób skazanych za zanieczyszczenie środowiska³³. W obowiązującym w Polsce stanie prawnym nie funkcjonuje osobny rejestr obejmujący te czyny, jednak do wniosku o udzielenie zezwolenia na zbieranie odpadów oraz zezwolenia na przetwarzanie odpadów konieczne jest dołączenie zaświadczenia z Krajowego Rejestru Karnego o niekaralności w zakresie określonych przestępstw i wykroczeń.

Wachlarz środków reakcji prawnokarnej za przestępstwa przeciwko środowisku wzbogacają ustawy karne dodatkowe, których nie sposób w tym miejscu wyczerpująco opisać. Przykład stanowić mogą regulacje ustawy z dnia 18 kwietnia 1985 r. o rybactwie śródlądowym³⁴ obligujące sąd w razie skazania jakiejś osoby za jeden z czynów zabronionych stypizowanych w art. 27c ust. 1³⁵ do podania do publicznej wiadomości orzeczenia o skazaniu, podczas gdy na gruncie Kodeksu karnego środek ten jest wyłącznie fakultatywny. Ustawa zobowiązuje sąd również do orzeczenia innych odpowiednich środków, w tym do trwałego odebrania karty wędkarskiej albo karty łowiectwa podwodnego bądź jej przekazania do depozytu sądowego na okres nie krótszy niż 12 miesięcy, do

³² T.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 699.

³³ W rezolucji (77) 28 proponowano również utworzenie wyspecjalizowanych wydziałów sądów i organów oskarżycielskich mających rozpatrywać sprawy dotyczące środowiska. Spośród tych sugestii Rady Europy w polskim porządku prawnym występują tylko wyspecjalizowane organy oskarżycielskie w sprawach karnych z zakresu ochrony środowiska. Za takie organy można bowiem uznać funkcjonariuszy Straży Parku w parkach narodowych, inspektorów Inspekcji Ochrony Środowiska, strażników Państwowej Straży Łowieckiej, strażników leśnych oraz strażników Państwowej Straży Rybackiej. Uprawnienia tych podmiotów ograniczają się jednak do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego lub występowania w postępowaniu w sprawach o wykroczenia w charakterze oskarżyciela publicznego. Tymczasem w doktrynie podkreśla się, że właśnie reorganizacja struktur aparatu ścigania oraz istotne działania szkoleniowe są warunkiem skuteczności tworzonych norm prawnokarnych (zob. T.T. Koncewicz, L. Mering, M. Pchałek, *Prawo karne UE instrumentem ochrony środowiska*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2009, nr 5, s. 22).

³⁴ T.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 2168 ze zm.

³⁵ Są to m.in. czyny polegające na połowie raka szlachetnego, gdy nie posiada się do tego uprawnienia, lub na dokonywaniu połowów niezgodnie z posiadanym zezwoleniem.

czasu złożenia przez osobę skazaną ponownego egzaminu z wynikiem pozytywnym. Jakkolwiek przewidywanie tak swoistych środków reakcji prawno-karnej, które nie mieszczą się w katalogu środków karnych ani innych instytucji określonych w Kodeksie karnym, może budzić kontrowersje, wydaje się, że realizują one wyrażony w aktach prawa międzynarodowego postulat, aby grożąca sankcja była adekwatna i proporcjonalna do popełnionego czynu³⁶.

Wcześniej wskazano punkty zbieżne między regulacjami międzynarodowymi a krajowym porządkiem prawnym. Odmienne należy ocenić poziom implementacji dyrektywy 2008/99/WE w zakresie odpowiedzialności podmiotów zbiorowych, która w polskim porządku prawnym została unormowana w ustawie z dnia 28 października 2002 r. o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary³⁷. Zasadnicza rozbieżność między dyrektywą 2008/99/WE a polską ustawą wynika z ukształtowania w tym ostatnim akcie kwestii odpowiedzialności podmiotu zbiorowego jako wtórnej i pochodnej od stwierdzenia prawomocnym orzeczeniem winy osoby fizycznej. Tymczasem dyrektywa w sprawie ochrony środowiska poprzez prawo karne zakłada model odpowiedzialności osoby prawnej niezależny od zakończenia postępowania karnego przeciwko osobie fizycznej, co wynika z art. 6 ust. 3, zgodnie z którym odpowiedzialność osób prawnych nie wyklucza postępowania karnego przeciw osobom fizycznym będącym sprawcami, podżegaczami lub pomocnikami w popełnianiu przestępstw wskazanych w art. 3 i 4 dyrektywy. W ten sposób doszło do niezgodnego z prawem europejskim ograniczenia odpowiedzialności osób prawnych, które oczywiście powoduje zmniejszenie liczby postępowań przeciwko tym podmiotom³⁸. Być może jednak ograniczenie to jest rekompensowane przez znacznie liberalniejszy reżim odpowiedzialności za delikty administracyjne, zapewniający organom stosującym prawo większą swobodę działania.

5. Podsumowanie

Zmierzając do podsumowania, należy podkreślić, że obecnie w prawie międzynarodowym brak regulacji całościowej dotyczącej ochrony środowiska poprzez prawo karne. Przyjmowane unormowania zasadniczo mają charakter sektorowy i obejmują przestępstwa w dziedzinie ochrony wód morskich przed zanieczyszczeniami oraz racjonalnego gospodarowania zasobami morza,

³⁶ Zob. art. 5 dyrektywy 2008/99/WE.

³⁷ T.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 358.

³⁸ Tak też W. Radecki, *Przestępstwa przeciwko środowisku...*, s. 494.

w dziedzinie międzynarodowego obrotu odpadami czy w dziedzinie międzynarodowej ochrony cennych terenów, obiektów i gatunków roślin i zwierząt³⁹. Trzeba jednak zaznaczyć, że wraz ze zwiększaniem się liczby regulacji również ich obszar przedmiotowy systematycznie się rozrasta. Główną przyczynę tego zjawiska stanowi konieczność takich unormowań w sytuacji, w której środki podejmowane na gruncie wyłącznie krajowym nie byłyby w stanie skutecznie zapobiec postępującej degradacji środowiska. Jest to akcentowane w preambułach i uzasadnieniach przyjętych aktów prawa międzynarodowego⁴⁰. Za stosowną reakcją uznaje się właśnie m.in. harmonizację krajowych porządków prawnych, słusznie więc środki reakcji przewidziane w polskim prawie karnym odpowiadają postulatowi wyrażanemu w aktach ponadnarodowych. Odniesić to należy przede wszystkim, po pierwsze, do wykorzystywania funkcji izolacyjnej prewencji szczególnej przez uniemożliwianie sprawcom przestępstw przeciwko środowisku prowadzenia określonych rodzajów działalności, po drugie, do dostosowania grożącej represji do popełnionych czynów. Niemniej wciąż pozostaje przestrzeń na wzbogacenie narzędzi, którymi posługuje się prawo karne, zwłaszcza gdy chodzi o restytucję, czyli przywrócenie środowiska do stanu sprzed zaistnienia przestępstwa. Wątpliwości budzi również obecny kształt odpowiedzialności podmiotów zbiorowych. Zastrzec jednak wypada, że przedmiotem badania w niniejszym artykule było tylko prawo karne *sensu stricto*, które z założenia uzupełnia regulacje innych gałęzi prawa, zwłaszcza prawa administracyjnego. Dlatego efektywność norm składających się na odpowiedzialność w prawie ochrony środowiska można ocenić wyłącznie z uwzględnieniem pozostałych reżimów odpowiedzialności.

Literatura

Bar W., *Ekobójstwo i grzech ekologiczny: dwa terminy – dwa porządki – wspólna sprawa*, „Studia Prawnicze KUL” 2020, nr 2 (82), s. 33–57.

Danecka D., *Konwersja odpowiedzialności karnej w administracyjną w prawie polskim*, Wolters Kluwer, Warszawa 2018.

³⁹ C. Nowak, *Wpływ procesów globalizacyjnych...*, s. 359.

⁴⁰ Jako przykład warto przywołać preambułę do dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/99/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie ochrony środowiska poprzez prawo karne, w której zaznaczono, że „[w]spólnota jest zaniepokojona wzrostem [liczby – R.F.] przestępstw przeciwko środowisku i ich skutkami, które w coraz większym stopniu wykraczają poza granice państw, w których przestępstwa te są popełniane. Takie przestępstwa stanowią zagrożenie dla środowiska i w związku z tym wymagają stosownej reakcji”.

- Dukiet-Nagórska T., *Obowiązek naprawczy a specyfika prawa karnego, w: Idea sprawiedliwości naprawczej a zasady kontynentalnego prawa karnego*, red. T. Dukiet-Nagórska, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2016, s. 47–63.
- Kenig-Witkowska M.M., *Prawo środowiska Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, wyd. 3, Wolters Kluwer, Warszawa 2011.
- Koncewicz T.T., Mering L., Pchałek M., *Prawo karne UE instrumentem ochrony środowiska*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2009, nr 5, s. 18–23.
- Kozłowska-Kalisz P., *Komentarz do art. 47, w: Kodeks karny. Komentarz*, red. M. Mozgawa, wyd. 10, Wolters Kluwer, Warszawa 2021, s. 228–232.
- Mering L., *Podstawy odpowiedzialności karnej w ochronie środowiska w prawie europejskim, w: Prawo ochrony środowiska i prawo karne*, red. H. Lisicka, Wydawnictwo Prawa Ochrony Środowiska, Wrocław 2008, s. 165–172.
- Mistura A., *Is There Space for Environmental Crimes Under International Criminal Law? The Impact of the Office of the Prosecutor Policy Paper on Case Selection and Prioritization on the Current Legal Framework*, „Columbia Journal of Environmental Law” 2018, vol. 43, no. 1, s. 181–226.
- Nowak C., *Wpływ procesów globalizacyjnych na polskie prawo karne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2014.
- Radecki W., *Ochrona środowiska w polskim, czeskim i słowackim prawie karnym. Studium prawnoporównawcze*, Wolters Kluwer, Warszawa 2013.
- Radecki W., *Przestępstwa przeciwko środowisku, w: System prawa karnego, T. 8, Przestępstwa przeciwko państwu i dobrom zbiorowym*, red. L. Gardocki, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2013, s. 430–502.
- Stefański R.A., *Prawo karne materialne. Część ogólna*, Difin, Warszawa 2008.
- Stejskal V., *Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost. Právní stav*, Linde, Praha 2006.
- Szumilo-Kulczycka D., *Prawo administracyjno-karne*, Zakamycze, Kraków 2004.
- Tichá T., *Trestněprávní ochrana životního prostředí – zásadní vývoj v evropském právním prostředí*, „České Právo Životního Prostředí” 2005, č. 2, s. 9–17.
- Walas M., *Nowe regulacje w zakresie odpowiedzialności karnej w unijnym prawie środowiska, w: Europeizacja prawa ochrony środowiska*, red. M. Rudnicki, A. Haładyj, K. Sobieraj, Wydawnictwo Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego, Lublin 2011, s. 467–484.
- Żółtek S., *Prawnokarna ochrona środowiska, w: Europejskie prawo karne*, red. A. Grzelak, M. Królikowski, A. Sakowicz, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2012, s. 376–383.

Rafał Fic

Akty prawa międzynarodowego dotyczące odpowiedzialności karnej w prawie ochrony środowiska w kontekście środków penalnych przewidzianych w prawie polskim

Streszczenie

Przedmiotem artykułu jest w pierwszej kolejności przedstawienie aktów prawnych, które przyjęła społeczność międzynarodowa w celu walki z degradacją środowiska, a szczególną uwagę poświęcono dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/99/WE w sprawie ochrony środowiska poprzez prawo karne. Analizie poddane zostały najważniejsze regulacje

owych aktów prawnych, ze wskazaniem na proponowane przez ich twórców środki penalne służące ochronie dobra, jakim jest środowisko naturalne. Nakreślono również ewolucję prawodawstwa w tej dziedzinie. W dalszej części tekstu katalog narzędzi prawnokarnych wynikających z omówionych aktów zestawiono z występującymi w polskim prawie karnym środkami penalnymi, które stosuje się w reakcji na przestępstwa przeciwko środowisku, oraz wskazano perspektywy rozwoju prawodawstwa w tym zakresie.

Słowa kluczowe: odpowiedzialność karna, prawo ochrony środowiska, prawo międzynarodowe

Rafał Fic

Acts of international law regarding criminal liability in environmental law in the context of penal measures adopted by Polish law

Summary

The subject of the article is, first of all, the presentation of legal acts adopted by the international community as part of the fight against environmental degradation, with particular attention to Directive 2008/99/EC of the EP and of the Council on the protection of the environment through criminal law. The most important regulations of these legal acts were analyzed, with an indication of the penal measures proposed by the international legislator aimed at protecting the legal good, which is the natural environment. The evolution of legislation in this area will also be presented. In the following part, the catalogue of criminal law tools resulting from the above-mentioned acts has been compared with penal measures used in Polish criminal law in response to crimes against the environment, with an indication of the prospects for the development of legislation in the discussed area.

Key words: criminal liability, environmental law, international law

Рафал Фиц

Акты международного права, касающиеся уголовной ответственности в природоохранном законодательстве в контексте мер наказаний, предусмотренных польским законодательством

Резюме

Предметом статьи является, прежде всего, представление правовых актов, принятых международным сообществом в рамках борьбы с деградацией окружающей среды, при этом особое внимание уделяется Директиве 2008/99/ЕС Европейского парламента и Совета «Об уголовно-правовой охране окружающей среды». Проанализированы наиболее важные положения этих правовых актов с указанием предлагаемых международным законодателем мер уголовно-правового воздействия, направленных на охрану правового блага, которым является окружающая среда. Также будет представлена эволюция

законодательства в данной сфере. Представленный далее перечень уголовно-правовых инструментов, вытекающих из приведенных выше актов, сопоставлен с мерами наказания в польском уголовном праве, применяемыми в ответ на преступления против природной среды, с указанием перспектив развития законодательства в этой сфере.

Ключевые слова: уголовная ответственность, экологическое право, международное право

Rafał Fic

Atti di diritto internazionale relativi alla responsabilità penale in materia di diritto ambientale nel contesto delle misure penali previste dalla legge polacca

Sommario

L'oggetto di questo articolo è innanzitutto la presentazione degli atti giuridici adottati dalla comunità internazionale nell'ambito della lotta al degrado ambientale, con particolare attenzione alla Direttiva 2008/99/CE del Parlamento europeo e del Consiglio sulla tutela penale dell'ambiente. Verranno analizzate le norme più importanti di questi atti giuridici, evidenziando le misure penali proposte dal legislatore internazionale al fine di proteggere il bene giuridico che è l'ambiente naturale. Verrà inoltre presentata l'evoluzione della legislazione in questo campo. Nella parte che segue, un catalogo di strumenti di diritto penale, risultanti dagli atti sopra citati, sarà confrontato con le misure penali esistenti nel diritto penale polacco, utilizzate in risposta ai crimini contro l'ambiente, con un'indicazione delle prospettive di sviluppo della legislazione in questo settore.

Parole chiave: responsabilità penale, diritto ambientale, diritto internazionale